

TESIS DE GRADO
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

Vigilar y Castigar. Un análisis desde el modelo de transparencia del sistema de rendición de cuentas en México (2002-2009).

Mariana Velarde Aguirre
Tutora: Dra. Sara Gordon Rapoport

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto de Investigaciones Sociales
Centro de Investigaciones Sobre América del Norte
Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias
Facultad de Estudios Superiores- Acatlán

Ciudad Universitaria, 2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice

Introducción, planteamiento del problema y justificación metodológica	3
<i>Justificación del tema</i>	6
<i>Preguntas de investigación</i>	7
<i>Hipótesis General</i>	7
<i>Hipótesis Específicas</i>	7
<i>Objetivo General</i>	8
<i>Objetivos Específicos</i>	8
Cuadro 1: Matriz teórico-analítica	10
Capítulo 1. Marco Teórico y Antecedentes	12
1.1. Marco Teórico	12
1.1.1 <i>Enfoque teórico sobre la democracia, la rendición de cuentas y la transparencia</i>	12
Sobre la Democracia	12
Sobre la rendición de cuentas	16
1.2. Sobre la transparencia	19
1.3. ¿Qué son las políticas públicas?	24
1.4. Globalización y estandarización democrática	28
1.5. <i>Antecedentes</i>	33
1.5.1. Desarrollo de la transparencia en México	33
1.6. El papel de los actores externos: Banco Mundial, Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana	37
Capítulo 2. El modelo de la transparencia en México. Análisis de las bases legales y del diseño institucional	45
2.1. <i>La Nueva Gestión Pública y la política de transparencia en México</i>	45
2.2. Orígenes	49
2.3. Ley de Acceso a la Información: carácter y alcances	53
2.4. <i>El diseño institucional</i>	62
2.5. <i>Análisis del diseño y del funcionamiento del IFAI</i>	67

Capítulo 3. Conclusiones y generación de una agenda para la discusión de un sistema de rendición de cuentas eficiente para México	71
3.1. <i>Del acceso a la información a la rendición de cuentas: la necesidad de la continuidad del proceso</i>	71
3.2. <i>Hacia la consolidación de un órgano garante</i>	82
3.3. <i>El Sistema de sanciones y su aplicabilidad</i>	87
3.4. <i>Conclusiones y lineamientos para la conformación de una agenda para la discusión de un sistema de rendición de cuentas en México</i>	95
Bibliografía	100

Introducción, planteamiento del problema y justificación metodológica

La transparencia como derecho ciudadano y como obligación de los órganos del Estado, se encuentra en proceso de construcción. El modelo mexicano -en el nivel federal- está configurado por una ley en la materia de la cual se derivan mecanismos que obligan a los entes públicos a transparentar la información referente a sus funciones y obligaciones, permitiendo a los ciudadanos solicitar información y conocer el estado que guarda la gestión pública.

La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIPG) aprobada en el 2002, se encuentra diseñada bajo el principio de máxima publicidad¹, e incorpora las mejores prácticas de transparencia a nivel internacional, lo que supone que la ley y sus mecanismos representan una nueva faceta de la rendición de cuentas en México. La ley en mención es una herramienta para la democratización al disponer de obligaciones y sanciones a la autoridad con el objeto de regular el ejercicio de la transparencia. Asimismo, contempla la creación de un instituto especializado -que conocemos como el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)- cuyas atribuciones son las de garantizar el derecho de acceso a la información, fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos del poder ejecutivo, y proteger los datos personales de las personas.

Reconociendo la adopción de estándares respecto a las mejores prácticas de transparencia, es importante revisar cuáles han sido los alcances como herramienta para lograr una mejor rendición de cuentas en México, en el entendido que la transparencia como efectivo instrumento de *accountability* es un componente central de un gobierno democrático, y constituye un elemento efectivo de gobernanza al hacer factibles la participación y el acercamiento del Estado con la ciudadanía.

La transparencia como mecanismo de rendición de cuentas supone, más allá de obligar al gobierno a publicar información y garantizar al ciudadano su derecho al acceso, una forma

¹ El principio de máxima publicidad implica que todos sujeto obligado ponga a disposición de toda persona la información que tiene en su posesión.

de control de la sociedad hacia el Estado. De ahí que el interés fundamental de este trabajo se concentra en demostrar si la ley y el diseño institucional de la transparencia en México, permiten al ciudadano vigilar, y en su caso castigar, el incumplimiento de las obligaciones de transparencia y el mal desempeño de los servidores públicos. Es decir, la transparencia como dispositivo de la rendición de cuentas debe contemplar la dimensión informativa al momento de transparentar información, y la dimensión punitiva que conlleva sanciones cuando no se cumple con la ley, se realizan omisiones y se encuentran irregularidades en el ejercicio de la gestión pública.

Por lo tanto, la presente investigación incorpora como uno de sus objetivos analizar los alcances de la rendición de cuentas en México a la luz del modelo de transparencia. Para ello es preciso revisar cómo se encuentra constituido el modelo de la transparencia en México en el ámbito federal, tanto en sus aspectos jurídicos, como los de carácter institucional-organizacional, y una vez analizados, contrastarlos con lo que en la teoría supone un mecanismo de rendición de cuentas. Para lograr este objetivo, es importante establecer la utilidad un modelo de transparencia y rendición de cuentas, y las externalidades positivas que le genera a un país como México -como parte del establecimiento de una agenda que permita “consolidar” la rendición de cuentas a través de la transparencia e impulsar mayores procesos participativos y democráticos-.

Los supuestos de la rendición de cuentas pueden variar según la concepción y el autor que la trate, pero independientemente de las variaciones conceptuales existe una idea general que subyace a cualquier interpretación como señala O’ Donnel (1997: 1):

“la existencia de contrapesos al poder público a través de la constitución de organismos estatales que están legalmente constituidos y autorizados, avocados y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta la aplicación de sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que sean calificadas, en principio o presuntamente, como ilícitos”.

La transparencia como parte de la rendición de cuentas, supone la existencia de leyes e instituciones que obliguen a todos los órganos del Estado a rendir cuentas y garantizar el acceso a la información. Lo anterior significa que la existencia de disposiciones legales e institucionales para la práctica y el ejercicio de la transparencia, debe servir para que los

ciudadanos fiscalicen y controlen a sus gobiernos, los cuales serán siempre susceptibles de desviarse de los intereses colectivos. A partir de estas consideraciones surge la siguiente pregunta:

¿Los procesos que han permitido contar con un conjunto de mecanismos de transparencia en México han servido a los ciudadanos para conocer más sobre la gestión y el desempeño del gobierno y tener mayor control sobre el ejercicio del poder? ¿Son los mecanismos actuales instrumentos que permiten a la ciudadanía conocer sobre la gestión del gobierno, deliberar, vigilar, y en su caso, castigar el mal desempeño?

Ahora bien, el trabajo se encuentra dividido en una introducción y tres capítulos. En la introducción se consideran los elementos centrales de la investigación, así como el planteamiento del problema de investigación, la justificación metodológica y los objetivos e hipótesis desarrollados para el trabajo de investigación.

El primer capítulo se concentra en la presentación de los antecedentes relativos a la situación que guardaba México respecto a la transparencia y el rendimiento de cuentas desde una perspectiva histórica, así como los mecanismos nacionales e internacionales que impulsaron la configuración de un marco jurídico e institucional que considerara estas obligaciones del Estado, y por otra parte, garantizara a los ciudadanos dichos derechos. En el mismo capítulo se construye el apartado crítico de la tesis a partir de un enfoque teórico sobre la democracia, la rendición de cuentas y la transparencia, colocando en el plano de la teoría política la discusión en torno a los conceptos claves para analizar la problemática sobre el modelo de transparencia mexicano. Bajo ese fundamento, se analizan los conceptos –desde diferentes fundamentos del pensamiento político- sobre la democracia, la rendición de cuentas y la transparencia, y se establecen las relaciones que guardan entre sí. Además se incorporan las nociones de políticas públicas y estandarización. Este capítulo explica por qué, desde las diversas interpretaciones, la democracia siempre ha supuesto mecanismos de rendición de cuentas, y aunque en la práctica muchas democracias no eran transparentes, las actuales concepciones suponen necesariamente la apertura y la transparencia como condiciones necesarias.

El segundo capítulo considera la revisión del marco actual en términos jurídicos, organizacionales e institucionales del modelo mexicano de transparencia y rendición de

cuentas. En este capítulo, se da cuenta de los orígenes y el proceso generado para establecer el sistema actual.

Finalmente, el capítulo tres establece una serie de consideraciones sobre el modelo de transparencia y rendición de cuentas en México, así como el análisis de impacto que ha generado dicho sistema en la disminución de la corrupción pública y la consolidación de la democracia. En este mismo capítulo, se aborda una agenda para la reflexión en torno a los mecanismos que deben considerarse para futuras discusiones sobre el tema.

Justificación del tema

La transparencia como tema central de esta investigación responde a la necesidad de entender y evaluar el desarrollo que ha observado dicho concepto en nuestro país. Cabe señalar que la justificación de hablar sobre el estado de la democracia en México, parte del supuesto de que la transparencia es uno de los componentes democráticos, y en ese sentido, sirve como un indicador para ponderar, desde una perspectiva específica, el nivel y desarrollo de la democratización.

Hablar sobre democracia en México es una tarea compleja ya que se observan desniveles institucionales respecto a las reglas que le dan forma a nuestro sistema político. Sin embargo, cualquier esfuerzo analítico para el caso mexicano deberá tener como requisito inicial una revisión, desde una perspectiva teórica, de los conceptos que suponemos le dan contenido a la democracia. En este sentido, dos conceptos son clave para comprenderla: rendición de cuentas y transparencia.

Revisar a nivel teórico los conceptos antes señalados, permite comprender por qué el ejercicio de transparentar la gestión de los asuntos públicos es imprescindible en un régimen y una sociedad democráticas. Permite, además, problematizar la validez y pertinencia de la transparencia a la luz de un régimen democrático incipiente, con importantes enclaves autoritarios que limitan en muchos sentidos el desarrollo de una cultura democrática en los ciudadanos, y en los actores públicos que inciden en la construcción de la sociedad civil como son los gobernantes, los funcionarios de los gobiernos, los sindicatos, partidos políticos, las organizaciones sociales y las de la sociedad civil.

Preguntas de investigación

1. ¿Cómo funcionan los sistemas de rendimiento de cuentas en la teoría, cuáles son los elementos de carácter punitivo (*enforcement*) que se consideran y cómo inciden sobre la transparencia?
2. ¿Cómo opera el sistema de rendimiento de cuentas en México –legal e institucionalmente-?
3. ¿Los procesos que han permitido contar con un conjunto de mecanismos de transparencia en México han servido a los ciudadanos para conocer más sobre la gestión y el desempeño del gobierno, y así tener mayor control sobre el ejercicio del poder?
4. ¿Son los mecanismos actuales instrumentos que permiten a la ciudadanía conocer sobre la gestión del gobierno, deliberar, vigilar, y en su caso, castigar el mal desempeño?

Hipótesis General

El sistema de transparencia y rendición de cuentas en México no permite a los ciudadanos limitar el poder del Estado.

Hipótesis Específicas

*H.E.1. El marco institucional adolece de mecanismos que impulsen el cumplimiento (*enforcement*) de las sanciones contenidas en la ley.*

H.E.2. La ausencia de la instrumentación de las acciones punitivas promueven un esquema de menor transparencia en México.

H.E.3. El sistema de transparencia y rendición de cuentas en México no permite a los ciudadanos castigar a los servidores públicos que se desvían de sus mandatos y responsabilidades.

Objetivo General

El objetivo general de la tesis es establecer una serie de bases teóricas relativas a los límites que se imponen al poder público, y sus manifestaciones en términos de avance democrático, transparencia y rendición de cuentas.

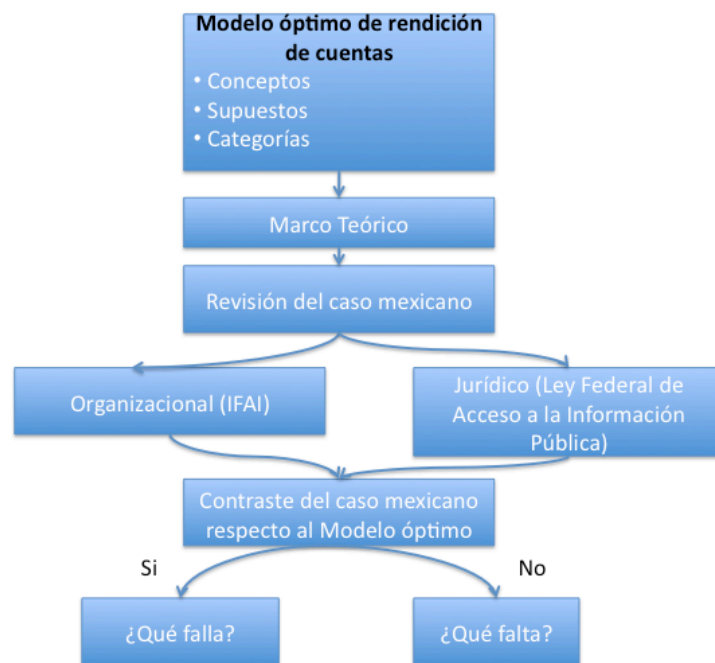
Objetivos Específicos

1. Describir los conceptos clave y construir un marco teórico con el objeto de explicar la aparente correlación positiva entre los procesos de transparencia, rendición de cuentas y democracia en México
2. Explicar cómo está constituido y cómo funciona el modelo de transparencia en México, con el propósito de mostrar los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas en México –tanto en la línea jurídica como institucional-.
3. Analizar el avance de la capacidad del ciudadano de verificar y validar la información otorgada por el Estado, con el fin de delimitar los obstáculos del diseño institucional de la transparencia.
4. Analizar el sistema de sanciones del modelo de transparencia en México, con el fin de determinar la incidencia del sistema institucional actual sobre la eficiencia de la administración pública, la corrupción pública, y la consolidación del sistema democrático en su conjunto.

5. Metodología

La metodología propuesta considera de manera central el trabajo de gabinete. Mediante la revisión de elementos de carácter jurídico, institucional y organizacional, se podrá realizar una revisión histórica y teórica para comparar al sistema mexicano de transparencia y rendición de cuentas con los fundamentos que se encuentran contenidos en el “estado del arte en la materia”. De igual forma, se conformará una matriz que vincule conceptos y supuestos basados en los elementos de carácter teórico para poder realizar una primera evaluación sobre los impactos del sistema mexicano. En el siguiente diagrama se muestran los elementos que conforman la metodología de la investigación:

Grafico 1: Diagrama metodológico.



Fuente: elaboración propia.

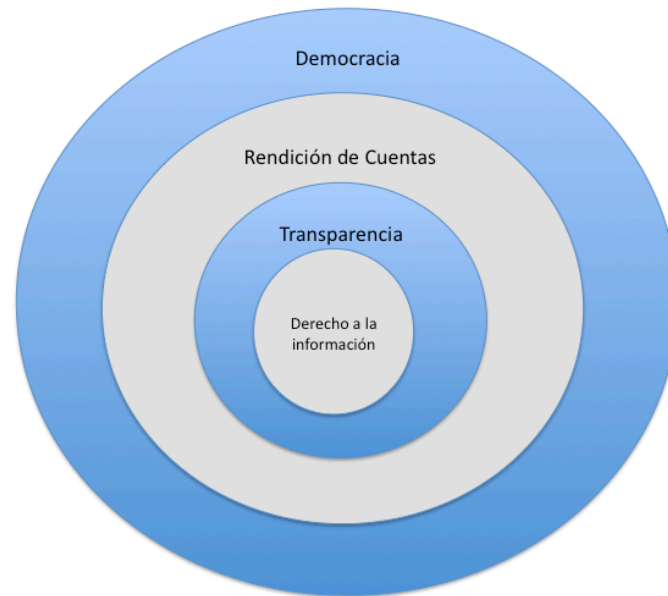
Cuadro 1: Matriz teórico-analítica

Concepto	Supuesto
La rendición de cuentas son los controles y contrapesos establecidos para supervisar y restringir al poder.	El poder requiere mantenerse bajo control y ser domesticado para prevenir abusos.
<i>Answerability</i> de funcionarios públicos y políticos.	Los políticos y funcionarios públicos buscan encontrar los mecanismos para no cumplir la obligación de rendir cuentas a los actores.
Sanción/castigo	Si no hay castigo no existen incentivos para realizar la rendición de cuentas de manera eficiente.
<i>Enforcement</i>	Un sistema de rendición de cuentas que camina de la mano de la impunidad, aparece más como un acto de simulación que como una restricción real al poder.
Responsabilidad es la obligación de los funcionarios públicos y políticos de informar y argumentar sobre sus acciones y decisiones.	Los funcionarios públicos y los políticos son responsables de informar y argumentar a los diversos actores.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo considerado para la investigación parte del derecho a la información como eje para la consolidación de un sistema democrático pleno. A continuación se muestra el diagrama que articula de manera integral al sistema en su conjunto:

Grafico 2: Diagrama teórico



Fuente: elaboración propia

Capítulo 1. Marco Teórico y Antecedentes

Este capítulo contiene un análisis sobre los conceptos clave que se utilizarán a lo largo de la investigación. Democracia, rendición de cuentas y transparencias forman la primera lista de nociones que configuran el marco teórico de la tesis. Además de ellas, se explica brevemente qué son las políticas públicas, en qué consiste el proceso de estandarización política y se describen los antecedentes históricos del derecho a la información.

1.1. Marco Teórico

1.1.1 Enfoque teórico sobre la democracia, la rendición de cuentas y la transparencia

Sobre la Democracia

Uno de los supuestos básicos sobre la democracia moderna, es que permite establecer dispositivos de rendición de cuentas a través de los cuales es posible activar mecanismos de control y contrapesos mediante la supervisión y restricción al ejercicio del poder. El concepto de rendición de cuentas (*accountability*), que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en nuestro país, expresa de manera clara la creciente necesidad por los controles y los contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder político. En la teoría democrática se otorga a la visibilidad del poder un sitio relevante. Norberto Bobbio (1986), en su obra *El futuro de la democracia*, menciona que dentro de las múltiples concepciones o definiciones de democracia, prefiere aquella que la presenta como “poder en público”. Es decir, de todas las características que puede tener la democracia, una indispensable es que permite al ciudadano ver cómo, dónde, y por qué, se toman las decisiones del poder político. Desde esa perspectiva, la transparencia forma parte indispensable del proceso de rendición de cuentas democrática, razón por la cual se considera como un pilar fundamental sobre el que se sostienen las democracias de nuestro tiempo.

La democracia, definida según Giovanni Sartori (2003), es el “poder popular”. Ello significa que los sistemas o regímenes democráticos son aquellos en los que el pueblo manda. Sin embargo, esta definición, como reconoce el mismo autor, es insuficiente para

explicar todos aquellos procesos democráticos que impulsan una forma de gobierno en donde el pueblo manda. Existen pensadores que conciben a la democracia en un sentido acotado, como un procedimiento (puramente electoral, en principio), y otros que le atribuyen características más diversas y amplias, como el control social del poder político, a través de las diversas modalidades de rendición de cuentas.

A partir de la fundamentación en torno a la democracia que se tenga, la rendición de cuentas se explicará, igualmente, en un sentido acotado o amplio. Por ejemplo, desde la perspectiva de la democracia liberal o representativa, la rendición de cuentas se reduce a los procesos de elección donde el ciudadano castiga o incentiva a través del voto la acción de los gobiernos, así como a la construcción de mecanismos de pesos y contrapesos circunscritos a la división de poderes. Desde una concepción más amplia, la rendición de cuentas se hace efectiva a través de otros procesos como la transparencia, el control ciudadano y la participación.

Para autores como Joseph Schumpeter (1947), la democracia consiste en un sistema en el cual los que gobiernan se eligen a través de elecciones competitivas. Desde la perspectiva de este autor, la democracia es establecida como un método, un modo de proceder, cuya ausencia o existencia es, por consecuencia, fácil de comprobar en la mayoría de los casos. Esta forma de definir a la democracia, le permitió resolver ambigüedades y dificultades implícitas en la teoría clásica que definía la democracia como "la voluntad del pueblo", o "la voluntad general" o "el bien común", máximas, que a juicio de Schumpeter y de otros autores como Sartori, muchas veces eran utilizadas por gobiernos que nada tenían de democráticos.

La definición schumpeteriana es empírica, sujeta a los hechos e instituciones que permiten su funcionamiento dejando de lado una concepción más abstracta o de componentes normativos. En segundo lugar, la definición pretende ser exhaustiva y satisfactoria: el problema está en garantizar un método para conseguir decisiones formalmente por medios democráticos, no permitiendo hacer excepciones a este principio. Para Schumpeter (1947) la democracia se define como el mecanismo institucional para llegar a decisiones políticas, en virtud del cual cada individuo logra el poder de decidir mediante una competencia que tiene por objeto el voto popular. Esta definición pone énfasis, tanto en el carácter central de la competencia, como en los elementos esenciales que debe existir en un régimen

democrático: la existencia de una oposición, la participación de minorías y el papel clave del voto popular.

Para Robert A. Dahl (2005) en cambio, el término democracia denota un sistema político en cuyas características se encuentra su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos.

