



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**EL IMPACTO DE LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN  
PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO 2000-2014**

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

PRESENTA

**ALBERTO GERARDO LOZANO ZÚÑIGA**

**ASESOR DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE**



**CIUDAD UNIVERSITARIA CDMX 2017**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# El Impacto de la Transparencia en la Gestión Pública Gubernamental en México 2000-2014

<b>Introducción</b>	<b>2</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Referentes Histórico Conceptuales de Transparencia y Acceso a Información Pública</b>	<b>8</b>
1.1	8
1.2	14
1.3	20
1.4	23
1.5	31
1.5.1	36
1.5.2	40
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Importancia de Transparencia en Gestión Pública Gubernamental</b>	<b>43</b>
2.1	44
2.1.1	44
2.1.2	47
2.1.3	52
2.1.4	57
2.2	64
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Consolidación Institucional de Transparencia en México</b>	<b>72</b>
3.1	76
3.2	80
3.2.1	87
3.2.2	90
3.3	93
3.4	96
3.5	102
3.5.1	102
3.5.2	105
3.5.3	108
3.5.4	112
3.6	116
3.6.1	125
3.6.2	130
3.6.3	137
<b>Conclusiones</b>	<b>140</b>
<b>Epílogo</b>	<b>147</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>151</b>
<b>Normatividad</b>	<b>157</b>

## Introducción

Cambios institucionales en México desde del año 2000 han contribuido a la naturaleza de orientación democrática y alejamiento progresivo e incuestionable del sistema gubernamental anterior. De los elementos más representativos de este avance se puede mencionar la “transparencia y el acceso a la información pública”. Trascendencia de estas temáticas ha alcanzado a permear la connotación de gestión pública, generándole singularidad contemporánea para adecuarse a postulados de gobernabilidad democrática del mundo globalizado.

Para la administración pública en México como fenómeno y disciplina, esta materia representa la oportunidad de potenciar el quehacer gubernamental a todo nivel, e integrar participación ciudadana como elemento sustancial de verificación y eficacia pública. Período determinado en este trabajo (2000-2014), considera las etapas reconocidas en el desarrollo de la transparencia en México. Una que va de 2000 a 2002, con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; otra de 2002 a 2007, donde se promulga la Reforma al Artículo 6º Constitucional que generaliza y estandariza derecho ciudadano de acceso a la información pública, además de la obligación de transparencia de todo ente gubernamental a nivel nacional; siguiente, posterior a reforma de 2007 y que concluye en 2012 con la concreción de primeras “iniciativas preferentes” remitidas por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, que reforman leyes federales en materia de transparencia y rendición de cuentas, para contabilidad en los tres niveles de gobierno, y de acceso informativo a sindicatos nacionales; al final, reciente etapa de reformas de última generación en 2014 que toca nuevamente al sexto constitucional, incluyendo entre otras asuntos, el agregado de nuevos sujetos obligados, dotando de “autonomía constitucional” a institutos de acceso a la información pública a nivel nacional, además de la obligación de promulgar una ley general de transparencia a más tardar en 2015, junto a otras disposiciones operacionales con motivo de perfeccionar estos temas.

El esfuerzo para transitar al gobierno abierto en México ha sido encabezado particularmente por Legislaturas LVIII (ley federal de transparencia), LX (reforma

de 2007 al sexto constitucional), y LXII (reformas a leyes federales de contabilidad gubernamental y federal del trabajo, además de la reciente reforma de 2014 al sexto constitucional) del Congreso de la Unión; y en la administración pública federal, por presidentes de la República correspondientes al período 2000-2014, donde Vicente Fox Quesada además de promulgar la primera ley federal de transparencia, procesó demandas y expectativas sociales al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012) que establece una continuidad temática incluyendo desde el inicio de su gestión como política prioritaria de gobierno, la transparencia. Coadyuvando asimismo a la Reforma Constitucional del Artículo 6º, siendo promotor principal para las reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas de leyes federales de contabilidad gubernamental y del trabajo; y de Enrique Peña Nieto (2013-2018) que con fundamento al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y al denominado “Pacto por México”, establece compromiso conjunto con las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, de llevar a cabo las reformas constitucionales necesarias para desarrollo del país, incluyendo lo referente a transparencia gubernamental.

Independientemente de lo anterior, se puede establecer que de las preocupaciones principales del gobierno en México es el desempeño de una administración pública democrática, moderna, eficiente y expedita, empleando los recursos materiales, financieros, tecnológicos y humanos disponibles, para garantizar la eficacia del servicio público en el marco constitucional. Sin embargo, conductas de opacidad, discrecionalidad arbitraria, clientelismo, corrupción, subejercicio o ineficacia en general; problemas culturales arraigados en el desempeño de la gestión pública mexicana, han sido factores principales para erosionar la confianza ciudadana en las instituciones públicas nacionales.

Transparencia y rendición de cuentas son principios fundamentales hacia la nueva cultura política participativa democrática en México, antídotos naturales al comportamiento ineficaz y corrupto de discrecionalidad arbitraria, que con supervisión social, genuino monitoreo entre poderes, y la revisión irrestricta de gestión pública gubernamental, pueden ser garante de una conducta éticamente

adecuada del servicio público; susceptible de medición por resultados y elemento generador de sanciones para quienes no cumplan con honestidad y eficiencia. Transparencia y rendición de cuentas son también elementos contemporáneos de derecho público, que se incorporan al análisis político y publi-administrativo desde la *perestroika* (reestructuración) y *glasnost* (transparencia) de Mijail Gorbachov, como último esfuerzo de gestión de la extinta Unión Soviética. Siendo influencia y contribución al pensamiento crítico de gestión gubernamental en el mundo para la última generación del siglo pasado

En 1993 se funda *Transparencia Internacional*, ONG de carácter social global e independiente que realiza estudios relacionados de diferentes temas a nivel mundial, contribuyendo a la lucha contra corrupción e ineficacia gubernamental en general. Esta