Desde su concepción, Dahl señala que no existe un sistema plenamente democrático, sino que en todo caso, existen sistemas próximos al ideal democrático. De ahí, que propone llamar poliárquías a los sistemas imperfectos de democracia. Los requisitos o supuestos para que se logre la consolidación de la democracia serían los siguientes:

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Elegibilidad para el servicio público.
5. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo, derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.
6. Diversidad de fuentes de información.
7. Elecciones libres e imparciales.
8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y múltiples formas de expresar las preferencias.

En los supuestos antes planteados, la transparencia se ve reflejada al estar relacionada con la libertad de expresión, garantía que fundamenta el derecho a la información, la diversidad de fuentes de información, y la existencia de instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y otras formas de expresar las preferencias.

En su obra más reciente, Robert Dahl (2005: 92) señala que hay cinco criterios que definen un sistema democrático:

1. Participación efectiva: “todos los miembros de la asociación deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sean conocidos por los otros miembros antes de que se adopte una política determinada”

2. Igualdad de voto: “cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales”.
3. Comprensión ilustrada: “dentro de los límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles”.
4. Control de la agenda: “los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo, y si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda...las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros si éstos así lo deciden”
5. Inclusión de los adultos: “todos, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores”.

Como puede observarse, los criterios antes señalados describen la idea de una democracia amplia en donde la ciudadanía tiene una mayor incidencia en el gobierno, a través de mecanismos de participación. Esta concepción se corresponde con los fundamentos de los sistemas democráticos actuales, los cuales establecen en sus diseños institucionales, la existencia de un estado de derecho, la garantía de derechos individuales, la división de poderes, la rendición de cuentas y otros componentes que fortalecen el papel del ciudadano frente al Estado.

En ese sentido, los regímenes democráticos establecidos deben plantearse la necesidad de integrar en su marco institucional mecanismos efectivos de control del poder. Las democracias consideradas como consolidadas, han desarrollado dispositivos institucionales que permiten al ciudadano poner límites al ejercicio del poder más allá del voto.

Al referir el principio de transparencia se configura una concepción más integral en torno a la democracia. Por tanto, la efectividad de un régimen democrático desde la perspectiva de la transparencia no radica sólo en garantizar elecciones competitivas, sino en incorporar la inspección de los ciudadanos pendientes de que el gobierno electo sea representativo de los intereses de la mayoría. Este sistema de control y rendición de cuentas supone mayor

involucramiento del ciudadano en la solución de los problemas comunes y en las tareas públicas.

Las elecciones competitivas permiten que gane el candidato o partido con el mayor número de votos, pero no garantizan que ese candidato o partido se conduzca con apego al interés público durante su período en el gobierno. El cumplimiento o incumplimiento de las responsabilidades públicas serían elementos complejos de evaluar y sancionar sin la existencia de mecanismos de acceso a la información. La transparencia mejora el sistema democrático al fijar correspondencias más horizontales entre el gobierno y la sociedad, así como al favorecer la participación de la sociedad civil en la configuración de las redes medidoras de intereses que inciden en el proceso de las políticas públicas.

Sobre la rendición de cuentas

La *accountability* o rendición de cuentas es un tema que se relaciona directamente con la democracia. Si es entendida como “un control real del ejercicio de gobierno por parte de la ciudadanía” (Isunza y Olvera, 2004:339), su vínculo conceptual se alinea con las nociones de democracia que ponen mayor énfasis en la participación ciudadana.

Aun cuando la concepción de la rendición de cuentas se vincula a la definición en torno a la democracia, existe una idea básica la cual se fundamenta en la necesidad de lograr mayor o menor influencia de la ciudadanía en los gobiernos. Dicha influencia puede ser al conformarse el gobierno, o durante su desempeño, y siempre tiene por objeto lograr un *buen gobierno*.

La rendición de cuentas en política, incluye todas las demandas que se dirigen hacia los profesionales de la política, hacia los integrantes de lo que técnicamente se denomina como “clase política”. Esta categoría incluye a los representantes populares, personal empleado por el Estado, funcionarios de los partidos políticos, las personas que operan las organizaciones de la llamada sociedad civil, tales como sindicatos, asociaciones empresariales u organizaciones de defensa de los derechos humanos.

Según Andreas Shedler (2006: 12), una definición simple de rendición de cuentas, la cual será utilizada para analizar el caso de México, se compone de dos dimensiones: *answerability*

y *enforcement*. La primera, se refiere a la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. La segunda, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. En esa lógica, la rendición de cuentas supone la posibilidad de prevenir y corregir los abusos de poder mediante la apertura del poder a la inspección pública, obliga a justificar y explicar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.

La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder, no eliminarlo. En ese sentido, el cometido de la rendición de cuentas está en reducir las incertidumbres, limitar sus atribuciones, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de las normas y procedimientos preestablecidos, y apoyarse en un andamiaje cuidadosamente construido de reglas que den operatividad y no limiten el ejercicio del poder en una camisa de fuerza regulatoria.

La rendición de cuentas en su dimensión informativa, establece una relación dialógica entre quienes exigen y entre quienes rinden cuentas. Implica dar información y razones sobre cada una de las gestiones que se realizan.

Los actores que exigen cuentas no solamente cuestionan, sin que eventualmente castigan. Por ello, la faceta impositiva de la rendición de cuentas, en ese sentido, implica que quienes rinden cuentas asuman las consecuencias de sus actos en caso de conducirse de manera inadecuada.

Desde la concepción minimalista de la rendición de cuentas, los mecanismos establecidos son los mecanismos de pesos y contra pesos establecidos en las constituciones políticas, los cuales plantean implícitamente que los políticos y funcionarios sólo deben acatar las obligaciones sobre la función pública que contempla la ley. Deben informar cuando les corresponda y evitar incurrir en actos de corrupción o de lo contrario serán sancionados de acuerdo a su cargo y a la falta cometida. Al asirse a esa concepción, la participación ciudadana no tiene un papel relevante. Por ello, Ackerman (2004) introduce la *receptiveness* como tercer elemento de la rendición de cuentas, el cual hace alusión a la capacidad de los funcionarios y políticos de tener presente el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos al momento de rendir cuentas.

Al incorporar la receptividad como una dimensión más de la rendición de cuentas, se complementa el proceso de la rendición de cuentas y se abre la posibilidad a la participación ciudadana. Dicho proceso está marcado por tres etapas fundamentales: la informativa, la explicativa y la exigitiva. En esta última se reconoce la buena labor o se penalizan las acciones incorrectas.

La rendición de cuentas incorpora un número importante de mecanismos mediante los cuales se hace efectiva. Sin embargo, dichos dispositivos son diferentes según el tipo de rendición de cuentas que se trate: horizontal, diagonal o social (O'Donnell; 1997).

La rendición de cuentas vertical es el tipo más común en un sistema democrático. Consiste en procesos electorales libres y transparentes mediante los cuales los ciudadanos eligen a sus representantes populares, incidiendo así en la conformación de los gobiernos. Este mecanismo supone que los representantes populares basan sus decisiones y acciones en el mandato de la ciudadanía. Supone también que se informe sobre la gestión de los gobiernos.

Desde la perspectiva de Ackerman, la rendición de cuentas horizontal implica exigir a los funcionarios públicos e instancias del gobierno responder en sentido lateral a otros funcionarios e instancias del mismo Estado. Se trata de un mecanismo de pesos y contrapesos entre los poderes que conforman al Estado. La rendición de cuentas horizontal (O'Donnell; 1997), supone la existencia de organismos estatales que están legalmente constituidos y autorizados, avocados y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta la aplicación de sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que sean calificadas, en principio o presuntamente, como ilícitos.

Ejemplo de mecanismos de rendición de cuentas horizontal son los órganos reguladores como los que se encargan de la defensa de los derechos humanos, de la garantía del derecho a la información, órganos del poder legislativo que dan seguimiento a las acciones del Ejecutivo y organismos gubernamentales creados para combatir la corrupción y fomentar la transparencia.

Otro tipo de rendición de cuentas es la diagonal o transversal. Dicha forma de *accountability* se realiza a través de instituciones de Estado ciudadanizadas, y que desde el espacio de la sociedad civil, ejercen el control de funcionarios públicos. Contempla la participación de la ciudadanía la cual asume funciones de guardián. Al respecto de este tipo de rendición de cuentas Ackerman (2004) señala que rompe el monopolio ejercido por el Estado en la responsabilidad del control ejecutivo de los funcionarios públicos. En esta categoría están contenidos los mecanismos como los consejos ciudadanos que tienen funciones de auditoría al ejercicio del presupuesto, a adquisiciones gubernamentales, licitaciones, etc.

Finalmente la rendición de cuentas social, la cual consiste en el control que ejercen las organizaciones sociales, las asociaciones y movimientos ciudadanos, así como las acciones mediáticas sobre las autoridades políticas. Según Ackerman (2004), este tipo de rendición de cuentas se trata de un sistema promovido por la sociedad. Consiste en la presión social sobre los mecanismos existentes para que cumplan con sus funciones. Se trata, señala el mismo autor, de la mejor expresión de que la transparencia, y la publicidad de las acciones del gobierno que supone la rendición de cuentas son una demanda ciudadana que no ha sido satisfecha en primera instancia por los mecanismos institucionales.

1.2. Sobre la transparencia

La transparencia es una forma de rendición de cuentas, y es por lo tanto, un componente esencialmente democrático. Aunque las democracias occidentales invirtieron periodos relativamente largos para establecer leyes e instituciones que garantizaran el acceso a la información y la transparencia, en la actualidad es difícil identificar un país democrático que carezca de una ley y de mecanismos de transparencia establecidos. Prácticamente todos los países cuentan con una ley y mecanismos de transparencia. Lo que resulta más complejo es conocer si dichos dispositivos legales e institucionales han resultado en instrumentos efectivos de *accountability* y control ciudadano.

Bentham desarrolló gran parte de su obra discutiendo en torno a la transparencia. Aunque probablemente sea una de las referencias más importantes, la noción de transparencia se ha encontrado subsumida o integrada en otras ideas como la de rendición de cuentas, publicidad, pesos y contrapesos, libertad de prensa, entre otras, que aparecen en otras obras clásicas de la política (Aguilar; 2006: 11).

Aunque algunos autores insistían en la importancia de la razón de Estado como fundamento de la opacidad y la secrecía, en otras corrientes políticas el principio de la publicidad y la transparencia fueron abriéndose paso, no solo como elementos importantes del Estado, sino también como derecho fundamental del ciudadano. John Stuart Mill es uno de los primeros filósofos en mostrar cómo la idea de transparentar las acciones del poder público, es una prerrogativa de las personas que conforman y dan legitimidad, con su voto libre, al gobierno, pues si éste es electo por la sociedad, la información le pertenece, en realidad, a esa misma sociedad. (Ibídem. Pag 6).

Recientemente la noción de transparencia, y las ideas relacionadas a esta categoría tienen cabida en obras de autores como Norberto Bobbio y Robert Dahl. Ambos abordan el asunto de la transparencia desde el contexto de los Estados y la democracia modernos.

Resulta paradójico el hecho de que aún cuando la noción de la transparencia había sido tema importante dentro de obras clásicas, y de importancia mayor en la filosofía y la ciencia política, el ejercicio de la transparencia como obligación del Estado y como derecho fundamental del ciudadano comienza a regularse en los países democráticos en los últimos años, salvo casos excepcionales como Suecia, Finlandia y Estados Unidos. La pregunta que surge de manera natural es por qué justo en los últimos años el tema ha tomado tanta relevancia.

En el ámbito público, la transparencia supone la posibilidad de contar con un Estado en el que no haya secretos, en el que la gestión de los asuntos se realiza previa deliberación y bajo la luz pública, y en el que el flujo de información sea tal que la distancia entre esa estructura burocrática y los ciudadanos sea mínima. Implica un Estado abierto, accesible y receptivo del interés ciudadano.

Norberto Bobbio (1986), señala que justamente la democracia surge bajo la perspectiva de eliminar para siempre de las sociedades políticas el poder invisible, y dar origen a un gobierno cuyas acciones tenían que revisarse en público. El mayor atributo que tiene la democracia frente a los estados absolutos o autoritarios, los cuales habían reivindicado los

*arcani imperii*² y defendían la necesidad de que las grandes decisiones políticas fuesen tomadas en secreto, lejos del escrutinio público, está basado en la convicción de que el gobierno democrático pudiese finalmente dar vida a la transparencia del poder, al “poder sin máscaras”.

Uno de los atributos de la transparencia es que se sustenta en el ejercicio de un derecho fundamental: el derecho a la información, el cual forma parte de los derechos humanos. “...el derecho a la información, por su parte, consiste en un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado.” (Aguilar Rivera; 2006: 11). Contribuyendo así, al menos teóricamente, a garantizar el derecho que tienen los ciudadanos sobre la información de los entes públicos, la cual es un bien público.

Es importante distinguir la transparencia del acceso a la información. Mientras la transparencia constituye un ejercicio que realizan las entidades y órganos que conforman al gobierno, con el objeto de poner a la luz pública las decisiones y toda aquella información de interés general, el acceso a la información es un derecho y práctica que los ciudadanos llevan a cabo para estar informados de todo aquello que las instituciones públicas hacen.

² *Arcana imperii* es un concepto polisémico cuya definición puede tener diferentes interpretaciones. Tradicionalmente, dicho concepto se ha asociado a la idea de secreto del imperio o secreto del Estado, sin embargo, la idea general también ha tenido utilidad dentro del poder eclesiástico en su modalidad de *arcana ecclesiae* (secreto de la Iglesia). Los *arcana imperii* son esencialmente instrumentos del poder político, el cual opera teniendo como sustento algún tipo de información, conocimiento o razones secretas, las cuales están en manos de la clase gobernante, con el objeto de conservar el poder. Aristóteles denomina *sophismata* (Rodríguez Zepeda: 2004, 15) a estas piezas del conocimiento y del saber como instrumentos de poder las cuales hacen posible el ejercicio del poder y la prevalencia de los intereses de una élite gobernante frente a los gobernados.

El concepto de *arcana imperii* ha tomado mayor sentido en las sociedades cerradas cuyos regímenes políticos son de corte autoritario, sin embargo, es importante señalar que estos dispositivos han sido efectivos, aunque de una forma más sofisticada, en las sociedades modernas cuyos regímenes políticos son democráticos. Ejemplo de lo anterior son las sociedades del conocimiento como la comunidad científica la cual ejerce poder a partir del conocimiento que genera, de ahí se ha planteado el debate de “la ciencia como ideología”. Michel Foucault se interesó por temas como la biopolítica y el biopoder, problemas que están relacionados de alguna manera con el asunto de los *arcana imperii*.

El término Razón de Estado es, desde mi punto de vista, una evolución de la idea general de los *arcana imperii*, pero aplicada a partir de la aparición de los Estados modernos. Es un término empleado por Nicolás Maquiavelo quien argumenta sobre la necesidad de dotar al gobernante de un Estado de facultades que le permitan ejercer y mantenerse en el poder, ya que para Maquiavelo la continuidad del Estado es un fin superior a cualquier otro individual o colectivo. La razón de Estado no son solamente las razones que dotan de “legitimidad” el actuar de un gobernante, sino también todas aquellas tecnologías que permiten al o los representantes de un Estado ejercer el poder y mantener la estabilidad (Rodríguez Zepeda: 2004, 15).

Estos dos ejercicios, tanto el que realizan los funcionarios públicos como el que llevan a cabo los ciudadanos contribuyen a la rendición de cuentas.

Aunado al ámbito jurídico, los alcances positivos de la transparencia están situados en el plano organizacional. Es decir, una vez que se establece una ley de transparencia y se diseñan reglamentos e instituciones que la regulen, lo que prosigue es un proceso de aprendizaje de la cultura de la transparencia en órganos públicos y en la sociedad civil; es decir, su extensión al terreno social.

Las implicaciones en las organizaciones son diversas: la gestión de la transparencia constituye un incentivo para que los miembros de las organizaciones públicas, esencialmente los funcionarios públicos, mantengan los objetivos públicos de la organización. Ello evita en cierto sentido la corrupción, ya que se considera más difícil, bajo la inspección de los ciudadanos, que los funcionarios públicos utilicen los recursos públicos para fines individuales. Disminuye la asimetría de información entre agente-principal (gobierno-ciudadanos), pero también se reduce dicha asimetría entre organizaciones públicas. Transparentar la información en los órganos públicos ayuda a mejorar el desempeño de los mismos, en el sentido de complementar la información que se requiere para mejorar la coordinación al interior de un órgano o entre varios de ellos. Constituye un mecanismo que ayuda a que los acuerdos públicos y los contratos se respeten. Al hacer del dominio público la información respecto de los objetivos de cada organización pública, se generan incentivos para mejorar el desempeño organizacional y respetar los arreglos colectivos al interior de las organizaciones, entre organizaciones, y entre organizaciones y sociedad.

Con base en lo anterior, la transparencia es un componente que permite evaluar a los gobiernos. Al existir la transparencia, los ciudadanos cuentan con mayor información, además de la que proporciona tradicionalmente la prensa para conocer el desempeño de los gobiernos. Consecuentemente, esto permite fortalecer la democracia representativa al dotar, como señala Bentham, a los electores de la facultad de obrar con conocimiento de causa (Aguilar Rivera; 2006).

Por otra parte, la transparencia hace propicia la *rendición de cuentas*, ya que está asociada directamente con ella ya que permite exigir cuentas a los gobernantes. La rendición de

cuentas constituye la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y constituye el poder de los ciudadanos de incentivar o castigar los resultados de la gestión y el desempeño de los gobiernos. Sin embargo, para que ello suceda, la transparencia debe estar diseñada de tal forma que las reglas del juego auspicien y garanticen la apertura de la información y persuadan al ciudadano no solo a ejercer su derecho de acceso a la información, sino a fortalecer sus conductas de participación y control democrático del poder.

La transparencia es un medio que contribuye y facilita la rendición de cuentas si se tiene un diseño institucional adecuado, y si además, se complementa con mecanismos adicionales de control. Pero sin un diseño legal e institucional adecuado que permita una gestión eficaz de la transparencia, cualquier ley o institución de transparencia será inútil para cumplir los fines democráticos de la rendición de cuentas.

El control es un componente indirecto de la transparencia. Aguilar Rivera (2006) señala que el filósofo Bentham afirmaba que el primer beneficio de la publicidad era contener a los funcionarios públicos y a los políticos electos dentro de sus obligaciones. La transparencia lleva implícito el establecer límites a los poderes del Estado y contribuye a generar un sistema de pesos y contrapesos que obliga al gobierno a rendir cuentas y a apearse a las leyes y contratos. A través de la transparencia, los ciudadanos pueden vigilar y fiscalizar a los funcionarios y políticos disuadiendo las malas conductas y ubicando las fallas contenidas en las políticas públicas y las decisiones de gobierno.

La legitimidad es un atributo más de la transparencia. Al hacer públicas las decisiones y la información de interés general, los gobiernos adquieren mayor aceptación y confianza por parte de la ciudadanía.

La detección y corrección de errores es otro de los atributos que Bentham señala como positivo de la publicidad (Aguilar Rivera; 2006). Esta posibilidad de ubicar los errores en la toma de decisiones pública deviene de una relación estrecha que se forma entre los ciudadanos y el gobierno a través de un ejercicio de transparencia. La transparencia como tal, contribuye a un acercamiento entre gobernantes y gobernados, relación que puede resultar virtuosa en el momento en que la sociedad civil puede deliberar y opinar sobre el rumbo de las acciones de gobierno.

Un gobierno perceptivo de lo que la sociedad le comunica, es un gobierno con mayores posibilidades y alternativas de conducirse con más eficacia, eficiencia y legitimidad. La transparencia facilita esta comunicación, al sentar las bases a través de las cuales los gobiernos hacen pública su gestión, y el ciudadano hace efectivo su derecho de acceso a la información. Tanto ciudadanos como gobierno necesitan de información confiable para funcionar mejor.

Finalmente, la transparencia asigna un papel importante a la ciudadanía y a los grupos organizados de la sociedad civil. El acceso a la información amplía las capacidades de las personas, abona a la deliberación y la toma de decisiones, permite ejercer, de manera real, los derechos políticos como el voto al contar con información sobre el desempeño gubernamental y de los servidores públicos, garantiza el pleno ejercicio de los derechos sociales, al conocer el funcionamiento de los programas y la normatividad que regula a las instituciones que prestan los servicios.

Por lo tanto, la transparencia y el derecho a la información constituyen ingredientes fundamentales para la consolidación democrática, no solo porque la garantía de acceso a la información se constituye como un derecho fundamental, sino también porque es un derecho que permite desplegar la formación de una ciudadanía y abrir la ventana para el ejercicio de una rendición de cuentas efectiva.

1.3. ¿Qué son las políticas públicas?

Uno de los ejes más importantes para este trabajo de investigación son las políticas públicas. Sin embargo, para entender qué son y para qué sirven, es necesario diferenciar dos conceptos: *Politics* (política) y *Policies* (políticas). El primer concepto es entendido como las relaciones de poder y los procesos que emanan de ellas. El segundo tiene mayor relación con las decisiones por parte de los distintos actores políticos. La política (*politics*) es el objeto de estudio de la ciencia política mientras que las políticas públicas (*policies*) son objeto de las ciencias de políticas. Aguilar Villanueva (2003:25) señala que las políticas públicas son:

“...el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presenta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas públicas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas”

Las políticas públicas se conciben como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos. Para Pressman y Wildavsky: “las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y” (Pressman y Wildavsky citado en Aguilar, 2000:44). Es decir, las políticas públicas son hipótesis. Si implementamos X curso de acción, tendremos Y metas y objetivos cumplidos.

Las políticas son acciones destinadas a la solución de problemas. Denotan a su vez las intenciones de las fuerzas políticas, específicamente las intenciones de los gobernantes, y las consecuencias de sus actos. Tiende a significar intenciones más que consecuencias. Son el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Rose, Pressman y Wildavsky, citados en Aguilar, 2003:25).

El origen del concepto se le acredita a Harold Laswell quien es referente en la materia sobre ciencias de políticas. Durante los años cincuenta definió la política pública como las disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las política, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de los gobiernos. Posteriormente, les atribuyó el componente del conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión.

Lo primero se refiere a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política), mientras que lo segundo, se encuentra referido a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la construcción de una teoría y práctica confiables (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública). Esta definición plantea una diferencia entre ciencia para comprender (conocimiento del proceso de decisión) y ciencia para decidir (conocimiento en el proceso de decisión). Esta diferencia desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el *policy studies* (estudios de las políticas) y el *policy analysis* (análisis de políticas).

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, y resultados. En cada etapa se presentan conflictos entre intereses presentes, tensiones entre definiciones del problema a resolver, entre racionalidades organizativas y de acción, y diferentes perspectivas evaluadoras. Por tanto, las políticas públicas operan en un espacio de intereses en conflicto.

Para Yves Mény y Jean Claude Thoening (1992:89), el estudio de las políticas públicas representa el estudio de la acción de las autoridades públicas:

“Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra *policy*, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realizan un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los "no actos comprometidos" de una autoridad pública frente a un problema o sector relevante de su competencia”

Hasta los años sesenta se consideraba que las Políticas Públicas (*policies*) eran variables dependientes de la actividad Política (*politics*) (Roth, 2006:13-14). Se suponía que las políticas no eran más que el resultado, el producto, la consecuencia, de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. Es decir, las políticas eran las decisiones de los gobernantes para la solución de un problema en particular, y que solo eran realizadas para legitimar su poder ante los gobernados.

Actualmente no todas las acciones del gobierno se consideran como política pública, ya que algunas acciones pueden ser singulares y pasajeras, en respuesta a circunstancias políticas o demandas sociales particulares. Lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés y beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas

públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.

A manera de resumen puede decirse que las políticas públicas son una serie de decisiones formales caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de actores que resultan afectados por las mismas, es decir un conjunto de prácticas y normas (un programa de acción gubernamental) que surgen de uno o varios actores públicos. Las características que se les atribuyen son: un contenido o producto, un programa o marco general de actuación, una orientación normativa y un factor de coerción proveniente de la autoridad de los actores públicos.

Un gobierno o funcionario público pone en marcha una política pública cuando detecta la existencia de un problema. La política es un conjunto de decisiones y acciones adoptadas como solución a una dificultad considerada por el propio gobierno y los ciudadanos como prioritaria. Es una forma específica de gestión estratégica

Finalmente, para Merino (2006: 128)

“la política de transparencia...se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental.....reclama una política definida capaz de responder a los problemas que se derivan de las asimetrías de la información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos con la mayor transparencia posible. Así, mientras el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobiernos.”

El enfoque de políticas públicas será de utilidad para complementar el análisis de las políticas de transparencia que se han implementado en México y que forman parte del sistema de rendición de cuentas.

1.4. Globalización y estandarización democrática

El proceso de globalización incide prácticamente en todos los órdenes de la vida, y afecta en gran manera los procesos sociales, hecho por el cual es de interés para explicar muchos otros procesos, entre ellos el relacionado a la estandarización de las instituciones y a las prácticas democráticas.

La globalización, cuyas consecuencias colocan hoy en día el orden de los Estados nacionales frente a nuevos desafíos, tiene raíces antiguas y diversas, pero se diferencia cualitativamente de lo que fue en sus inicios: la globalización de nuestros días se caracteriza por ser más rápida, más barata y más profunda. Las redes mundiales en expansión y la llamada gobernanza global, en donde se movilizan los capitales, las mercancías, las informaciones, las ideas, los conocimientos, los individuos o incluso cuestiones ecológicamente relevantes, se traducen en un tejido cada vez más profundo de interdependencias globales (Dirk Messner; 2001:49) .

Aunque muchas veces la globalización es entendida como un proceso meramente económico es necesario reconocer otras facetas. “Lo que está implicado en el término globalización es una apertura potencial de todo tipo de transacciones” (Mayntz, 2002). Las facetas de la globalización van desde la expansión de las comunicaciones, de los mercados y corporaciones multilaterales, de los problemas ambientales e incluso del crimen y el terrorismo. Por tanto, como resultado de estas cuatro facetas -la globalización de la comunicación, de los mercados, de los procesos de producción y del crimen -, se ha gestado una nueva faceta: la globalización política.

El proceso de globalización impone tensiones inevitables sobre las condiciones de gobernabilidad de los países. Los efectos de la globalización sobre los Estados nacionales, sus economías y población representan un reto para las legislaturas y los gobiernos nacionales y locales, ya que por una parte, la globalización confronta a los gobiernos con nuevos problemas, y por otro, restringe las opciones políticas para la resolución de los mismos.

Sin embargo, los Estados nacionales no están irremediamente condenados a la impotencia o a la adaptación pasiva frente a los efectos de la globalización. Si este fuera el

caso, las condiciones de gobernabilidad sufrirían un deterioro irreversible, imponiéndose un escenario de conflicto e inestabilidad recurrente.

En el centro del debate sobre la globalización está el de la soberanía de los Estados. De ahí la necesidad de consolidar el sistema internacional, es decir el sistema de gobernanza global para que funcione de manera equilibrada y justa en todos los países y las regiones del planeta.

Desde la perspectiva de algunos autores, la globalización actual no funciona para gran parte de los países del planeta, particularmente en los temas relativos al medio ambiente y la estabilidad económica mundial, ya que lejos de constituirse en una integración equilibrada y estable, se ha conformado como un proceso desigual y no necesariamente democrático (Bouzas, Roberto y French-Davis, Ricardo, 1998: 1). Sin embargo, es importante reconocer las ventajas que algunos países han logrado de dicho proceso, como en algunos casos exitosos de crecimiento económico del este Asiático a partir de mayores oportunidades en términos de acceso a los mercados y tecnología, el aumento en los niveles de salud a nivel mundial, y el avance de la democracia en muchos rincones del planeta.

La globalización ha promovido el surgimiento de instituciones que pretenden dirigir el proceso de globalización mundial. Sin embargo la estructura de un gobierno global, o mejor dicho una sociedad mundial global, es aún incipiente. La configuración de un sistema internacional formalmente establecido y con legitimidad implicaría realizar una reorientación del funcionamiento democrático de meta-organizaciones que operan a nivel mundial (Goran Ahme y Nills Brunsson; 2005).

En teoría, las meta-organizaciones internacionales están abiertas a incorporar y aceptar miembros de cualquier parte del mundo. Incluso, las instituciones de la gobernanza global están en común acuerdo de generar las condiciones de oportunidad para que los Estados nacionales sean incorporados y participen en la formulación de políticas.

No obstante, la participación en meta-organizaciones está condicionada a la exigencia de requerimientos que no todos los países cumplen. Como resultado de lo anterior, se observa que países con problemas de pobreza y países no democráticos quedan excluidos de las negociaciones e incluso de las políticas. Las normas e instituciones colectivas suelen

implicar restricciones para algunos actores, ya que los entes supranacionales imponen normas, estándares y con frecuencia sanciones sobre los Estados nacionales.

Aunque los Estados nacionales tratan de tener influencia sobre las decisiones que toman meta-organizaciones, no todos los países logran incidir, ya que la autoridad depende directamente del poder que ostenten. Los países desarrollados gozan de una situación privilegiada contra los países en vías de desarrollo, ya que “tengan o no el derecho a vetar una decisión que sea contraria a sus intereses, los Estados poderosos siempre podrán oponerse a las decisiones colectivas y obligar la abstención a cualquier acción que contribuya a algún problema global...” (Renate Miyntz; 2002:5). Los estados más ricos pueden impulsar decisiones colectivas acompañadas de un mayor poder con mayor facilidad que los países pobres.

Otra característica de la gobernanza global actual es que además de emitir políticas públicas específicas para resolver problemas comunes, también lo hace para resolver los problemas internos de los países. Por ejemplo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional otorgan créditos para la resolución de problemas que se originan dentro de los países.

La relación entre el Estado nación y la gobernanza global contiene muchos aspectos, y aunque el Estado nacional siga estando en el centro de la acción política, las presiones a favor de una mayor gobernanza global se incrementarán con el paso del tiempo. Las relaciones asimétricas en la gobernanza global es quizá el mayor reto por resolver por parte de las meta-organizaciones del sistema internacional y de los países más poderosos. No habrá desarrollo global si no se reajustan las reglas que le dan orden y conducción al proceso de globalización en sus diferentes facetas.

El interés de diversos actores supranacionales por la gobernabilidad a nivel mundial, y con ello, la necesidad de una gobernanza global en donde la acción colectiva global tenga cabida, implica actuar en dos niveles: desde el ámbito académico, al fomentar nuevas teorías que aporten una explicación actual del fenómeno; y desde el ámbito institucional, para orientar políticas que colaboren a generar gobernabilidad y “*governance*” democráticas en los ámbitos locales, nacionales, regionales y global.

En conclusión, el proyecto de la gobernanza global enfrenta una gran paradoja: funciona sólo para los intereses hegemónicos que se imponen en organizaciones y meta-organizaciones que configuran de alguna manera un régimen internacional poco democrático. Para algunos realistas políticos este proyecto es, en el mejor de los casos, una utopía. Le reconocen más bien como una situación de competencia agudizada, contiendas de desregulación y conflictos comerciales en la geoeconomía.

La complejidad del fenómeno de la globalización justifica, de alguna manera, la diversidad de rasgos y significados que se le atribuyen. De esa manera, mientras unos autores destacan los componentes económicos del proceso, otros le atribuyen contenidos más bien políticos o culturales. En algunas ocasiones se relaciona a la globalización con tendencias a la convergencia y a la homogeneidad, pero en otras ocasiones se le ve como un arreglo institucional disímil, incluso se le asocia con fenómenos de exclusión más que de integración.

Lo que es un hecho es que la globalización política ha sido capaz de conducir la política interior en muchos países en vías de desarrollo. Los estándares democráticos como la transparencia, son un ejemplo de lo anterior. Aunque en México, un sector de la sociedad civil se movilizó para la configuración de una ley de transparencia, los compromisos de los gobiernos con organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional jugaron un papel importante para introducir la política de transparencia como un tema central de la agenda política.

1.4.1. Estandarización

El proceso de globalización ha sido terreno fértil para el surgimiento de meta-organizaciones, elementos constitutivos de la gobernanza global que componen y dan dirección al proceso de globalización.

Dichas meta-organizaciones, por utilizar el lenguaje de la teoría organizacional, han fomentado la creación y utilización de estándares que marcan los criterios con base en los cuales se orientan los temas y las prácticas de la democracia. Estos estándares se pueden introducir a través de elementos como las alianzas de cooperación, la creación de los libros

blancos, y todas aquellas formas de regulación suave a través de las cuales meta-organizaciones logran la cooperación de sus miembros.

Como resultado, un número importante de organizaciones integrantes de la gobernanza global han integrado el tema de la democracia en sus agendas. Uno de los ejemplos más relevante es el caso del Banco Mundial (BM) quien ha establecido la publicación de su serie de indicadores agregados de gobernabilidad, los cuales evidenciaron el interés del BM por el tema, de manera que cada vez se invierten mayores recursos económicos en préstamos dirigidos a incidir en dicho tema.

El interés por los estándares democráticos, no se observa como una simple moda como han establecido algunos expertos. La importancia que ha cobrado en la actualidad el tema ha tenido como referente las formas en que operan actualmente las meta-organizaciones. “La mayor parte del orden global es creado por organizaciones y elementos organizacionales, de los cuales los de mayor importancia son las reglas, pautas explícitas de conducta que la gente y las organizaciones siguen en todo el mundo” (Goran Ahme y Nills Brunsson, 2005: 528). De ahí la importancia de estudiar estos nuevos criterios que han logrado incidir en los ámbitos nacionales y han tenido un impacto en las políticas de los países.

La red de meta-organizaciones que operan a nivel global y que han sido clasificadas en el ámbito de las instituciones del desarrollo, han logrado incorporar a sus filas un número importante de países. Ello lo han podido hacer a través de lo que se denomina la regulación suave. “La mayoría de estas reglas son estándares voluntarios más que directrices obligatorias” (Goran Ahmer y Nills Brunsson, 2005). Las meta-organizaciones de la gobernanza global, especialmente las llamadas agencias de desarrollo, están limitadas en el sentido de conducir la política interna de los países y minar la soberanía nacional, por lo cual, lejos de actuar bajo reglas vinculantes, fomentan la cooperación de sus miembros a través de reglas suaves que se expresan, entre otras formas, en estándares.

La práctica de estandarización ha impulsado la adopción de temas, criterios y políticas por parte de los países miembros. Este tipo de regulación ha sido efectiva en el sentido de que ha reorientado las políticas públicas y los temas de las agendas gubernamentales.

Las meta-organizaciones son los componentes esenciales del sistema de gobernanza global actual, y pese a que se asume mundialmente que el Estado nación sigue siendo el centro de la acción pública y que los países conservan su soberanía nacional, dichas organizaciones logran tener una influencia significativa en los órganos de gobierno de los países.

Si bien la gobernanza global no ha logrado configurarse en una estructura institucional por arriba de los Estados nacionales, la red de organizaciones supranacionales que hoy existe y que responde, en no pocos casos, a intereses hegemónicos, ha logrado tener influencia en el desempeño doméstico de países como México.

Actualmente, un número importante de países en vías de desarrollo reciben recursos económicos derivados de las meta-organizaciones que son destinados a la generación de programas de diversa naturaleza. Pero el dinero no es el único recurso con el que operan dichas organizaciones, en ocasiones, utilizan insumos de otra naturaleza como la asistencia técnica o el establecimiento de objetivos mundiales que condicionan a los países a dirigir sus políticas en un sentido específico.

Actualmente son diversas las forma en que las meta-organizaciones intervienen y fomentan la cooperación, incorporando cada vez más temas en las agendas de las organizaciones de la gobernanza global, con un particular interés en los temas vinculados a la gobernabilidad democrática con especial énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas.

1.5. Antecedentes

En este apartado se retomarán los antecedentes de la transparencia en México, como política pública, tomando en consideración que si bien el derecho a la información tiene una larga tradición jurídica en México al estar contenido en las diferentes constituciones, la transparencia como obligación gubernamental es una práctica reciente.

1.5.1. Desarrollo de la transparencia en México

La libertad de expresión, de la cual se desprende el derecho a la información, se encuentra contenida en nuestras Constituciones. Sin embargo, el ejercicio de la transparencia en sus dimensiones de obligación gubernamental y derecho fundamental de acceso a la información, no se llevaba a cabo como práctica organizacional del gobierno ni como parte

de la cultura ciudadana. En el caso mexicano, la evolución del derecho a la información se vio afectada por las limitaciones jurídicas contenidas en la propia Constitución, pero también por la existencia de diseños organizacionales configurados para un tipo de Estado autoritario, cuyas funciones se ceñían al ámbito de la opacidad.

A partir de la reforma política de 1977 -en la que se establece en el artículo sexto de la Constitución vigente que el derecho a la información será garantizado por el Estado-, la transparencia se inserta como un asunto importante de la agenda política. Esta reforma es considerada como una de las más importantes para impulsar el proceso democrático, ya que abrió la competencia electoral y reconfiguró el sistema de partido único, el cual se consideraba claramente agotado. Durante este periodo inicia una discusión y debates desde los distintos sectores sociales, incluida la cúpula política, sobre la necesidad de incorporar la transparencia como elemento característico de un sistema democrático.

Sin embargo, aunque dicha reforma permitió la competencia electoral al configurar un nuevo sistema de partidos, los esfuerzos realizados en el posicionamiento del derecho a la información estuvieron encaminados más hacia la regulación de los medios de comunicación como sujetos portadores de la opinión pública, y a los partidos políticos como los principales sujetos obligados a dar información. En ese contexto, las interpretaciones jurídicas sobre los alcances del derecho consideraban que dicha garantía no era del reconocimiento de todos los ciudadanos, sino como un derecho destinado a los partidos políticos, que les obligaba exponer su plataforma y programas a través de los medios de comunicación (Carbonell, 2010).

Durante la alternancia política del año 2000, los esfuerzos encaminados a garantizar dicho derecho suponen el reconocimiento de la transparencia como una obligación de los órganos del Estado para hacer efectivo, el derecho a la información. Es entonces que se llevan a cabo cambios importantes, desde el ámbito estrictamente jurídico hasta el ámbito institucional-organizacional, que han dado práctica al ejercicio del derecho a la información y la transparencia.

Con la creación en 2002 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dibujó un nuevo horizonte de alcances en torno al derecho a la información. En 1977 el criterio jurisdiccional del derecho consistió más en una garantía

electoral, la cual no podía ser ejercida por todas las personas. Sin embargo, a partir del acontecimiento de la matanza de Aguas Blancas³ la corte consideró, a veinte años de su reconocimiento en la Constitución, que el derecho a la información era un derecho para los ciudadanos (Artículo XIX, 2011;4).

Posterior al suceso de Aguas Blancas, la SCJN replanteó los alcances del derecho a la información al señalar que debe estar garantizado por el Estado Mexicano, que tanto el derecho a la información como el derecho a la verdad es fundamental para que los ciudadanos comprendan el mejoramiento de una conciencia ciudadana. Señala también que se comenten violaciones graves a las garantías individuales si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permiten atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupo o personas (Artículo XIX, 2011: 4).

Durante la administración de Vicente Fox, se introdujeron una serie de concepciones en torno a la gestión pública que contrastaban con las antiguas formas de operar la administración pública. A este modelo se le denominó la “Agenda del Buen Gobierno”. Uno de los puntos centrales de dicha agenda era impulsar un gobierno honesto y transparente, de ahí que la propia oficina de la presidencia redactara una propuesta de Ley de Acceso a la información. Esta propuesta tendría como alcance únicamente a la administración pública federal, dejando de lado las obligaciones y regulaciones al resto de los niveles de gobierno y a los otros poderes.

Posterior a la presentación de la iniciativa en la Cámara de Diputados, la respuesta de los diputados de los diferentes partidos políticos fue la de generar la propuesta legislativa elaborada por el Grupo Oaxaca. La iniciativa de este grupo de académicos y periodistas proponía incorporar a los tres poderes federales y a los organismos constitucionales

³ La matanza de Aguas Blancas fue un crimen de Estado cometido por la policía estatal de Guerrero en la localidad de Aguas Blancas, municipio de Coyuca de Benítez. En este lugar, el 28 de junio de 1995, agentes del agrupamiento de la policía guerrerense dispararon en contra de un grupo de miembros de la Organización Campesina de la Sierra del Sur (OCSS) quienes se dirigían a un mitin político en la población de Atoyac de Álvarez (región de la Costa Grande). En dicho atentado murieron 17 campesinos. El gobierno estatal estaba dirigido por Rubén Figueroa Alcocer quien negó los hechos, sin embargo, más tarde se dieron a conocer las imágenes en el momento en que fueron atacados. El crimen provocó protestas y el surgimiento de grupos armados como el EPR

autónomos como sujetos obligados, así como crear un órgano autónomo garante del derecho a la información.

Finalmente el 11 de julio de 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (IFAI). El IFAI fue creado como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sin embargo, el IFAI no logró consolidarse en sus orígenes como un organismo totalmente autónomo ya que en su diseño institucional no cuenta con independencia plena frente poder ejecutivo.

Posterior a la entrada en vigor de la Ley y del establecimiento del IFAI, así como sus homólogos en distintas entidades federativas, en 2007 se concreta otra reforma al artículo 6º de la Constitución. La redacción de dicho artículo quedó de la siguiente manera:

“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 de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado”

Los principios rectores de la Ley son los siguientes:

- “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.
- 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.
- 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.

- Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- 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.
- 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.
- La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”

Actualmente, el derecho a la información pública es considerado como un derecho fundamental para un estado democrático y ha sido reconocido por los tribunales mexicanos como una herramienta indispensable para la construcción de la ciudadanía, así como pilar de cualquier orden democrático y se ha reconocido al principio de máxima publicidad como eje rector del derecho.

1.6. El papel de los actores externos: Banco Mundial, Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana

Los cambios recientes que han tenido lugar en México en materia de gobernabilidad democrática vinculados al tema de la transparencia, se han generado en buena medida, gracias a los siguientes factores: un interés creciente de la sociedad por incidir en la gestión de los asuntos públicos; la influencia de la visión gerencial al interior del gabinete presidencial a partir del 2000; y, la composición de la agenda internacional en la cual México se ha comprometido a realizar acciones en esa materia.

Un elemento que ayuda a explicar el posicionamiento de la transparencia a nivel mundial es la difusión e interés que han puesto en ella instituciones internacionales como el Banco Mundial que apoyándose en mecanismos de estandarización, ha logrado posicionar el tema al interior de los países en procesos de transición y consolidación democrática. En este sentido, los organismos internacionales promueven la transparencia no solo por el interés de impulsar la democracia en todos los rincones del planeta, sino también porque dentro de un marco de transparencia es posible tener mayor control de los recursos que los mismos organismos transfieren a los países. En esa lógica, la transparencia y la rendición de cuentas es un ejercicio que se extiende, igualmente, al ámbito transnacional.

La globalización política es entonces un elemento clave que ayuda a explicar cómo los procesos de estandarización política inciden en las agendas nacionales. La estandarización genera una red de organizaciones que trabajan desde el ámbito de los organismos multilaterales pero también desde los grupos de organizaciones de la sociedad civil mundial (Nills Brunsson, 2000).

El caso más relevante para esta investigación es la relación de México con el Banco Mundial. Los compromisos adquiridos entre ambos se definen en las Alianzas Estratégicas en donde el tema de la transparencia ha sido contemplado puntualmente durante los últimos años, al igual que los temas vinculados a las reformas fiscal, energética, de pensiones, laboral, y el enfático tema del estado de derecho por mencionar los más importantes.

El Banco Mundial ha sido un actor protagónico en México durante los últimos años, no solo en función de la cartera de créditos que fluyen del organismo hacia nuestro país, sino también por la asistencia técnica que cada vez mas inserta temas a la agenda pública. En este marco, la transparencia ha jugado un papel importante.

Durante la administración de Vicente Fox, el gobierno federal adoptó de manera prácticamente íntegra los supuestos y fundamentos impulsados por el Banco Mundial y otros organismos multinacionales. Esta visión de carácter gerencial fue producto de un proceso de estandarización de temas transversales al gobierno. La Nueva Gestión Pública fue el enfoque que sirvió a organismos multinacionales como la OCDE y el Banco Mundial para incidir en las políticas de diversos países. Después del intenso proceso de

reestructuración tendiente a minimizar el papel del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social, desde los organismos internacionales se promueve una “variante crítica de las políticas derivadas del “Consenso de Washington”, haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados” (López, 2000). En esta línea, el Informe del Banco Mundial de 1997 pone a consideración un conjunto de medidas que, en la esfera administrativa, apelan al fomento de una mayor competencia.

Dicha propuesta estaba basada esencialmente en lo que hoy se conoce como el servicio profesional de carrera, la apertura de organismos públicas a la iniciativa privada con la intención de romper los monopolios, la descentralización y la instrumentación de prácticas de participación ciudadana. La Agenda de Buen Gobierno se fincó sobre las bases de este enfoque, el cual fue adoptado por una nueva clase de funcionarios públicos de tendencia conservadora.

La Agenda del Buen Gobierno se fincó en seis estrategias: que el gobierno cueste menos; que sea de calidad y certificado; deberá ser profesional y contar con un sistema de carrera; que sea digital y electrónico; desregulado; y honesto y transparente.

La Agenda Nacional de Buen Gobierno contenía seis líneas básicas de acción, sobresaliendo que la primera se vinculó a la rendición de cuentas:

- Gobierno honesto y transparente.
- Gobierno profesional.
- Gobierno de calidad.
- Gobierno digital.
- Gobierno con mejora regulatoria.
- Gobierno que cueste menos.

Las evidencias en torno al gobierno de Vicente Fox nos orientan a poder formular algunas conclusiones de ésta intención modernizadora que tanto énfasis tuvo en el gabinete, y que al parecer se quedó en un vano intento por vender la idea, más que llevarla a efecto.

En términos generales, la Agenda de Buen Gobierno fue una propuesta poco articulada lo cual resultó en un avance desigual. Funcionó solo en algunos temas y oficinas gubernamentales pero no en todo el aparato gubernamental. En segundo lugar, era una visión de modernización interna, centrada en las oficinas, y no con una visión más integral y de frente a la sociedad. En tercer lugar, los criterios gerenciales no tomaban en cuenta el estado y la naturaleza de la administración pública en México, que dista mucho de la de otros países – i.e. Gran Bretaña- que cuentan con tradición burocrática de muchos años y por lo tanto más profesionalizadas. A manera de crítica, las políticas omitían el componente de la sociedad que es fundamental en un régimen de corte democrático.

La agenda presidencial de Fox se enmarcó no sólo en las tendencias y los estándares mundiales de la administración pública, sino que adicionalmente, fue compatible con los compromisos internacionales en materia de combate a la corrupción y fomento a la transparencia que México adoptó y cuyo cumplimiento va de la mano con la implantación de dicha agenda.

En efecto, México es signatario de diversos instrumentos internacionales anticorrupción, de los cuales, los más relevantes son:

- La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
- La Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, conocida también como Convención de Mérida.

Estos instrumentos se generaron a partir de la voluntad de las naciones que forman parte de los foros multilaterales y regionales, y generan relaciones vinculantes que obligan a los países a observar reglas y tratados de carácter internacional. Pero además de estos tratados internacionales, México ha suscrito compromisos de otro tipo como son las alianzas de trabajo que se establecen entre algunas organizaciones financieras internacionales y el país. Estas relaciones son exitosas en la medida que, aunque no generan relaciones vinculantes,

funcionan a través de procesos de estandarización (reglas suaves) los cuáles hacen cooperar a los países.

Por otra parte, las organizaciones civiles nacionales e internacionales han jugado un papel decisivo. Como ejemplo, *Transparencia Internacional* (TI) es una meta-organización de la Sociedad Civil que opera a través de toda una red organizaciones (capítulos) en distintos países. Está dedicada a combatir la corrupción política teniendo como herramienta principal la divulgación de información. Fue fundada en 1993 y tiene su sede en Berlín, Alemania.

TI está estructurada como una agrupación de más de 80 *capítulos* nacionales con un secretariado central. Creada inicialmente como una organización sin fines de lucro alemana, actualmente TI es una Organización No Gubernamental (ONG) y su estructura organizativa está en proceso de democratizarse completamente según advierten sus integrantes. En América Latina y el Caribe se ha formado una red de asociaciones afiliadas en catorce países, bajo las figuras de capítulos nacionales, capítulos nacionales en formación o contactos nacionales, lo cual ha contribuido a promover un sector de la sociedad civil doméstica interesado en el tema de la transparencia y la rendición de cuentas.

Aunque se cuestiona con frecuencia el valor de sus informes sobre corrupción que están basados en encuestas que miden la valoración subjetiva de los encuestados sobre el grado de corrupción de los países estudiados, TI y otras organizaciones constituyen un componente de estandarización con resultados, que al igual que organismos multilaterales, logran incidir en las acciones de los gobiernos.

Los cursos de acción que se han desarrollado en materia de transparencia como la creación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y posteriormente la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública tuvieron como trasfondo un ambiente propicio para que dicho proceso no se viera obstaculizado fuertemente. En este entorno, la creación de *Transparencia Internacional*, y posteriormente el Capítulo México durante 1999 perfiló a la transparencia como tema elemental para una sociedad civil en proceso de consolidación.

A principios del 2009 un grupo de mexicanos decidió crear Transparencia Mexicana, una organización civil cuyos objetivos enunciados fueron enfrentar el problema de la corrupción desde una perspectiva integral, fomentando además una discusión pública en torno al problema. Al denunciar el gran inconveniente que representaba la corrupción en el país, dicha organización reconocía que la transición democrática transitaría por caminos difíciles, derivada de la opacidad e impunidad que ha imperado por largos años.

Dicha organización se planteó los siguientes objetivos:

- Promover la consolidación de una cultura ciudadana de respeto a la legalidad. Para ello, Transparencia Mexicana busca mejorar la comprensión de dicha cultura, así como los retos que una ética social supone. En este sentido, la discusión ética no trata sólo de la convicción interior, sino también de una nueva relación con la colectividad.
- Analizar e integrar propuestas en torno al aparato educativo y al sistema de valores. No todo puede estar normado. Es por ello que Transparencia Mexicana se interna en el terreno de la cultura cívica y los valores de los mexicanos. Entender los valores de transparencia y respeto a la legalidad que tanto el sistema educativo, como los medios y la familia transmiten, es una tarea esencial para producir una nueva cultura en contra de la corrupción.
- Establecer alianzas y redes de combate a la corrupción. Tanto en el ámbito internacional, a través de *Transparency International*, como en los distintos estados del país, Transparencia Mexicana busca establecer coaliciones que promuevan políticas concretas para reducir los márgenes de corrupción. Del mismo modo, Transparencia Mexicana promueve la aparición de organismos regionales o locales, que compartan sus líneas generales de trabajo, y que encaren el problema de la corrupción desde otros niveles de gobierno y de la actividad empresarial.
- Mantener una vocación de servicio y asesoría. Los objetivos de Transparencia Mexicana incluyen la generalización de medidas exitosas para combatir la corrupción. Para ello, Transparencia Mexicana busca asesorar a los organismos

involucrados en decisiones con riesgo de corrupción con información y acciones concretas que permitan reducirlo.

- Definir algunas de las acciones necesarias para fortalecer la constitucionalidad de la vida pública y privada en el país. Se trata de generalizar la defensa de la legalidad como una forma institucionalmente eficaz y económicamente rentable de participar en sociedad.
- Diseñar un sistema de estímulos en el combate a la corrupción. Más allá de la denuncia, Transparencia Mexicana busca señalar las actividades dañinas para la vida económica e institucional del país, pero también pronunciarse a favor de las acciones e instituciones que resulten exitosas en el enfrentamiento contra la corrupción. Transparencia Mexicana también enfatizará el trabajo de ciudadanos e instituciones que cumplen con sus funciones y resisten la corrupción.
- Recabar información y realizar estudios conducentes a mejorar el conocimiento sobre el problema de la corrupción y sus consecuencias. En este sentido guarda relevancia central el trabajo sobre las instituciones y marcos normativos, así como las reformas necesarias para estimular o fortalecer zonas de transparencia.

Partiendo del contexto, en donde los estándares democráticos son establecidos por las organizaciones multinacionales, es importante señalar que los avances del derecho a la información y la transparencia en México han sido resultado, en buena parte, de una tendencia global promovida por los organismos supranacionales, sin que ello demerite los procesos y cambios políticos institucionales internos que tuvieron como correlato el desarrollo de una sociedad civil con mayor actividad e incidencia en la vida pública.

Sin duda, Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana jugaron un papel importante en la lucha por transparencia en México, sin embargo, el ámbito de la sociedad civil se ha consolidado de manera importante en los últimos años. Actualmente hay nuevos actores que han adquirido un rol importante en este rubro. FUNDAR, Alianza Cívica, Artículo XIX y Global Integrity son algunos ejemplos.

Conclusión

La democracia no es posible sin la existencia de un sistema consolidado de rendición de cuentas. La transparencia, por su parte, representa una forma de rendimiento de cuentas de la cual no puede prescindir ningún régimen democrático moderno. En la actualidad, la democratización de los sistemas políticos ha sido impulsada por los procesos de globalización y estandarización los cuales operan a través de las redes multinacionales.

En el caso de México, la consolidación de las políticas públicas de transparencia se aceleraron con la reforma política de 1977, la creación en 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la reforma al 6º constitucional en 2007. Estos cambios legales e institucionales se desarrollaron al mismo tiempo que los procesos de consolidación de la sociedad civil nacional e internacional quienes exigían mayor apertura.

Capítulo 2. El modelo de la transparencia en México. Análisis de las bases legales y del diseño institucional

Este segundo capítulo aborda en un primer momento la discusión en torno a la Nueva Gestión Pública como una de las tendencias que fueron adoptadas durante los últimos años. Ésta auspició reformas importantes al aparato gubernamental tendientes a promover una mayor desregulación de los procesos administrativos. A su vez, se realiza una reconstrucción del modelo de transparencia mexicano a partir del análisis de las bases jurídicas e institucionales de la transparencia y el acceso a la información.

2.1. La Nueva Gestión Pública y la política de transparencia en México

Desde los años ochenta, una de las transformaciones del Estado mexicano ha sido el “paso” del Estado burocrático al Estado gerencial democrático, teniendo como modelo intermedio el Estado neoliberal. El modelo gerencial se distingue del modelo neoliberal en que centra las decisiones en los principios del libre mercado y en una política económica que beneficia al sector financiero sobre otros sectores productivos. Bajo este enfoque, las opciones de política económica se estrechan. El modelo gerencial del Estado centra sus decisiones en una redefinición de las relaciones entre la sociedad y el Estado (CLAD, 1998).

Durante la década de 1970, el modelo gerencial, es decir, el modelo de gestión pública influenciado por el *managment* público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizada por rasgos de portabilidad y difusión, así como neutralidad política. Sus principios y técnicas se presentaron como una respuesta válida para los problemas de la gestión pública en diversos países, en diversos niveles de administración y en variados sectores de actividad pública (Sánchez, José Juan, 2006:137). Los primeros países que incursionaron en la implementación de este modelo fueron Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia.

Con la llegada del *managment* público inicia un proceso de aprendizaje en el que dicho enfoque constituye un modelo de gestión distintivo que pretende responder a la especificidad y complejidad de las administraciones públicas.

Hood y Jackson (1991) señalan que de acuerdo a Aucoin, la Nueva Gestión Pública se caracteriza por la defensa de: 1) un cambio en las políticas a la administración (en el sentido de incrementar el énfasis en dirección al costo consciente del sector público y de hacer menos hincapié en el desarrollo de las políticas); 2) un cambio de la agregación a la desagregación en la organización del servicio público (de los sistemas monopólicos a los mercados internos y la competencia); 3) un cambio de planeación y el bienestar que brinda el servicio público al énfasis en la reducción de costos y la disciplina laboral; 4) un cambio de proceso a la producción en los mecanismos de controles y responsabilidades; y 5) un divorcio de la provisión y la producción (o la “entrega”) en la política pública. (Sánchez, José Juan, 2006: 143)

Los objetivos de la Nueva Gestión Pública centrados en un nuevo modelo de administración de los asuntos públicos desde la burocracia, estuvieron acompañados también de las tendencias democratizadoras. De ahí que el tema de la transparencia tuviera relevancia tanto como reforma democratizadora, como modernizadora del Estado.

Los gobiernos instaurados desde 2000, año en que se genera la alternancia, han insistido en ese propósito y han puesto en marcha nuevas políticas tendientes a modernizar el aparato burocrático, las instituciones del Estado e iniciar un proceso de democratización en el cual se redefinen las relaciones que guarda la sociedad con el Estado.

En el caso de México, el impulso de las nuevas políticas fue producto en buena medida del crecimiento de una sociedad civil participativa, pero también ha sido producto del proceso de estandarización democrática que organismos internacionales como el Banco Mundial promueven en el mundo. Con mayor frecuencia las políticas nacionales tienen vínculos y se relacionan con políticas de organismos internacionales interesados (ONU, OEA, BM, BID, FMI) en la aplicación de un modelo de desarrollo estandarizado con el modelo de democracia y de economía de mercado de los países occidentales desarrollados, tales como la democracia, el respeto y la promoción de los derechos humanos, y la protección de los recursos naturales.

En lo que toca al primer cometido, la transparencia ha recibido el mayor interés por parte de los gobiernos, las agencias internacionales y la sociedad civil. Así, por ejemplo, el Banco Mundial en el documento demonimando Alianza Estratégica México (2004) apunta lo

siguiente a propósito del combate a la pobreza (área privilegiada de relación con los gobiernos latinoamericanos) y la rendición de cuentas:

“Obtener una eficaz rendición de cuentas de los programas de gobierno a los ciudadanos es una tarea compleja y de mediano a largo plazos, pero fundamental para una política gubernamental eficaz. Han habido iniciativas notables en esta materia como la Ley de Acceso Público a la Información (2002) y la Ley General de Desarrollo Social (2003). Sin embargo, la experiencia internacional indica que la rendición de cuentas también requiere fuertes instituciones formales e informales, incluso en los niveles locales, para que tales leyes funcionen eficazmente.”

En el terreno político, ésta estandarización de las políticas del Gobierno Federal y los diseños de los organismos internacionales, implican una tendencia a adoptar enfoques como el de la Nueva Gestión Pública. El paso del régimen autoritario al régimen democrático, se caracteriza esencialmente por el ejercicio efectivo de las garantías individuales, el imperio del Estado de derecho, y la participación ciudadana, concretamente, por el uso de instrumentos de transparencia.

Por ello, la transparencia ha sido una política y un instrumento privilegiado en los últimos años, ya que hace posible el requisito democrático del derecho a la información, funciona como mecanismo de la rendición de cuentas, y desde otra óptica, hace posible que las formas de relacionamiento del Estado y el ciudadano transite hacia formas más horizontales.

La adopción de políticas “neoclásicas” o “neoliberales” en México inicia durante la administración de Miguel de la Madrid, con el ingreso al GATT en 1986, y se mantiene hasta la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor el 1° de enero de 1994. Toda la década de los 90 se caracterizó por una congruencia impecable con las políticas de asimilación a la economía mundial, y con el apego a las líneas económicas marcadas por los Estados Unidos: negociación de la deuda externa con los organismos internacionales, apertura de fronteras, privatización de las empresas públicas, políticas salariales restrictivas, flotación del peso, control de la inflación y disciplina presupuestal del Gobierno Federal, entre otras medidas de control del nuevo modelo económico.

El acceso al poder del Partido Acción Nacional (PAN) conllevó un influjo conservador en el manejo de la economía, por lo que se acentuaron las políticas desregulatorias. El correlativo de tipo político a esta liberalización económica, fue la liberalización política, al promoverse la “democratización” o “transición democrática”. El respeto al voto fue el indicador principal de esa tendencia, y si bien representó un avance respecto de experiencias fraudulentas como la que ocurrió en las elecciones presidenciales de 1988, no trascendió hacia la constitución de un nuevo orden democrático, en el que confluyeran la Reforma del Estado, y la movilización consciente y responsable de la ciudadanía.

El Estado abundó cada vez más en la necesidad de modificar la situación imperante, así como los conceptos de la acción de gobierno. Desde todos los frentes (poderes de la Unión, o niveles de gobierno) se instrumentó una “oleada” de modernización del Estado consistente, en una primera etapa, en disminuirlo, minimizar sus atribuciones económicas y regulatorias, y en una segunda etapa, en promover la presencia de la sociedad organizada, y el “empoderamiento” de los grupos otrora marginados como las mujeres, personas con capacidades diferentes, tercera edad, niños, indígenas, etc.

Un avance producto del nuevo modelo democrático fue la promulgación en el año 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Dicha legislación permitió *a posteriori* diseñar un modelo de transparencia cuyos mecanismos han promovido el derecho de acceso a la información pública y la transparencia gubernamental.

Si bien la transparencia ha sido diseñada desde el ángulo de una cabal ortodoxia frente a los modelos provenientes de los países desarrollados, las condiciones sociales y las inercias gubernamentales en que trata de arraigarse la hacen un instrumento ajeno a las expectativas o los intereses inmediatos de la gran mayoría de los ciudadanos. De lo que se trata es de que junto con una mejor difusión de la ley respectiva, se creen las condiciones objetivas de ejercicio de la transparencia, y de que ésta represente un instrumento de rendición de cuentas y control ciudadano.

La influencia de la visión gerencial al interior del gabinete de Vicente Fox, impulsó la “Agenda de Buen Gobierno” la cual destacaba como prioritarios los trabajos en materia de transparencia. Esta agenda pretendía expresar el compromiso de la administración federal

en relación a los cambios urgentes en la gestión pública del gobierno federal para convertirla, según argumentaban, en una palanca para el desarrollo y la generación de oportunidades para todos.

La Agenda de Buen Gobierno respondía, en buena parte, a la imagen negativa que había tenido el gobierno durante los años anteriores a la administración de Fox. Durante años, la idea que tenían muchos ciudadanos del gobierno, tanto de nuestro país como de otras partes del mundo, era la de un aparato obeso, con altos costos económicos, con funcionarios ineficientes y cuyo valor era menor al costo fiscal que se imponía a la sociedad. De igual manera, era muy frecuente ver a la burocracia pública como un conjunto inaccesible de oficinas que, más que servir y resolver los problemas de la ciudadanía, parecían sus “adversarios”, ante los altos costos de transacción que implicaba el servicio público.

La Agenda de Buen Gobierno representó para el presidente en turno y su gabinete un esfuerzo por poner al ciudadano en el centro de la reforma administrativa. Su propósito formal era el de garantizar la consolidación del régimen democrático, la honestidad y transparencia en el servicio público y elevar la capacidad competitiva del país al contar con mejores servicios públicos.

2.2. Orígenes

La noción de transparencia está relacionada intrínsecamente con el derecho a la información, el cual es clasificado como un derecho fundamental propio de todo régimen democrático. Los antecedentes más lejanos en nuestras leyes datan en ese sentido del artículo 29 constitucional (1811), que establece la libertad de imprenta en temas científicos y políticos con fines ilustrativos. Luego, la Constitución de Cádiz (1812), aplicable al territorio de la Nueva España, se refiere a las libertades de expresión e imprenta en su artículo 371. Más tarde, el tema lo consignan el artículo 49 de la Constitución de Apatzingán (1814), el artículo 31 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, el 50 de la Constitución Federal de 1836, el 9, 10, 11 y 12 de las Bases Orgánicas de 1843 y el 6 y 7 de la Constitución de 1857. El sentido de esa continuidad del pensamiento liberal es garantizar la libertad de pensamiento y manifestación de las ideas. El periodo de consolidación de estos principios se da hasta 1867, lo que implicó la prohibición de la

censura. Así lo consignaron los artículos 6° y 7° de la Constitución de 1857 y el 6° de la de 1917. Este último determina que “la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún crimen o delito, o perturbe el orden público.”

Es importante mencionar que desde 1917, este artículo sólo se ha reformado en dos ocasiones (diciembre de 1977, en el contexto de la reforma política impulsada por el gobierno de José López Portillo), para adicionarle una oración, que resulta fundamental en el tema de la transparencia: "El derecho a la información será garantizado por el Estado". Y el 20 de Julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se adiciona con un segundo párrafo el artículo 6°. Esta modificación, como bien señala Sergio López Ayllón (2009: 8), estableció el acceso a la información como un derecho fundamental de todos los mexicanos.

Entre diciembre de 1977 y junio de 2002 se generaron varios intentos de adecuar la legislación a los propósitos de transparencia; en 1980, 1995 y 1998, en que se buscó reglamentar esta disposición constitucional y actualizar la legislación en materia de información y comunicación social. Se expidió entonces una ley marco (Ley Federal de Comunicación Social) que abarcó aspectos como el acceso a la información pública, la protección de la práctica periodística, los criterios para la asignación de la publicidad del Estado, y las reglas para la concesión de estaciones de radio y televisión. Esta conjunción de temas dificultó la negociación entre los partidos políticos, suscitando además la reacción de los concesionarios de medios de comunicación. En la actualidad se ha legislado con base en agendas específicas, por tema, con resultados más favorables, como la expedición misma de la ley de transparencia que nos ocupa, vigente a partir del 12 de junio de 2002 (López Ayllón, 2009).

Como demuestran los datos anteriores, el concepto de libertad de información en México no es nuevo. Sin embargo, el establecimiento del derecho en nuestras leyes no significó el ejercicio del mismo. En 1977, durante el gobierno de López Portillo, se inicia el proceso democratizador en México con la puesta en marcha de la “reforma política” en la cual se crea el sistema de partidos y se reforma el artículo 6 de la Constitución mexicana y se incorpora el siguiente texto: “El Estado garantizará la libertad de información”. Sin embargo, aún con esa nueva adición no se contemplaron leyes reglamentarias y

mecanismos para garantizar a los ciudadanos acceso a los archivos. El gobierno mexicano, cuya cultura había sido por muchos años la de la opacidad, siguió sin dar información al público.

Posteriormente, durante el 2001, el departamento de supervisión administrativa y auditoría del gobierno mexicano, la SECODAM, inició la redacción de versiones preliminares de una ley de información como parte de una iniciativa contra la corrupción. Algunos críticos entre ellos integrantes del Grupo Oaxaca y legisladores de oposición señalaron que el documento preliminar parecía orientado a proteger la confidencialidad del gobierno más que alentar la transparencia y el derecho a la información. En ese contexto, abogados de derechos humanos, periodistas y académicos se movilizaron y redactaron una nueva propuesta, la cual sometieron al Congreso. Conocidos como el Grupo Oaxaca, cabildearon largo tiempo para que la propuesta fuera aceptada en el marco en que aumentaba el interés nacional e internacional por la transparencia y la rendición de cuentas. El Grupo Oaxaca se erigió como un actor fundamental al formular y cabildear la iniciativa tratando de cumplir con los siguientes propósitos:

1. Precisar en la constitución el principio de que la información en posesión de los poderes del Estado, le pertenece a los ciudadanos.
2. Legislar para los diferentes órganos del Estado y todas aquellas empresas que reciben recursos públicos.
3. Establecer sanciones a los servidores públicos que no cumplan con la obligación de proporcionar la información solicitada.
4. Establecer con claridad un capítulo de excepciones.
5. Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad.
6. Reformar y derogar las disposiciones jurídicas que se opongan al derecho de acceso a la información.

Después de varios meses, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa. El resultado final fue la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIPG), con la intención de garantizar el derecho de los ciudadanos a obtener información pública.

Después de la aprobación de la ley federal, el 12 de junio de 2002, las entidades federativas comenzaron a ratificar su propia legislación sobre transparencia. Además, uno de los componentes especiales del modelo de la transparencia en México es la conformación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Con su creación, por primera vez se cuenta con un órgano cuyos objetivos son garantizar que las instituciones que integran la Administración Pública Federal respondan de manera adecuada a las solicitudes de información pública.

La LFAIPG trajo consigo una dimensión totalmente renovada al derecho de acceso a la información, el cual, en su largo trayecto por las constituciones de nuestro país, era interpretado jurídicamente como un derecho de los partidos políticos. Actualmente, la legislación tiene como principio la máxima publicidad y establece el derecho a la información como un derecho de todas las personas.

Tanto la ley federal como las leyes estatales de transparencia contemplan la sanción a los servidores públicos que omitan, alteren o destruyan información pública. Asimismo, también incluyen el clasificar alguna información, sobre todo aquella que invada la privacidad de las personas o que esté catalogada como confidencial. Las dependencias gubernamentales tienen veinte días hábiles para proporcionar la información solicitada o para argumentar por qué no se otorga. Si una dependencia sostiene que los documentos solicitados son confidenciales, los comisionados del IFAI deberán argumentar si esta situación está o no justificada. La ley federal también incluye una cláusula innovadora que prohíbe específicamente que el gobierno retenga cualquier información concerniente a las violaciones de los derechos humanos o a crímenes contra la humanidad.

Sin embargo, la reforma tuvo algunas debilidades en un principio. No fue lo suficientemente consistente para combatir la opacidad en los órganos legislativos y el aparato judicial, además de que no exige a organizaciones públicas como partidos políticos

y sindicatos publicar información acerca de sus fuentes de financiamiento o sobre el manejo que hacen de los recursos que reciben del Estado.

La Constitución señala claramente que el sujeto pasivo del derecho de acceso a la información es el Estado, mientras que el sujeto activo son las personas. La Constitución establece como sujetos obligados del derecho de acceso a la información a cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal. Luego entonces, puede interpretarse que son sujetos obligados los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los ayuntamientos, las secretarías de Estado, los órganos con autonomía constitucional como el IFE, la CNDH, y el Banco de México, los organismos descentralizados, las empresas estatales o municipales, los fideicomisos públicos, en general cualquier entidad pública gubernamental.

Por lo anterior, es importante señalar que en el ámbito de la legislación debe avanzarse hacia mayor regulación en los ámbitos legislativo, judiciales, y de todas aquellas entidades que quedan fuera del poder ejecutivo pero son entes públicos, los cuales quedaron señalados en la legislación, pero sin un grado de especificidad como el relativo al poder ejecutivo. Deben establecerse las sanciones y homologar otras legislaciones relacionadas a la aplicación de sanciones como es el caso de la Ley de los Servidores Público al Servicio del Estado, la cual no contempla sanciones a servidores públicos en los temas de transparencia y acceso a la información pública.

2.3. Ley de Acceso a la Información: carácter y alcances

Principio: La información en posesión del Estado es pública; la información reservada o confidencial constituye la excepción; protección de los datos personales; la entrega de información no estará condicionada a que se motive o justifique su uso, ni se requiere demostrar interés alguno o acreditar personalidad.

Una de las características fundamentales de la ley, como señala López Ayllón (2004: 27), es su extenso ámbito de aplicación, el cual comprende al conjunto de los órganos estatales federales, es decir, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos constitucionales autónomos como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las universidades públicas y los tribunales administrativos. La

ley también tiene un ámbito de aplicación indirecta a las entidades de interés público como los partidos políticos, sindicatos o personas físicas y morales que reciban recursos públicos. Por su ámbito de aplicación, la ley es una de las más completas a nivel mundial. Sin embargo, la ley establece mecanismos y procedimientos más específicos para el poder Ejecutivo, dejando a los otros dos poderes y a los órganos autónomos en lineamientos generales. De ahí que los procesos de transparencia no se hayan consolidado ampliamente en algunos campos del poder público como son los poderes legislativo y judicial, los organismos autónomos, las universidades públicas, los partidos políticos y los sindicatos.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se ha presentado como la extensión de las garantías individuales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en lo que se refiere a la libre manifestación de las ideas y el derecho a la información. Es una ratificación del carácter democrático del Estado mexicano, que por propia iniciativa manifiesta su voluntad de transparencia y de interlocución democrática con la sociedad. Por tanto, alcanza a los tres Poderes de la Unión; e incluye a los órganos constitucionales autónomos, como las universidades públicas, y a todos los organismos o instituciones, que siendo privados, cumplen una función pública y reciban presupuesto del Estado.

Los objetivos específicos de la ley son:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

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

Como se observa, a semejanza de lo que ocurre en general con las leyes estatales de transparencia y acceso a la información, el contenido esencial y el sentido democrático de la ley es explícito. Además establece una explicitación de obligación de la publicidad de los actos de gobierno. En el caso de la ley federal es figura central la rendición de cuentas; criterio que, entonces, se plantea como el primordial para evaluar el propio rendimiento de la ley y del instituto avocado a instrumentarla.

Respecto de las obligaciones de transparencia, la Ley adopta un enfoque distinto y hasta cierto punto novedoso respecto de otras leyes. Esta diferencia radica en que mientras en otras leyes las personas físicas o morales activan las instancias administrativas correspondientes para obtener información, la Ley mexicana establece que cierta información tendrá que ser publicada independientemente de la solicitud de algún ciudadano. A ese ejercicio se le denomina obligaciones de transparencia. Esta información está relacionada con las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos de los órganos del Estado (López Ayllón, 2004: 28). La Ley también obliga al ejecutivo federal publicar anticipadamente los anteproyectos de ley y cualquier disposición legal que se quiera poner en marcha. Al poder judicial obliga a transparentar sus sentencias que hayan causado estado de ejecutoria.

En lo referente al acceso a la información, la Ley también contempla un aspecto interesante. Las personas, al realizar su solicitud de información a las dependencias y entidades públicas, tendrán acceso a los documentos oficiales que soporten cualquier solicitud de información. Es decir, tendrán acceso a las fuentes de información primarias y no a las noticias sobre algo. El procedimiento general de acceso a la información se realizará ante la institución administrativa que ostenta la información de interés o bien ante el Instituto Federal de Acceso a la Información.

Para el caso particular del poder ejecutivo, la ley prevé la conformación de tres instancias correspondientes; las unidades de enlace, los Comités de información y el IFAI.

La ley establece como información reservada o confidencial a la información, que por su naturaleza, pueda generar un riesgo al interés público o afectar a terceros. Para ello, clasifica dos tipos de información: la reservada y la confidencial. La información reservada es toda aquella información relacionada con asuntos de carácter de seguridad nacional, seguridad pública, financiera y económica o de salud pública. Cabe destacar que para clasificar una información como reservada deben existir argumentos que demuestren que debe clasificarse. Además, las entidades públicas están obligadas a publicar un índice con los temas de información que ha sido clasificada como reservada. Por otro lado, la información confidencial está constituida por datos personales que requieren autorización del titular de dicha información para ser públicos.

Finalmente, la ley establece un listado de sanciones, contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos. Las sanciones van desde una amonestación hasta la inhabilitación por 20 años, independientemente de las responsabilidades civiles o penales que procedan. Algunas causas de sanción son: usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar de manera indebida información; actuar con negligencia, dolo o mala fe ante una solicitud de información; denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o confidencial o bien clasificar con dolo información como reservada o confidencial; entregar información clasificada; no proporcionar información cuya entrega haya sido ordenada por el IFAI.

Una vez que la ley federal se instituyó, se procedió a la inducción política necesaria desde el Gobierno Federal para multiplicar sus efectos a través de legislaciones homólogas en los estados. Así, del 2002 al 2008 se dio una cobertura nacional desde el punto de vista legislativo, con la promulgación de las leyes respectivas en los ámbitos estatales.

Aunque se presume que hay un marco legal en el nivel estatal dado que actualmente todos los estados de la República cuentan con una ley de transparencia, las leyes y las políticas locales de acceso a la información y transparencia no se encuentran estandarizadas con el modelo nacional por lo que muchos de los gobiernos de los estados aún gozan de opacidad, salvo algunas excepciones como el Distrito Federal que tiene un mejor diseño institucional incluso que el modelo federal. Además de existir una heterogeneidad en los criterios de cada una de las leyes, la ausencia efectiva de sanciones ha promovido que los funcionarios estatales puedan clasificar fácilmente la información, y a que no todas las entidades públicas

estatales estén obligadas a publicar información referente a las funciones, estructura, resultados, etc. A esta dificultad hay que sumar el bajo índice de solicitudes que se registran en algunas entidades.

Una revisión somera de las legislaciones locales arroja el siguiente resultado: son réplicas de la ley federal, que no contravienen, sino que extienden ésta al ámbito de cada uno de los estados. Son leyes que, como la federal, no profundizan en los aspectos de obligatoriedad y sanciones de tipo penal a los funcionarios que violen la ley de transparencia; son leyes que establecen la instalación de un instituto estatal de transparencia y/o acceso a la información, con atribuciones semejantes a las del IFAI, aunque algunos institutos estatales no gozan de autonomía y la definición de los consejeros está manipulada por los gobernadores; son leyes que ratifican el sentido democrático de la transparencia y comprometen a los gobiernos locales a actuar en consecuencia; son leyes que suponen una participación de la sociedad civil, y un interés de las instituciones por fomentarla.

Cabe señalar que una revisión comparativa de la calidad de las leyes de transparencia (Iñaki Gutiérrez, 2005), sugiere claramente la ausencia de reglamentos para las leyes de transparencia. Salvo la propia ley federal, y las de Querétaro y Sinaloa, Estado de México y Michoacán, el resto no contaban con reglamento todavía hacia el año 2005. Los criterios del análisis fueron los siguientes, enunciados según el orden que arrojaron los resultados de la comparación y la evaluación:

- Planeación y rendición de cuentas (27% de peso en el contenido de las leyes).
- Relación con la sociedad (23%).
- Regulación (22%).
- Finanzas (18%).
- Organización interna (10%).

Como se observa, el tema prioritario de las leyes es la planeación y rendición de cuentas, así como la relación con la sociedad, puesto que es el vínculo instrumental obligado.

La mayoría de las leyes tuvo una calificación global entre los 60 y 80 puntos (el promedio general es 67), que expresa un esfuerzo intermedio –de cumplimiento escueto- y al mismo tiempo un amplio espacio de posible mejora para incluir contenidos no incorporados hasta

el momento. Las leyes que se revelaron más transparentes fueron las de Morelos, Querétaro y Coahuila; en contraste con las de Nuevo León, Jalisco y Veracruz, que mantienen muchos temas o contenidos de transparencia pendientes por publicar. Cabe señalar que uno de los procesos urgentes que deben desarrollarse es el de caminar hacia la estandarización de las leyes, ya que difieren en gran medida sobre los temas y acciones gubernamentales que deben representar una obligación de transparencia. Además, no todas las leyes estatales son compatibles con la federal respecto de la autonomía de los institutos especializados.

Debido a la variabilidad en la información que se publica por tema en los distintos estados, ningún estado tiene arriba de 80 puntos en los cinco temas, siendo Morelos, Querétaro y Sonora los que más se aproximan, al tener más de 80 puntos en cuatro temas.

El tema más cubierto es el de organización interna, mientras que los dos temas que pudiéramos considerar más sensibles son planeación y rendición de cuentas, así como las finanzas públicas, se encuentran cubiertos limitadamente dando amplio margen para incorporar contenidos nuevos y más detallados.

Las leyes de transparencia estatales cumplen con los requisitos mínimos de información a publicarse, por lo cual es indispensable que se incorporen, como se hizo en la ley federal, las mejores prácticas e innovaciones con el objeto de mejorar la calidad de la información con base en los criterios de la ley federal. Los estados y la federación pueden mejorar rápidamente la cantidad y tipo de información que publican con nuevos o más extensos tipos de contenido que antes no contemplaban.

El siguiente paso de la transparencia, aún pendiente, es su arraigo en el nivel municipal, pues es en ese ámbito en el que se deberían practicar mayores relaciones entre gobierno y sociedad. El proceso que ha seguido en el país el establecimiento legal de la transparencia, hizo que la ley federal tuviera que esperar los distintos ritmos de las legislaturas locales, para que éstas procedieran a promulgar las leyes respectivas. Luego, se han dado experiencias como la de la entonces Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), que junto con la Asociación Internacional de Administración de Ciudades (ICMA), instrumentó el programa Municipios Transparentes con 14 Acciones Básicas para la Transparencia. Otra experiencia fue el programa

Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), que impulsa en todo el país el centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” (CESEM). Según refiere Tonatiuh Guillén López (2003), hasta 2003 habían participado en el programa referido los municipios de Nuevo León, Coahuila, Querétaro, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas, Morelos y Chihuahua. Los primeros municipios en instituir estas prácticas fueron el de Querétaro (Reglamento Interior de la Comisión de Transparencia del Municipio de Querétaro, del 15 de mayo de 2002, previo incluso a la Ley Federal correspondiente); y el de Torreón, a través del reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Municipio de Torreón, Coahuila, del 13 de febrero de 2003.

Es preciso señalar, que de acuerdo a Guillen, en la mayoría de los casos la transparencia municipal no lo ha sido en todos los aspectos que amerita, y su duración ha sido efímera. Así, no puede hablarse de un sistema de transparencia, sino de prácticas eventuales de transparencia, puesto que no se ha creado la estructura legal e institucional para ello. Lo que se han dado son reglamentos, incluso previos a la promulgación de leyes estatales.

Quedan por evaluar los resultados en los municipios donde se ha aplicado un reglamento de transparencia, pero sin duda, su existencia misma es un dato alentador.

Un diagnóstico general de necesidades por atender en los ámbitos federal y local relacionado con el mejoramiento de la transparencia en México debe contemplar la necesidad de garantizar a los ciudadanos el derecho para acceder a la información de los entes privados que prestan servicios públicos, debido a que cumplen una función social. En este caso están los medios de comunicación y las policías privadas que son casi tan numerosos como la policía pública, deberían estar consideradas bajo el mismo esquema. Trabajar en una ley de archivos que garantice la conservación de la información, como por ejemplo los libros blancos, o libros maestros en donde el Estado constata la versión de sus decisiones. Por ejemplo, no existe un Libro Blanco del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), con el cual se procedió al rescate bancario de la crisis financiera de 1995. Tampoco existe un Libro Blanco en donde se aclaren las decisiones que permitieron que el capital financiero internacional se adueñara del capital financiero mexicano, que se pudiera vender el 100% de los bancos a los extranjeros, por lo que desconocemos cuáles fueron las “razones del Estado”. Conocemos los informes, pero no sabemos porque se llegó a esa decisión.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la democracia es al mismo tiempo un régimen político y un modo de vida. Supone la garantía por parte del Estado de la vigencia de la ley, y por parte del ciudadano, el apego a ella y el disfrute de sus beneficios. En este marco, el derecho a la información consignado en el Art. 6º constitucional es a la vez la expresión de un régimen de libertades, y un óptimo deseable de responsabilidad ciudadana para el ejercicio mismo de sus derechos.

La creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en junio de 2002, fue resultado de un proceso de democratización de la sociedad mexicana que implicó el reconocimiento del derecho de la ciudadanía a saber de la operación de la administración pública, como una forma de hacer transparente la gestión gubernamental y de forzar a un rendimiento de cuentas, cuya omisión ha sido muy costoso en la historia de México. De ahí que dos de los cometidos centrales de la Ley sean, justamente, transparentar la gestión pública, y favorecer o propiciar la rendición de cuentas a los ciudadanos, y que éstos estén en condiciones de evaluar el desempeño de funcionarios y dependencias gubernamentales. No es necesario subrayar que detrás de esta necesidad se halla la de luchar contra la corrupción.

Por otra parte, con corrupción o sin ella, lo cierto es que la transparencia contribuye a detectar las decisiones equivocadas o inadecuadas, por lo que la rendición de cuentas es un mecanismo de ajuste de los procedimientos de definición y aplicación de las políticas públicas. La gestión pública, en todos sus niveles, encuentra así un instrumento de mejoramiento que tiende a hacer coincidentes los fines institucionales con los intereses, las aspiraciones y las expectativas de la comunidad nacional.

No se trata en ningún caso, de una concesión del Estado hacia los ciudadanos, sino del reconocimiento de un derecho fundamental, cuyo cabal funcionamiento depende entonces, sobre todo, de la propia acción ciudadana. Como ha dicho Federico Reyes Heróles (2003), el acceso a la información sólo triunfa cuando se vuelve un hábito social, las indagaciones de profesionistas, periodistas, investigadores o adversarios políticos de los servidores públicos no son el verdadero cimiento de la transparencia, nunca habrá suficientes profesionistas inquietos, como para dar seguimiento a todas las acciones de gobierno.

La problematización de los mecanismos de transparencia tiene que ver, sin duda, también con el rango que tiene la ley respectiva.

Un aspecto de la ley que se ha puesto a debate es la posibilidad de elevarle a rango constitucional, pues, según José Woldenberg (2006), la constitucionalización serviría para fortalecer lo hasta ahora logrado y blindarlo de eventuales operaciones contrarias a la transparencia. No se trata de decretar una homogeneidad forzada, pero sí un piso mínimo exigible para cualquier gobierno de la compleja democracia mexicana y de precisar a nivel constitucional cuáles son los estándares mínimos del derecho de acceso a la información.

Cabe advertir que en 2005 los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, propusieron un pacto (Declaración de Guadalajara), cuyas ventajas de acuerdo con Woldenberg, serían las siguientes:

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

Con estos elementos, el perfil de la transparencia en México podría corresponder de mejor modo al modelo democrático sobre el cual parece haber consenso en la actual coyuntura.

2.4. El diseño institucional

La cuestión del diseño institucional es central cuando se habla de transparencia y rendición de cuentas. A una realidad profundamente lacerada por la opacidad y la corrupción – gubernamental y social- se ha correspondido una legislación cuyos objetivos implícitos son los de crear e implementar un modelo institucional capaz de agilizar el ejercicio de la transparencia en el ámbito gubernamental y constituir órganos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y decisión, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información.

El diseño institucional, desde la perspectiva de López Ayllón (2009: 53), tiene relación con la forma en que los sujetos obligados por el derecho, es decir, cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal, se organiza para poder responder a las solicitudes de acceso a la información que hacen los ciudadanos. Esta tarea representa un enorme reto en la medida en que las dependencias gubernamentales se diferencian en cuanto al tamaño, recursos y funciones. El diseño institucional implica, desde esa perspectiva, un cambio a nivel organizacional que permita solventar la responsabilidad pública de dar cabal cumplimiento a las obligaciones de transparencia. Implica contar con los recursos necesarios para operar las oficinas de información y organizar la información de tal manera que sirva para dar a los ciudadanos información en el tiempo establecido por la ley.

El diseño institucional que se ha configurado en México es el de crear unidades administrativas especializadas por cada una de las áreas de los entes públicos, las cuales pretenden establecer una vía de comunicación entre el solicitante y la dependencia o entidad. Cada una de las dependencias contará con comités de información los cuales cumplen con la función de supervisar la operación de las unidades de información, emitir las reglas y procedimientos para responder las solicitudes de información, resolver los dilemas en la clasificación de la información, asegurar la organización de la información y establecer la política de archivos. En paralelo con las unidades especializadas está operando

el sistema INFOMEX en el cual se realizan solicitudes de información a través de la red Internet.

En términos generales, el diseño institucional que funciona actualmente en México pretende facilitar el ejercicio del derecho a la información. Sin embargo, la operación del diseño ha tenido dificultades en el plano organizacional al enfrentarse a dinámicas burocráticas que obstaculizan la gestión de manera eficaz. El diseño implementado ha fungido como un incentivo para que la burocracia pública modifique las rutinas en las que ha operado largos años.

Además de los dispositivos antes señalados vinculados al diseño organizacional, la Constitución establece la creación de órganos especializados, autónomos en operatividad, gestión y decisión, responsables de garantizar y vigilar el ejercicio de acceso a la información pública en todas las oficinas gubernamentales. Estos órganos garantes del derecho de acceso a la información deberán establecerse en cada uno de los estados de la República. Las funciones generales de los institutos de acceso a la información son las de resolver las controversias que se dan entre las autoridades y los particulares, cuando aquellas niegan o limitan información, a los datos personales y la rectificación de los mismos, supervisar el cumplimiento de las leyes, promover el ejercicio del derecho, proteger los datos personales, sancionar cuando se les otorguen las facultades para hacerlo, y funciones subsidiarias en materia municipal.

La Constitución precisa algunas características generales que deben contener los órganos garantes. La primera característica es la especialización que consiste en avocarse solo a la defensa del derecho a la información e impide que otros órganos como los tribunales de lo contencioso administrativo y las comisiones de derechos humanos puedan resolver recursos de revisión. Dicha especialización supone la constitución de un cuerpo burocrático de carrera. Otra característica es la independencia, la cual busca imposibilitar la subordinación, en cualquier sentido, a otra autoridad en el ámbito de su competencia. Para ello, la Constitución les otorga autonomía operativa, de gestión y decisión.

La independencia otorgada a los órganos garantes supone que cada uno de ellos tiene libertad de constituirse internamente como mejor convenga. Sin embargo, se ha adoptado la forma colegiada ya que este diseño supone una mejor toma de decisiones, garantiza los

contrapesos al interior del órgano al procurar un debate entre los integrantes, y permite evitar las presiones políticas a las que pueden estar expuestos los órganos.

Otro aspecto de la independencia de los órganos se vincula al personal que los integra. En esta materia debe considerarse el perfil de los funcionarios respondiendo a criterios de experiencia en la materia, edad, reputación y buen juicio. Además, el proceso mediante el cual se elige al personal debe ser claro, transparente y objetivo.

Idealmente, es conveniente que en el proceso de designación de los funcionarios especializados intervengan al menos dos poderes y tengan participación las organizaciones de educación superior y las organizaciones de la sociedad civil.

No hay un modelo establecido para la constitución de los órganos garantes, pero en la práctica se puede observar que respecto de los estados y el Distrito Federal conviene la creación de un solo organismo (López Ayllón, 2009: 58), que vigile el ejercicio del derecho referente a todos los sujetos obligados. Este modelo institucional ha sido la tendencia en la mayoría de los estados en los que se han creado institutos o comisiones independientes. En la Federación la situación es diferente ya que existe un organismo para la Administración Pública Federal, el IFAI, y órganos para otros sujetos obligados de otro órdenes de gobierno como el poder legislativo y judicial.

Si bien la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México), el IFAI tiene facultades para vigilar su cumplimiento y resolver sobre negativas de acceso a la información únicamente respecto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (A.P.F.), incluidas la Presidencia y la Procuraduría General de la República.

Conforme a la misma Ley, tanto los Poderes Legislativo y Judicial, como los organismos constitucionales autónomos, deben expedir sus propios reglamentos para garantizar la exacta observancia y aplicación de las disposiciones.

En este sentido, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), según su fundamentación legal, se revela como un órgano de la Administración

Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión; es descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo cual ajusta correctamente con el espíritu de la Ley Federal de Transparencia, que apunta a una depuración de la administración pública en todo el país.

El IFAI no está sujeto en sus resoluciones a autoridad alguna, y en lo presupuestal es una entidad paraestatal de control indirecto, no apoyada, por lo que sus recursos no pueden ser traspasados a otras dependencias o entidades.

El IFAI se constituyó con las siguientes Direcciones Generales:

- Asuntos jurídicos
- Clasificación y catalogación de información
- Protección de datos personales
- Vigilancia y coordinación
- Capacitación
- Atención página a la sociedad
- Comunicación social
- Vinculación con entidades federativas
- Vinculación con sujetos obligados y relaciones internacionales
- Estudios e investigación
- Administración
- Información y sistemas

De acuerdo con el Reglamento del IFAI, “...está integrado por cinco comisionados elegidos por siete años (artículo 34)”, y se encuentran sometidos a los siguientes lineamientos:

- Los Comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y la LFTAIPG, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del IFAI, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal;

- El IFAI está presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo, durará en el cargo por un periodo de dos años, renovable una vez (artículo 36);
- En caso de interposición de un recurso por parte de un solicitante de información, los Comisionados integran el Pleno del IFAI (artículo 55);
- El presidente del IFAI turna el recurso a un Comisionado ponente quien deberá, dentro de los 30 días hábiles siguientes a la interposición, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno (artículo 55);
- El Pleno podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;
- Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;
- Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;
- El Pleno resolverá en definitiva dentro de los 20 días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución (se puede ampliar una vez el periodo tanto para presentar el proyecto como para resolver);
- Las resoluciones del Pleno serán públicas (pero la información reservada o confidencial deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente).

2.5. Análisis del diseño y del funcionamiento del IFAI

Tanto el IFAI como los institutos de transparencia de los estados y del Distrito Federal tiene como órgano máximo, de carácter coordinador y regulatorio, un pleno de carácter colegiado.

Según la ley, el IFAI, opera de la siguiente manera:

“Artículo 33. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Artículo 34. El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal”

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y la Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.” (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Título Segundo, Capítulo Segundo).

A su vez, la reglamentación para el funcionamiento del Pleno señala que:

“El Pleno, integrado por los comisionados del Instituto, es la máxima autoridad del Instituto; tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada, ajustándose para ello al principio de igualdad entre todos sus integrantes, por lo que no habrá preeminencia alguna entre ellos.

El Pleno funcionará en sesiones que serán ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias se celebrarán semanalmente, de acuerdo al calendario que se apruebe en la primera sesión que se celebre en el año de que se trate; las sesiones extraordinarias, se celebrarán cuando el caso lo amerite, y serán convocadas por al menos dos Comisionados, quienes harán explícitas las razones para sesionar y el compromiso expreso de asistir a la misma.

Las convocatorias a las sesiones extraordinarias consignarán el lugar, fecha y hora de la sesión y deberán ser enviadas con un día hábil de anticipación a la fecha de celebración.

Las decisiones y resoluciones se adoptarán por mayoría de votos. En caso de empate el Comisionado Presidente resolverá con voto de calidad. Los expedientes y las actas resolutivas se harán públicos, asegurando que la información reservada o confidencial se mantenga con tal carácter.

En las sesiones ordinarias o extraordinarias se requerirá la presencia de por lo menos tres Comisionados. Todas las decisiones y resoluciones deberán ser tomadas con un mínimo de tres votos en el mismo sentido.

En caso de ausencia del Comisionado Presidente, se elegirá a un Comisionado para que funja como Presidente de debates y tenga voto de calidad.

Los Comisionados que asistan a las sesiones ordinarias y extraordinarias, deberán votar invariablemente respecto de los asuntos que se sometan a la consideración del Pleno.

En caso de presunción de conflicto de intereses respecto de un asunto que sea sometido al Pleno, éste resolverá si el Comisionado deberá abstenerse de conocer, opinar y votar en sentido alguno.

Todas las decisiones y funciones son de la competencia originaria del pleno del IFAI, mismo que por virtud de estas reglas básicas, reglamentos y acuerdos subsiguientes, determinará la delegación en instancias, órganos, unidades administrativas y servidores públicos diversos de aquel.

La atención de los asuntos a cargo del Pleno, y la resolución de los recursos que resuelva, deberá ser informada, documentada, imparcial, objetiva, integral y complementaria, entendido esto último como la suma de los conocimientos y criterios de sus integrantes.”

Se ratifica la impresión de que el problema de la transparencia y la rendición de cuentas es eminentemente político, y aunque pasa por la ley, sus potencialidades se deben apreciar y manejar desde el punto de vista político, con una presencia más activa de la ciudadanía, para que cumpla con el papel que toda ley de transparencia en el mundo ha venido buscando: la coincidencia entre un Estado de derecho, y una responsabilidad gubernamental y social.

Conclusión

La Nueva Gestión Pública constituyó uno de los enfoques que sentó las bases del modelo gerencial que se configuró en México a partir de la alternancia en 2002. Dicho modelo hizo énfasis en la necesidad de mejorar los procesos de gestión gubernamental a partir de incorporación de reformas que permitieran a la burocracia pública mayor eficiencia y calidad. En torno a este objetivo se establecieron las metas del gobierno entre las cuales se encontraba la transparencia como política fundamental y transversal de la nueva administración.

Por otro lado se consolidaban las reformas legales e institucionales que, a partir de la incidencia de la sociedad civil, lograron configurar el primer modelo de transparencia en México. El análisis del modelo, tanto de su aspecto legal, como institucional muestran

algunos puntos críticos que obligan a la reflexión sobre los nuevos retos de la transparencia en México.

Capítulo 3. Conclusiones y generación de una agenda para la discusión de un sistema de rendición de cuentas eficiente para México

El tercer capítulo contiene la revisión y el análisis del sistema de sanciones configurado por el modelo de transparencia mexicano. En este gran apartado se comprueban las hipótesis y los objetivos de la investigación al analizar y evaluar los mecanismos de control y sanción de la transparencia a la luz de lo que representa un sistema de rendición de cuentas. Además, se establece una agenda para la discusión y consolidación de la rendición de cuentas para México.

3.1. Del acceso a la información a la rendición de cuentas: la necesidad de la continuidad del proceso.

A partir de la alternancia política, el criterio de transparencia enmarcado al de la rendición de cuentas, se hizo prácticamente imprescindible dentro del nuevo modelo de democracia, que ya se venía abriendo paso en México en los años previos. La vinculación de la alternancia y la transparencia, se ha tratado de una coincidencia entre una demanda democrática proveniente de los más diversos grupos de la sociedad civil afines a la democratización (entre ellos, de manera sobresaliente, el del periodismo profesional), y el gobierno federal, que ha hallado en la transparencia un elemento central de consenso y legitimación.

En el presente periodo de gobierno, el tema de la transparencia se ha desdibujado de la agenda del gobierno federal en comparación con los tintes que logró tener después de la alternancia. Es imprescindible encabezar la reforma del Estado, que implica, necesariamente, la modernización de la administración pública, y la resolución de los graves problemas de crecimiento económico, empleo, pobreza, inseguridad pública, que se le presentan como los principales retos a vencer al gobierno actual. Un elemento que atraviesa todos los asuntos públicos es el del combate a la corrupción, que tiene en la transparencia una de sus estrategias fundamentales de lucha.

Es claro que más allá de los alcances que la transparencia ha mostrado en un periodo de siete años (2002-2009), se trata de una política pública que deberá profundizarse al grado de traducirse en la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, así como en el mejoramiento ostensible de las instituciones gubernamentales, en la búsqueda de una gobernanza cuya lógica de relación con la sociedad se menos vertical y más horizontal, y una legitimidad que hagan viables cualquier proyecto de gobierno.

El sentido profundo de la legislación de transparencia no es “que el ciudadano pueda preguntar y que la autoridad esté obligada a contestar”, según lo ha manifestado María Marván, Consejera del IFAI; sino de la posibilidad de hacer rendir cuentas al gobierno y con ello lograr el fortalecimiento de la confianza en las instituciones de la república, basada en el conocimiento de sus acciones (José Woldenberg, 2006: 353).

Según cita el propio Woldenberg (2006), hasta mayo de 2006, las dependencias gubernamentales federales habían recibido 36,803 solicitudes de información, de las cuales el 87% había sido atendido, y sólo en 3% de estos casos se había empleado el recurso de revisión ante el IFAI. Un dato significativo es que el 65% de las solicitudes de información había provenido de ciudadanos del Distrito Federal. Las instituciones más consultadas fueron la SHCP, el IMSS, la SEP, la SEMARNAT, y la SEGOB, con resultados de respuesta de 91, 86, 82, 81 y 86% respectivamente (Cfr. *Ibid.*, p. 354).

A su vez, las dependencias gubernamentales con mayor número de respuestas negativas fueron el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Nacional Financiera, el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Seguridad Pública Federal y la Secretaría de la Función Pública. Un caso que llama la atención es el del INFONAVIT, organismo descentralizado de la administración pública federal (donde se han ubicado con frecuencia acusaciones de fraudes y corrupción), pues esta institución simplemente se negó a entrar dentro de la jurisdicción de la ley de transparencia.

De acuerdo a un comunicado del IFA el 24 de Julio de 2011, la Administración Pública Federal recibió poco más de 67 mil 500 solicitudes de acceso a la información de la ciudadanía en el primer semestre de 2011, para alcanzar un total de 679 mil 456 requerimientos presentados desde junio de 2003. Estas cifras y los más de 37 mil recursos

de revisión interpuestos ante el IFAI, en el mismo periodo de años, reflejan, según la comisionada presidenta del Instituto, que la esfera de derechos tutelados por el Instituto ha alcanzado resultados significativos.

Dicho documento señala que el nivel de sofisticación de los solicitantes se ha incrementado sensiblemente, y que cada vez hay una exigencia social creciente de información pública sustantiva, que permita el cruce de ésta y una lectura desde un lenguaje claramente ciudadano.

Jacqueline Peschard, señala que el cumplimiento que hacen las dependencias y entidades de la APF de las resoluciones del IFAI es del 98 por ciento, lo que representa un ejemplo de la fortaleza que ha adquirido la Ley Federal de Transparencia. Las cinco dependencias y entidades públicas que más solicitudes han recibido son: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con 105 mil 537; la Secretaría de Educación Pública (SEP), con 3 mil 248; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con 22 mil 891; la Secretaría de Salud (SS), con 20 mil 572, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con 20 mil 052 solicitudes de acceso a la información, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con 18 mil 666; la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), con 18 mil 358; la Secretaría de la Función Pública (SFP), con 18 mil 051; la Secretaría de Gobernación (Segob), con 15 mil 210, y la PGR, con 15 mil 107.

El detalle de los registros está disponible en la página de internet del IFAI www.ifai.org.mx .

Lo que es un hecho es que la tendencia general del país es la adopción de la ley y de las dinámicas que de ella emanan. En ese sentido, puede afirmarse que la primera etapa de la política de transparencia, enmarcada fundamentalmente en la creación de leyes está saldada. Aún hace falta mucho por hacer en el ámbito de la aplicación correcta de las leyes de transparencia y en el plano organizacional de las instituciones públicas, en la cultura de la ciudadanía, y por supuesto en el mejoramiento de las disposiciones legales con el fin de mejorar el aspecto vinculante que supone la transparencia como mecanismo de rendición de cuentas.

Un análisis de la viabilidad y eficacia de la ley remite tanto a la valoración de la propia ley, como a la forma en que ha sido instrumentada por el gobierno federal y por cada estado.

El balance que por su parte ha hecho el gobierno federal, se halla contenido en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* y considera:

La publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, permitió contar con un marco regulatorio para el acceso a la información del gobierno federal. Con la promulgación de esta ley, se cubrió un profundo vacío legal e institucional, ya que ahora cualquier persona puede solicitar información del gobierno federal. Asimismo, se asegura la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno federal, porque se obliga a contar con procedimientos sencillos y expeditos en materia de acceso a la información; se garantiza la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados y se establece la obligación de contar con archivos bien ordenados.

Los avances en materia de transparencia y acceso a la información también se han dado en el ámbito estatal, ya que actualmente todas las entidades federativas cuentan con una ley de acceso. No obstante, es indispensable establecer criterios homogéneos para evitar las asimetrías en el ejercicio de este derecho en el ámbito local, por lo que resulta necesario avanzar en el proceso de una reforma al artículo 6 de la Constitución, así como coadyuvar en el desarrollo e implementación de las modificaciones necesarias a la normatividad vigente en las distintas esferas de gobierno. Es importante reconocer que aún cuando las entidades federativas cuentan con una ley de transparencia, siguen siendo, en muchos casos, ámbitos gubernamentales muy opacos, ya que los criterios establecidos en las leyes permiten a los gobernadores tener control sobre los institutos especializados, muchos de los cuales no gozan de autonomía.

¿Cuáles son entonces las condiciones que aporta la ley para el ejercicio de la transparencia? Se han seleccionado la legislación federal, la del Distrito Federal y la del Estado de México como representativas de la situación legal nacional sobre la materia.

Tomemos como premisa que una ley que no establece sanciones de manera explícita, no tiene en realidad un carácter vinculatorio, y por tanto, las sanciones a las que llega a aludir

se mencionan como accesorias, y neutralizan las posibilidades de una verdadera rendición de cuentas. Queda a criterio del funcionario en turno atender o no a la ley, en la medida en que su desacato a ella no le reportará perjuicio significativo (acaso, sanciones administrativas, que no son compensatorias del daño que puede tener el incumplimiento de la ley).

La Ley establece las siguientes sanciones y responsabilidades:

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

Por su importancia, es conveniente citar el capítulo “Responsabilidades y sanciones”, que resulta clave para comprender los alcances de la ley en materia de rendición de cuentas:

“Artículo 63. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

- I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;
- II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;
- III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;
- IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;
- V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

- VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

Artículo 64. Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.”

- b) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

En este caso, la referencia a las sanciones contempla lo siguiente:

“Constituyen infracciones a la presente Ley:

- I. La omisión o irregularidad en la publicación o actualización de la información;
- II. La omisión o irregularidad en la atención a las solicitudes en materia de acceso a la información;
- III. La omisión o irregularidad en el suministro de la información pública solicitada o en la respuesta a los solicitantes;
- IV. La falsificación, daño, sustracción, extravío, alteración, negación, ocultamiento o destrucción de datos, archivos, registros y demás información que posean los entes públicos;
- V. La omisión en la observancia de los principios establecidos en esta Ley en materia de acceso a la información;

- VI. La omisión o negativa total o parcial en el cumplimiento de las recomendaciones que emita el Instituto;
- VII. La omisión o presentación extemporánea de los informes que solicite el Instituto en términos de esta Ley;
- VIII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por el Instituto;
- IX. Declarar la inexistencia de información cuando ésta exista total o parcialmente en los archivos del Ente Público;
- X. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o confidencial conforme a esta Ley; así como clasificarla con dolo o mala fe.
- XI. Entregar información clasificada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;
- XII. Crear, modificar, destruir o transmitir información confidencial en contravención a los principios establecidos en esta Ley;
- XIII. No cumplir con las resoluciones emitidas por el Instituto; y
- XIV. El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de esta Ley.

Las infracciones a que se refiere este artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, siendo independientes de las del orden civil o penal que procedan, así como los procedimientos para el resarcimiento del daño ocasionado por el Ente Público”

“Artículo 76. El Instituto contará con una Contraloría, encargada de fiscalizar y vigilar el manejo y aplicación de los recursos del órgano, la cual instruirá los procedimientos, y en su caso, aplicará las sanciones que procedan, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.”

c) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México.

“Artículo 82.- Para los efectos de esta ley son causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos de los sujetos obligados:

- I. Cualquier acto u omisión que provoque la suspensión o deficiencia en la atención de las solicitudes de información;
- II. Alterar la información solicitada;
- III. Actuar con dolo o mala fe en la clasificación o desclasificación de la información;
- IV. Entregar información clasificada como reservada;
- V. Entregar información clasificada como confidencial fuera de los casos previstos por esta ley;
- VI. Vender, sustraer o publicitar la información clasificada;
- VII. Hacer caso omiso de los requerimientos y resoluciones del Instituto;
- VIII. En general dejar de cumplir con las disposiciones de esta ley

Artículo 83.- Los servidores públicos de los sujetos obligados que incurran en las responsabilidades administrativas establecidas en el artículo anterior, serán castigados con las sanciones máximas establecidas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios En caso de reincidencia de cualquiera de los supuestos descritos en el artículo 82, la sanción correspondiente será duplicada.”

Cuadro 2.

Comparativo sobre infracciones a las leyes de transparencia federal, del Distrito Federal y el Estado de México			
	Legislación Federal	Distrito Federal	Estado de México
Sanciones administrativas	X	X	X
Sanciones económicas	X	X	X
Sanciones punitivas	0	0	0
Nivel de sanciones	2	3	2
Obliga a los gobiernos municipales/delegacionales	0	0	X

Elaboración propia.

- d) Otros estados, una revisión al azar de las legislaciones estatales restantes, arrojó resultados semejantes.

Es importante destacar que a pesar de que desde la ley federal hasta las estatales, se cubrieron las apariencias al remitir las sanciones a las leyes federal y locales de responsabilidades de los funcionarios públicos; pero, al revisar éstas, se observa que son omisas respecto al tema del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Es más, en todos los casos revisados, ni siquiera aparece los términos “acceso a la información”, “transparencia”, o “rendición de cuentas”.

Otra veta que es interesante explotar es la de los informes gubernamentales de rendición de cuentas, donde, en una primera aproximación ensayada en esta investigación (*Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Federal 2000-2006*), sólo parece existir un ánimo de justificación de logros, y no el señalamiento de metas incumplidas –y sus razones- o acciones fallidas. Eso hace suponer que lo menos que se encuentra en ellos es la revelación de irregularidades o de incumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así fuera como un ejercicio de respuesta a notables impugnaciones que el Gobierno Federal por ciertas acciones realizadas (por ejemplo, la emblemática “Mega Biblioteca”, que al tiempo ha mostrado no sólo importantes deficiencias arquitectónicas, sino cuestionables manejos financieros).

A pesar de deficiencias de esa magnitud, que en todo caso no son sólo atribuibles a las limitaciones de las leyes de transparencia, sino –muy probablemente- a un diseño limitado de la transparencia desde el Estado, el consenso de los especialistas en el tema es optimista, pero no conformista. Se plantea casi de manera unánime que uno de los aspectos que debe estar en mejora continua dentro de una democracia es la propia legislación, y con ella, la organización de los institutos de acceso a la información, así como la administración pública, sea federal o local.

El mayor impacto de la rendición de cuentas y la transparencia se podrá observar en el largo plazo. Implica continuar con el cambio cultural en la gestión administrativa, que fortalecerá la confianza en las instituciones públicas de México mediante la apropiación masiva del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos. En la aplicación de este derecho, los servidores públicos deberán aceptar que están sujetos a un escrutinio permanente, por cualquier persona, en cualquier momento y desde cualquier parte, pero también se deberá reconocer que la información en posesión del gobierno es un bien público que se encuentra al alcance de todos los mexicanos. Cabe señalar que el

objetivo en materia de transparencia que marca el PND es el de “promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los ámbitos de gobierno.”

La estrategia del Gobierno Federal para el sexenio en materia de transparencia y rendición de cuentas es:

1. Coordinar y establecer mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales.
2. Fortalecer a los organismos encargados de facilitar el acceso a la información pública gubernamental y de proteger los datos personales.
3. Desarrollar el marco normativo que garantice que la información referente a la vida privada y a los datos personales estará protegida.
4. Desarrollar las disposiciones legales y los procedimientos que regulen la adecuada organización y conservación de los archivos gubernamentales.
5. Promover los mecanismos para que la información pública gubernamental sea clara, veraz, oportuna y confiable.
6. Promover entre la población los beneficios de utilizar el derecho de acceso a la información pública gubernamental, con especial énfasis en los programas educativos escolares y en la capacitación a los servidores públicos.
7. Promover la transparencia y la rendición de cuentas de los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y asociaciones de trabajadores.
8. Fomentar una cultura cívica de transparencia y rendición de cuentas.
9. Realizar campañas de difusión que aporten información útil a la ciudadanía sobre los programas y proyectos de gobierno.

De hecho, los criterios que habrán de utilizarse en la evaluación de la política de transparencia durante el sexenio actual, deberán partir de la revisión de operación de las estrategias mencionadas, y de su contextualización en el terreno de la lucha contra la corrupción y la modernización de la administración pública federal –y, como consecuencia deseable, en el conjunto de las administraciones locales en el país-. Cabe señalar que las estrategias antes planteadas, están enunciadas a manera de buenos propósitos, es decir, las estrategias están orientadas a promover y fomentar acciones que fortalezcan el ejercicio de la transparencia, pero no existe una sola que enuncie un acción contundente para garantizar la rendición de cuentas. ¿Acaso no debería ser obligación del gobierno llamar a cuentas a los partidos político, sindicatos, y todas aquellas empresas que reciben recursos públicos o realizan una función social?

Podrían enlistarse un conjunto de temas de una agenda en el tema de la transparencia. Quizá el asunto de los pendientes, puede separarse en dos ámbitos: el primero que tiene que ver con la parte jurídica institucional, y la segunda, con la parte organizacional y de la cultura política. En el primer nivel, el jurídico, los grandes retos de la agenda sobre transparencia tienen que ver con lograr algunas reformas a la ley para adecuar el contenido de la misma al 6º Constitucional.

Ésta es una reforma que entre otras cosas tiene que definir el rango y la naturaleza jurídica del órgano garante federal. Es un tema fundamental que debe de quedar en la ley sin lugar a dudas establecido, ya que es necesario tener certeza jurídica sobre los alcances del Instituto. Por otro lado, también está pendiente la reglamentación secundaria de dos derechos fundamentales: el derecho de réplica, que está estrechamente vinculado con esta agenda, a través del tema de la libertad de expresión, y el de datos personales. De manera paralela un tema que no puede obviarse, y que debe estar regulado en la ley en materia de responsabilidad de los servidores públicos, que es el tema de las sanciones.

En el plano organizacional y cultural hay todavía mucho por hacer. Es importante realizar una labor pedagógica con los servidores públicos que aún observan con suspicacia los asuntos de la transparencia. En ese sentido, es importante introducir la perspectiva de la transparencia y el derecho a la información como un derecho fundamental. Es decir, hacer sentir a los servidores públicos que no se trata de una dádiva por parte de funcionarios y

políticos, sino de un derecho fundamental de los ciudadanos para poder ejercer su ciudadanía democrática plenamente.

La ciudadanía desconoce los alcances del tema, y un derecho que no se usa es letra muerta, por ello es indispensable trabajar a nivel de la ciudadanía haciéndola consciente de papel que juegan al solicitar información pública e informarla de la importancia del instrumento que representa la transparencia.

Finalmente, los órganos garantes tienen una enorme responsabilidad, tanto el IFAI como los institutos de las distintas entidades federativas deben asumir el rol que les corresponde. Es decir, el sentido de la labor que llevan al cabo asumiendo que son precisamente un órgano garante, de garantía de un derecho fundamental y que si la teoría jurídica no se equivoca, un derecho sin garantía es un derecho de papel. Si pretendemos que el derecho de acceso a la información no sea letra muerta, los órganos de garantía deben hacer efectiva la proyección del mismo. En segundo lugar los institutos especializados que son órganos garantes deben asumir su posición de control y contrapeso; estos son institutos incómodos y molestos para quienes ejercen el poder y para quienes dirigen la administración pública. Están para incomodar y para molestar al poder, esa es su mística y su función institucional. Son organismos que deben estar del lado de la ciudadanía, en ese sentido, deben consolidarse como verdaderos órganos de control y garantía en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y de los datos personales.

3.2.Hacia la consolidación de un órgano garante

La naturaleza de los órganos garantes del derecho de acceso a la información se encuentra determinada en la propia Constitución. De acuerdo al artículo sexto todos los órganos garantes deben ser especializados, es decir avocados al derecho de acceso a la información, imparcial y contar con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Según Laura Neuman (2009) existen al menos tres modelos de órganos garantes a nivel mundial:

- 1) Modelo Judicial
- 2) Modelo cuasi-jurisdiccional

3) Modelo del ombudsman

El modelo judicial supone que el peticionario de acceso a la información acuda a los tribunales para interponer el recurso de apelación correspondiente. Este modelo es utilizado en Estados Unidos de América y presenta algunas ventajas ya que el hecho de que sean los tribunales del Poder Judicial quienes resuelvan, permite que éstos puedan hacer cumplir su resolución mediante la facultad de imperio, además de tener facultad de investigación. Cabe mencionar que las desventajas de este modelo son los largos términos procesales y la difícil accesibilidad para acudir a los tribunales. Este tipo requiere contar con un representante legal y pagar los gastos del proceso.

En el modelo cuasi-jurisdiccional la apelación se presenta y se realiza ante una Comisión independiente y especializada en derecho a la información con el poder de hacer cumplir sus resoluciones. En este modelo no se requiere de representantes legales y los procedimientos son más rápidos. Dichas comisiones generalmente se ajustan a los principios de independencia, asequibilidad, accesibilidad y especialización. Normalmente estas comisiones dependen del poder ejecutivo, legislativo o son independientes de los poderes.

El modelo del Ombudsman tiene semejanzas con el modelo cuasi-jurisdiccional, sin embargo, hay una diferencia importante. Aunque es un modelo muy accesible y rápido para los ciudadanos, el ombudsman no tiene facultades para hacer cumplir sus resoluciones.

El modelo mexicano encaja dentro del modelo cuasi-jurisdiccional con la figura de órgano garante independiente, especializado en el derecho de acceso a la información y con el poder de hacer cumplir sus decisiones. Sin embargo, en los hechos el IFAI aún no está del todo consolidado como órgano garante. El IFAI es uno de los diecinueve órganos de garantía que existen en el país. Aunque es el más importante, carece de competencia sobre espacios como los tribunales y el poder legislativo ya que sus atribuciones están dirigidas a regular únicamente el poder ejecutivo.

De acuerdo al propio IFAI (Artículo XIX; 2011:13), los órganos garantes que existen en materia de acceso a la información son los siguientes:

- 1) Cámara de Diputados
- 2) Senado de la República
- 3) Auditoría Superior de la Federación
- 4) Suprema Corte de Justicia de la Nación
- 5) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- 6) Consejo de la Judicatura Federal
- 7) Universidad Nacional Autónoma de México
- 8) Universidad Autónoma Metropolitana
- 9) Universidad Autónoma de Chapingo
- 10) Universidad Autónoma Antonio Narro
- 11) Banco de México
- 12) Instituto Federal Electoral
- 13) Comisión Nacional de Derechos Humanos
- 14) Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje
- 15) Tribunal Superior Agrario
- 16) Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- 17) Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

A continuación se señalan las características de los órganos garantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

El órgano garante responsable de la transparencia en el Poder Ejecutivo es el Instituto Federal de Acceso a la información pública y Protección de Datos Personales. Los miembros del IFAI (órgano colegiado) son nombrados por el presidente de la República y su nombramiento puede ser objetado por el Senado de la República.

Para ser nombrado miembro de este órgano colegiado se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano
- b) No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso
- c) Tener cuando menos, treinta y cinco años el día de su designación
- d) Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley

- e) No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

En el caso de la Cámara de Diputados, el órgano garante es un órgano colegiado que se llama “Consejo”. Los integrantes son designados por una convocatoria pública organizada por la Comisión de la Función Pública de la Cámara de Diputados. Para ser consejero de éste órgano se requiere:

- 1) Ser mexicano
- 2) Contar con una edad mínima de treinta años al momento de su designación
- 3) Tener grado de licenciatura en el campo de ciencias sociales, y
- 4) Contar con posgrado de docencia e investigación

En la Cámara de Senadores, el 30 de abril se aprobó en el Pleno de ésta Cámara un acuerdo para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En el acuerdo se señaló la creación de un Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información como órgano garante de la información. Sin embargo, el comité carece de la especialización ya que quienes lo integran son los mismo legisladores.

La Auditoría Superior de la Federación es una institución autónoma que revisa el origen y aplicación de los recursos públicos, así como el cumplimiento de los objetivos y metas del Gobierno. El 28 de diciembre de 2006 se firma un acuerdo en el que se establece la integración y funcionamiento del Comité de Transparencia y Accesos a la Información de la Auditoría Superior. El acuerdo solo señala la integración del Comité:

- 1) Presidente
- 2) Auditor especial de Planeación e Información
- 3) Titular de la Unidad de Enlace
- 4) Titular de la Unidad General de Administración
- 5) Secretario Ejecutivo
- 6) Coordinador de Control y Auditoría Interna, y

- 7) Cinco vocales (Auditor Especial de Cumplimiento Financiero, Auditor Especial de Desempeño, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos, Coordinador de Relaciones Institucionales, Secretario Técnico del Auditor Superior de la Federación).

En el caso del Consejo de la Judicatura Federal, el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal establece la naturaleza de órgano garante y de sus miembros. La Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Consejo de la Judicatura es el órgano garante del Consejo el cual está conformado por consejeros de la Comisión de Vigilancia, Información y Evaluación del propio Consejo.

El Acuerdo General de Transparencia, Accesos a la Información y Protección de Datos Personales creó el órgano garante de este Tribunal. El órgano es denominado Comisión de Transparencia y se integra de:

- 1) Magistrado designado por la Sala Superior, quien la presidirá;
- 2) Magistrado designado por el Presidente del Tribunal Electoral, y
- 3) Magistrado de la Sala Superior que integra la Comisión de Administración

Como puede observarse en la integración de los órganos garantes, salvo la Cámara de Diputados, todos los demás están integrados por representantes de los mismos entes. Lo anterior hace que el sujeto obligado sea el mismo que el órgano garante. Este diseño institucional impide la imparcialidad.

De la revisión a las 33 leyes de transparencia puede observarse que en México hay tres tipos de órganos garantes, sin embargo, estos tres tipos están contenidos en el modelo cuasi-jurisdiccionales como señala el estudio de Artículo XIX (2011:17). Los órganos garantes en México son órganos autónomos, órganos que dependen del ejecutivo, es decir de los gobernadores y el presidente, y órganos que dependen del poder legislativo.

3.3. El Sistema de sanciones y su aplicabilidad

Norberto Bobbio en su obra *Teoría General del Derecho* (2002) ha señalado que la sanción puede definirse como el medio por 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.

El marco normativo, desde la Constitución, contempla un régimen de sanciones. Desde su ordenamiento se establecen los principios que debe regir el servicio público. Los principios que establece la Constitución en el artículo 113 son los siguientes:

- a) Legalidad
- b) Honradez
- c) Lealtad
- d) Imparcialidad y
- e) Eficiencia

Por su parte, el artículo 109 de la Constitución establece que las sanciones administrativas se aplicarán a los servidores públicos que, por sus acciones u omisiones, afecten tales principios en el desempeño de sus funciones. En el caso del derecho a la información, el artículo 6º constitucional señala la obligación de sancionar a quienes no cumplan con las disposiciones.

Como se ha señalado antes, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública no tiene un catálogo de sanciones propio sino que remite a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual contempla las siguientes:

- a) Amonestación privada o pública;
- b) Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- c) Destitución del puesto;
- d) Sanción económica e

- e) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Los criterios establecidos en la ley para decidir cuál de las sanciones arriba señalada se impondrá al servidor público son los siguientes:

- a) La gravedad de la responsabilidad en la que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan , en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;
- b) Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;
- c) El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos, la antigüedad en el servicio;
- d) Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el cumplimiento de las obligaciones y,
- f) El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Así como sucede con el órgano garante a nivel federal, tampoco existe un solo órgano de garantía para investigar o sancionar administrativamente a los servidores públicos que no cumplan con sus obligaciones de transparencia. Cada poder –ejecutivo, legislativo y judicial-, cuenta con un órgano de control interno que se encuentra jurídica y organizacionalmente supeditado al poder que vigila. ¿Cómo puede un órgano de control estar adscrito al ente al que debe vigilar?

De la revisión del marco jurídico relativo a las sanciones, es importante señalar que dicho marco no protege todos los principios democráticos, privilegia la opacidad en lugar de la publicación de la información, y no incorpora la introducción de figuras que permitan la transparencia y la divulgación de la información cuando sea necesario para el combate a la corrupción. (Artículo XIX, 2011: 20).

Al revisar los supuestos que ameritan una sanción en materia de transparencia y acceso a la información resulta que existen omisiones para proteger a todos los principios democráticos. No hay sanciones para quien viole los siguientes principios:

- 1) Cuando se condicione la entrega de la información (principio de legitimación activa amplia)
- 2) Cuando no se publique la información que de manera proactiva se debe dar a conocer, o bien cuando dicha información sea inexacta (principio de información pública de oficio)
- 3) Cuando se declare que la información no se tiene o se entregue información distinta a la solicitada
- 4) Para garantizar la gratuidad de la información (principio de gratuidad de la información)
- 5) Omitir la creación de los órganos garantes del acceso a la información pública (principio de órgano garante especializado)
- 6) Omitir realizar las pruebas de daño e interés público al hacer la clasificación de una información
- 7) Realizar acciones tendientes a entorpecer de manera innecesaria e injustificada el procedimiento (principio de procedimiento ágil y sencillo) (Artículo XIX, 2011:52)

Antes de la existencia de la LFTAIP, para solicitar información era necesario acreditar la existencia del interés jurídico o bien expresar los motivos por los que se solicita dicha información, los cuales en ocasiones son valorados para otorgar o no la información. En este sentido, el marco jurídico de sanciones carece de una hipótesis específica para castigar los supuestos donde el sujeto obligado condicione la entrega de la información o exija explicación y motivos para poder justificar un interés jurídico del peticionario.

Si bien en el marco jurídico de sanciones se establece como hipótesis sancionatoria el denegar de manera intencional la entrega de la información pública, se considera importante establecer una hipótesis específica porque el condicionamiento de la entrega de información es distinto a la entrega de ésta y porque la hipótesis normativa únicamente aplica en caso de que la denegación de la información se realice con dolo de no entregarla, lo cual descarta las hipótesis que pueden actualizar un actuar negligente. Algunas entidades de la República Mexicana sí han establecido sanciones por violar dicho principio democrático. La legislación de Baja California señala en su artículo 19 que:

“En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno. Los empleados públicos encargados de proporcionar la información pública se abstendrán de preguntar o cuestionar los motivos de la solicitud, de lo contrario se harán acreedores a las sanciones que establece esta ley”

Existe también la necesidad de sancionar cuando se viole el principio de información pública de oficio. No existe sanción alguna para los sujetos obligados que omitan o informen de manera inadecuada sobre la información que en términos de los artículos 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, y 12º tengan que publicar la información de oficio.

La omisión en el marco de sanciones deja a la voluntad del titular del sujeto obligado la publicación de la información que debe estar en los portales de internet. Otro elemento que también debería sancionarse es la calidad de información. La inclusión de una hipótesis así es indispensable, ya que no solo se trata de salvaguardar el legal cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y derecho a la información, sino que también se resguardan los principios de eficacia y eficiencia a que están obligados a cumplir los sujetos obligados.

Otro apartado que debe incluirse en el marco de sanciones es el castigo por entregar información diferente a la solicitada, o en su caso, cuando el sujeto obligado responda reiteradamente que no se cuenta con la información. Para garantizar el principio de gratuidad es necesario establecerlo en la parte de sanciones.

La violación a este principio puede ser utilizada como una forma de obstaculizar el libre acceso a la información a pesar de estar establecido y protegido por la propia Constitución, la LFTAIP no establece una sanción para estos casos.

Otro caso que amerita sanciones es la omisión de crear un órgano garante con las atribuciones, la especialidad y la autonomía que establece la propia Constitución. Existen hasta el día de hoy 19 órganos garantes. En el nivel federal el IFAI es órgano garante del poder ejecutivo, pero los demás poderes no están vigilados por un órgano de garantía sino por órganos de control que estructural y organizacionalmente no pueden vigilar y en su caso castigar.

De una revisión al Capítulo de Sanciones de la LFTAI se resume que la ley es deficiente para garantizar el cumplimiento de los principios democráticos que la rigen. Además, promueve de alguna manera la posibilidad de que el servidor público prefiera denegar la información.

El artículo 63 de la ley en materia señala que “Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

III.- Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;

V.- Entregar información considerada como reservada a confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;”

Tomando en consideración este apartado del marco de sanciones queda de manifiesto que para ser sancionado por denegar información no clasificada como reservada o confidencial, es necesario que se acredite que dicha negativa fue de manera intencional. Es decir, si derivado de un error o negligencia no se entregó la información no hay sanción alguna. Mientras que en el supuesto en donde se entregue información considerada como reservada o confidencial no es necesario acreditar la intencionalidad. Con el solo hecho de haber entregado información reservada o confidencial –sin importar si fue por error o dolo- el servidor público será sancionado. (Artículo XIX, 2011: 24)

En este sentido, es preciso señalar que la Ley sanciona al servidor público que, por descuido, entrega información clasificada, pero deja impune al servidor público que por descuido o negligencia no entrega información pública.

Para el órgano garante, resulta más difícil acreditar una intencionalidad que una negligencia. Por lo que será más fácil sancionar a quien entregue indebidamente información que a quien se abstenga de entregarla de manera injustificada. Este problema se traslada a aquellos casos en donde está en duda si la información se debe entregar o no. En dichos casos el servidor público optará casi siempre por negar la información por el tratamiento

en el régimen de sanciones. Esta insolencia de la ley prevalece tanto en el servidor público que niegue información como en el que reserva la información que debería ser pública.

La fracción IV del artículo 63 señala que:

“Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61”. Asimismo, la fracción VI señala que “Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida es una solicitud de acceso”

Esta distinción promueve espacios de impunidad que son utilizados por los sujetos obligados que quieren impedir la publicidad de la información.

El marco de sanciones tal como está establecido contraviene los Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información (Artículo XIX; 2011:25) los cuales señalan:

Principio 15: Regla General sobre Divulgación de Información Secreta: Nadie podrá ser castigado por divulgar información, invocando razones de seguridad nacional si (1) la revelación no causa un daño perceptible y no es posible perjudicar un interés legítimo de seguridad nacional o (2) el interés público de tomar conocimiento sobre esa información se sobrepone al perjuicio de la revelación.

Principio 16: Información obtenida a través del Servicio Público nadie podrá ser sujeto a cualquier trastorno o daño, invocando razones de seguridad nacional por revelar información que tenga conocimiento por el servicio de gobierno si el interés público de conocer esa información se sobrepone al servicio de su revelación.

Actualmente hay un debate interesante en torno a la figura de los *whistleblowers* o denunciantes. En otros países donde el derecho a la información ha tenido mayor desarrollo se ha protegido la figura de los denunciantes con el objeto de promover la transparencia y la rendición de cuentas al incentivar un ambiente donde las y los

ciudadanos puedan libremente abrir información sobre conductas impropias o corruptas, tanto en el ámbito público como el privado. Sin embargo, en ninguna de las leyes mexicanas en la materia se encuentra regulada esta figura.

De acuerdo con el estudio realizado por Artículo XIX, donde se solicita información sobre:

- 1) El número de ocasiones en que el IFAI dio vista a los órganos de control interno por violaciones a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública
- 2) Estatus de las investigaciones sobre servidores públicos sancionados de 2007 a 2010
- 3) El número de sanciones que se han impuesto a los servidores públicos

La Secretaría de la Función Pública respondió que existen en ese período 37 procedimientos de verificación y 7 procedimientos de responsabilidad administrativa, donde únicamente había sido sancionado un servidor público con una amonestación y otro con una suspensión.

De 37 procedimientos de verificación y 7 procedimientos de responsabilidad administrativa llevados a cabo por la SFP durante 2007, 2008, 2009 y hasta septiembre de 2010, en 27 procesos de verificación la SFP ordenó archivar el expediente por falta de elementos, 3 procesos de verificación se encuentran en trámite desde 2008, 3 se encuentran en trámite desde 2009 y los 4 procesos de verificación iniciado durante 2010 también se encuentran en trámite. En ningún caso, la SFP procedió fincar responsabilidades aun cuando las causales fueran: presuntas irregularidades consistentes en el incumplimiento de resoluciones del IFAI, negativas a dar cumplimiento a las resoluciones del IFAI y conductas administrativas irregulares.

Otro problema que se encontró en este estudio es que la información que proporciona la SFP no es concordante con relación a la información proporcionada por el IFAI. Este último informó que durante el período señalado se reportaron 136 casos en donde se denunciaron incumplimientos a las obligaciones de transparencia durante los años 2007, 2008, 2009 y 2010, de los cuales en 6 casos se impusieron sanciones y 76 están pendientes de resolver.

Artículo XIX señala finalmente que de la información solicitada se desprende que una de las dependencias con mayores incumplimientos de la Ley fue la Procuraduría General de la República donde los temas motivo de opacidad de dicha dependencia fueron los siguientes:

- 1) Información relacionada con altos funcionarios del Gobierno Federal, Gobiernos Estatales del Partido Acción Nacional
- 2) Información relacionada con importantes personalidades de la política
- 3) Información relacionada con personajes del narcotráfico
- 4) Información relacionada con las elecciones presidenciales de 1988 y 2006
- 5) Información relacionada con averiguaciones previas sobre violaciones graves a derechos humanos o defensores de derechos humanos
- 6) Información relacionada con el ámbito normal de sus funciones-

Conclusión

Aun con el surgimiento de la pluralidad partidaria y los cambios en la composición del régimen político mexicano. A pesar de que desde el 2000 se han promulgado un número importante de reformas legislativas a favor de la transparencia y acceso a la información, México sigue careciendo de un sistema integral, completo y coherente de rendición de cuentas. Cuenta de ello dan las diferencias entre las legislaciones en materia de transparencia y su escaso e incipiente esquema de sanciones.

La multiplicación de leyes, de instituciones públicas y de procesos administrativos derivados del sistema de transparencia no han conseguido articularse en una política pública nacional y, en sentido opuesto a sus objetivos, ha fragmentado los esfuerzos y ha complicado la operación del rendimiento de cuentas. Sumando a lo anterior, en los últimos años se han producido resistencias políticas y burocráticas nuevas que anuncia graves regresiones a los propósitos de la transparencia y la rendición de cuentas en México.

3.4. Conclusiones y lineamientos para la conformación de una agenda para la discusión de un sistema de rendición de cuentas en México

Se ha sostenido desde hace algunos años que México es un país democrático. Quienes comparten esa idea, parten del supuesto que el país ha dejado atrás un régimen autoritario que logró mantenerse a lo largo de siete décadas. El antiguo régimen, caracterizado en términos generales por la existencia de un partido hegemónico, un presidencialismo preponderante, la articulación con la sociedad a través de un esquema corporativo con los sectores obrero, campesino y popular, y una administración pública que gestionaba los asuntos públicos y los recursos del Estado en el ámbito de la discrecionalidad y la opacidad, configuró por muchos años, una forma de gobernar que mantuvo permanencia y garantizó la gobernabilidad por un largo periodo de tiempo.

Esta caracterización del régimen autoritario nos lleva a suponer que la élite política instaurada en el gobierno, en sus diferentes poderes, se sostuvo por mucho tiempo a partir de la existencia de una sociedad caracterizada por una incipiente cultura participativa y una escasa cultura política, o bien por la presencia una cultura política basada en las formas del paternalismo y del clientelismo políticos.

Con todo y que muchas características del antiguo sistema prevalecen, actualmente México está identificado por diferentes sectores sociales nacionales e internacionales como un país democrático, aludiendo a las características formales que ha adquirido el nuevo sistema social y régimen político. Dichas particularidades están integradas en la configuración de un sistema electoral pluripartidista que establece la competencia política, la conformación de nuevas reglas que pretenden dar certidumbre institucional a las elecciones, la existencia de un estado de derecho que desde sus bases legales tiene como objeto hacer garante de derechos a todos los ciudadanos, un sistema de pesos y contrapesos que en diferentes escalas y niveles pretende asegurar la rendición de cuentas como requisito fundamental del sistema democrático, y la configuración de una sociedad que, bajo un esquema de valores distinto, se conforma como una sociedad civil activa.

Estos cambios son significativos porque han logrado institucionalizarse de manera gradual en los ámbitos jurídico, organizacional y social. Es decir, si actualmente pensamos que México es un país democrático, lo hacemos desde una valoración institucional de las reglas

del juego que supone una democracia. No obstante, cuestionamos el alcance de estas reformas en vísperas de una democracia sustantiva que presume no solo el diseño institucional de reglas, sino el establecimiento de éstas en el plano organizacional y de la cultura política.

Los cuestionamientos actuales a nuestra forma de gobierno radican precisamente en que la democracia no ha sido efectiva a pesar de los cambios que ha emprendido nuestro sistema político y social a lo largo de los últimos años. La agenda democrática sigue estando pendiente en temas como los derechos humanos, las restricciones al ejercicio del poder, los derechos de las minorías, el medio ambiente, el acceso a la justicia y por supuesto la construcción de una ciudadanía que dote de sentido el ejercicio democrático.

Con base en algunos teóricos, la democracia como sistema político y como forma de gobierno supone algunos requisitos de los cuales no se puede prescindir. En primer lugar presupone, como señala Adam Przeworski (2001), el traslado del poder de un grupo de gentes a un grupo de reglas formalmente establecidas, así como a la existencia y garantía de libertades y derechos para los ciudadanos, la división de poderes y la descentralización, la vigencia del estado de derecho, la transparencia y por supuesto la participación activa de la sociedad civil para incidir en la toma de decisiones pública.

En ese marco general de componentes democráticos, México ha ganado terreno al autoritarismo y ha establecido un conjunto de reglas democráticas que hicieron posible el surgimiento de un sistema de partidos donde compiten diversas expresiones ideológicas, un sistema electoral regido por una ley e instituciones que regulan la competencia electoral en un marco de imparcialidad, un estado de derecho que supone que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, una división de poderes efectiva acompañada de mecanismos de rendición de cuentas y una sociedad civil activa con algunos mecanismos para incidir en la toma de decisiones pública.

Entre las características de este nuevo régimen está el establecimiento de la transparencia como una de las condiciones de la democracia. Actualmente nuestro régimen cuenta con una ley de transparencia federal y una por cada uno de los estados de la república y el Distrito Federal. También se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y los respectivos de carácter local los cuales tienen como función ser órganos garantes del

derecho de acceso a la información, proteger los datos personales en manos del gobierno y resolver sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades del gobierno hayan formulado.

Las políticas de transparencia y acceso a la información en México se implantaron para garantizar un derecho fundamental al hacer de la administración pública y de las demás entidades públicas un campo accesible a todos. En ese sentido, la intención de la política presupone que podamos preguntar y saber sobre el ejercicio de los recursos que destinamos en impuestos y sobre las decisiones públicas que orientan la acción de los gobiernos. En el marco de los derechos, la transparencia se configura como una política que garantiza un derecho al que todo ciudadano debería, en teoría, poder acceder.

Sin embargo, es necesario reconocer que entre crear una ley de transparencia, establecer el derecho a la información como garantía fundamental tal y como está establecido en la Constitución, y poner en marcha políticas públicas que den efectividad al ejercicio de la transparencia dentro de marcos organizacionales no necesariamente significa que haya transparencia y que ésta represente un mecanismo de rendición de cuentas y control democrático.

La transparencia, desde su concepción formal, se enfrenta a las lógicas burocráticas institucionalizadas a lo largo de muchos años, las cuales dificultan la gestión de la información en las organizaciones y entre organizaciones y finalmente publicarla para consulta de los ciudadanos. En México la ley de transparencia entró en vigor sin una ley de archivos, ni un método que garantizara al interior de las instituciones públicas el ordenamiento y sistematización de los datos para convertirlos en información útil, este problema está enmarcado en los procesos de gestión documental, de archivos y migración tecnológica. Además, el presupuesto para archivos administrativos es muy limitado.

Tomando en cuenta que la democracia es una forma de gobierno, pero también es un sistema social, es imprescindible pensar en ella no solo como un sistema de reglas y formas que definen las condiciones del juego, sino como un sistema en el que los jugadores también son actores fundamentales. Por ello, la dificultad de la democracia no radica solamente en determinar cuáles serán los cánones dentro de los cuales se desarrollará, sino en educar a los jugadores, es decir a los ciudadanos, dentro de los valores democráticos.

Lo anterior, trasladado al problema de la transparencia implica suponer que no basta con una legislación que regule el ejercicio de la transparencia en las entidades públicas o con la creación de instituciones que vigilen el cumplimiento de la misma para presumir de un régimen transparente, ya que implica dotar a los funcionarios públicos, a los políticos y a los ciudadanos de una cultura de transparencia que convierta la inercia autoritaria de la opacidad, la discrecionalidad y la ausencia deliberativa. El sentido de la transparencia una vez establecidas las normas, radica en el ejercicio ciudadano de informarse sobre las decisiones de carácter público y sobre el derecho de exigir cuentas a quienes nos representan. Pero sin una ciudadanía educada, informada y con un interés deliberativo, difícilmente la transparencia fungirá como un mecanismo real de rendición de cuentas.

En efecto, el régimen actual no es el mismo de hace varios años, se han modificado las normas respecto de la forma de gobierno y se está formando una nueva ciudadanía cada vez más consciente del papel que juega. Sin embargo, el nuevo régimen que no acaba de consolidarse descansa sobre una cultura política que hereda, en diversos espacios, conductas autoritarias y de corrupción estructural.

Aun con las dificultades que representa esa transición, sobre todo de carácter cultural, la transparencia puede ser postulada como el gran componente que garantice la consolidación democrática. Por ello, es imprescindible avanzar hacia un modelo que sitúe a la transparencia como tecnología social, en la medida en que es un mecanismo, dispositivo, sistema, conjunto de técnicas, pensado y diseñado para contribuir a la apertura de los sistemas políticos, crear canales de comunicación más rápidos y efectivos entre sociedad y Estado, controlar por parte de la ciudadanía el ejercicio de la autoridad pública, incorporar a los ciudadanos en el ejercicio de la gestión de lo público y rendir cuentas. Lo anterior abona a la posibilidad de que la transparencia sea el mecanismo a través del cual se consolide la democratización.

Vista como tecnología social, la transparencia necesita de un conjunto de técnicas y conocimiento aplicados que se relacionan con la aplicación de técnicas jurídicas, técnicas organizativas, y por supuesto con el uso de instrumentos tecnológicos.

Respecto a los resultados en materia de corrupción pública, algunos especialistas han coincidido en señalar que dicha corrupción es consecuencia de factores como la debilidad institucional y de la ineficacia del Estado para combatirla. El director de Transparencia Mexicana, Eduardo Bohórquez, hizo énfasis en las razones sobre el incremento de la corrupción las cuales están fincadas según el especialista en el estancamiento en materia de transparencia ya que México no ha entrado a la segunda fase la cual está determinada por la rendición de cuentas efectiva y la homologación de la ley a nivel local. Resulta paradójico para la democracia mexicana que aún cuando se han logrado avances significativos en transparencia y acceso a la información, la corrupción aumente.

Por lo anterior, evaluar la política de transparencia integralmente, permite realizar un ejercicio crítico para señalar y subsanar las omisiones en las leyes y mejorar el diseño institucional y los mecanismos al alcance de los ciudadanos.

Bibliografía

Ackerman, John M. (2004) *Sinergia Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*. Documento de Trabajo del Banco Mundial, No.31, Banco Mundial, Washington, D.C.

Aguilar Rivera, José Antonio (2006) “Transparencia y democracia: claves para un concierto” en *Cuadernos de transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Aguilar Villanueva, Luis (2001). *Los perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al Comienzo del Siglo XXI*. Enlace. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, No. 51.

Alcántara Sáez, Manuel (2001), “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina”, en Camou, Antonio (compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma.

Arbos, Xavier y Giner, Salvador (1993), *La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo XXI editores.

Artículo XIX (2001), *Sanciones en el Derecho a la Información en México*. México.

Banco Mundial (2004), *México, Alianza Estratégica con el País*, Washington: Banco Mundial.

Barreda, Mikel (2006), “Los indicadores internacionales de gobernabilidad a examen: algunos pros y contras” en *Revista Internacional para el desarrollo humano*, IIG, Edición 39.

Bobbio, Norberto (1985), “Democracia e ingobernabilidad”, en *Liberalismo y Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1986), *El Futuro de la Democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1994), *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

Bordignon, Massimo and Minelli, Enrico (2001) "Rules transparency and political accountability", *Journal of Public Economics*, No. 80, pp.73-98.

Bovens, Mark (2007). "Analysing and Assessing Accountability and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, July, pp. 447-468.

Brunsson, Nils (1998). *Organizing Organizations*, Copenhagen: Copenhagen Business School Press.

Nils Brunsson and Bengt Jacobsson (2000) *A world of standards*, Oxford: Oxford University Press. 188 pages.

Carbonell, Miguel (2010). *El régimen constitucional de la transparencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM.

Camou, Antonio, Estudio preliminar, en *Los Desafíos de la gobernabilidad*, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Cerrillo, A. "La Cooperación al Desarrollo y el Fomento de la Gobernabilidad". *Instituciones y Desarrollo*. (2001), 8-9, pp. 543-576. Disponible en:<http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista8_9/docs/revis8_17.htm>.

Concepción, Luis Enrique, *Globalización, democracia y gobernanza global: perspectiva latinoamericana*. Trabajo elaborado para el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Democracia y Buen Gobierno.

Coppedge, Michael, "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Crozier, Michel J; Huntington, Samuel y Watanuki, Joji (1975) *The Crisis of Democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press.

Cruz Rubio, César Nicandro (2005). “Gobernabilidad y *governance* democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional” en *Desarrollo Humano e Instituciones en América Latina*, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Disponible en: http://www.iigov.org/dhial/?p=23_05.

Dahl, Robert A (2005), *La democracia*, México, Taurus.

Evans, Peter (2001), “ El Estado como problema y como solución”, en Camou, Antonio (compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Echevarria Koldo (2004), *Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad*, IX Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, España, 2004.

Escobedo, Juan Francisco (2002), *Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública*, en *Revista Derecho Comparado de la Información* número. 2, julio-diciembre de 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Flisfisch, Angel (1989) “Gobernabilidad y consolidación democrática” en *Revista Mexicana de Sociología*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, núm.3, julio-septiembre.

Goran Ahme y Nils Brunsson, (2005). *La regulación suave en una perspectiva organizacional.*, en *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen XIV, Número 3, II semestre de 2005, México, pp. 527-555.

Goran Ahme y Nils Brunsson, “Organizations and meta.organizations”, en *Scandinavian journal of Management*, Scandinavia. 2005. pp. 429-449.

26.

Guillen López, Tonatiuh “*Municipios y Transparencia en México. Manual de Uso*”, AMMAC, USAID, 2003.

Gutiérrez, Iñaki, *Estudio comparativo de la información que debe publicarse de acuerdo a las leyes estatales y federal de transparencia*, Axitia Inteligencia, Puebla, México, 2002-2005.

Insunza, E y Olvera, A. 2006. "Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social". Miguel Ángel Porrúa S.A., México D.F.

Kuffman, Daniel, Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo (2000). “La gobernabilidad es Fundamental. Del Análisis a la Acción”. *Finanzas y Desarrollo*, Banco Mundial.

Lechner, Norbert (1995), *Cultura política y gobernabilidad democrática*, México, Instituto Federal Electoral.

López, Andrea (2000), “La Nueva Gestión Pública: Algunas precisiones para su abordaje conceptual” en *Desarrollo Institucional y Reforma del Estado*, Documento No. 68, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

López Ayllón, Sergio (2009), “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”, en *Cuadernos de Transparencia* No.17, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.

López Ayllón, Sergio (2004), “La creación de la Ley de Acceso a la Información Pública en México: Una perspectiva desde el ejecutivo federal” en Concha, Hugo A. et al (eds.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, USAID-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.

March, J.G. and Olsen, J.P. (1995). *Democratic Governance*. New York: Free Press.

Mayntz, Renate. (2000) “Nuevos desafíos de la teoría de la Governance”, en *Revista Instituciones y Desarrollo*. España: Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Mayntz Renate (2001), “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 21, Caracas, Venezuela.

Mayntz, Renate, (2002) “Los Estados Nacionales y la gobernanza global” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 24, Octubre, 2002, Caracas.

Merino, Mauricio (coord.) (1992), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT.

Merino, Mauricio (2006) “Muchas políticas y un solo derecho”, en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM.

Messner, Dirk. *Globalización y gobernabilidad global*, en Nueva Sociedad No. 176, noviembre-diciembre, 2001.

Neuman, Laura (2009), *Enforcement Model Content and Context in Access to Information Working Papers Series*, The World Bank Institute, Washington, D.C., 2009

O’ Donnell, Guillermo. *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*, en Nueva Sociedad No. 152, noviembre-diciembre, 1997, pp.143-167.

Offe, Claus y Schmitter, Philippe (2001) “Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal”, en Camou, Antonio (compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

UNDP and European Comisión (2004). *Governance indicators: A users’ guide*.

Pardo, María del Carmen (2004), compiladora. *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México, El Colegio de México.

PENUD (2004), *La democracia en América Latina*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Prats Joan (2003), “El concepto y el análisis de la gobernabilidad” en *Revista Instituciones y Desarrollo*, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad.

Prats, Joan, *Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico*, Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo – www.iadb.org

Przeworski, Adam (2001), “Una mejor democracia, una mejor economía”, en Camou, Antonio (compilador), *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, (coedición) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Universidad Nacional Autónoma de México.

Przeworski, Adam (1998), *Democracia sustentable*, Argentina, Paidós.

Federico Reyes Heróles (2003), *Corrupción: de los ángeles a los índices*, Cuadernos de Transparencia No. 1, IFAI, México.

Rodríguez Zepeda (2004), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Instituto de Acceso a la Información Pública del D.F.

Sánchez, José Juan (2006), *Gestión Pública y Governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Sartori, Giovanni (2003), *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus.

Serbín, Andrés (1997), “Globalización y sociedad civil en los procesos de integración” en *Revista Nueva Sociedad*, No. 147, Enero-Febrero, Venezuela, pp. 44-55.

Shedler, Andreas (2006) “¿Qué es la Rendición de Cuentas?” en Cuadernos de Transparencia, No. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México

- Schumpeter, Joseph (1947). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Harper. N.Y.
- Stiglitz, Joseph E. (2006), *El malestar en la globalización*, México, Editorial Taurus.
- Stiglitz, Joseph E. (2004), “Globalización, organismos financiero internacionales y las economías latinoamericanas”, en *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Thorsten Benner, Wolfgang H. Reinicke and Jan Martin Witte (2004) “Multisectoral Networks in Global Governance: Toward a Pluralistic System of Accountability”, Blackwell Publishing, Oxford.
- Uvalle, Ricardo, “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado, Revista del CLAD Reforma y Democracia”, No. 20, Caracas, 2001.
- Uvalle, Ricardo (2006), Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala.
- Vigoda, Eran (2002) “From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizen, an the Nex Generation of Public Administration” en *Public Administration Review*, September-October, Vol. 62, No. 5.
- Woldenberg, José (2006) *Después de la transición, gobernabilidad, espacio público y derecho*, México, Cal y Arena, 2006.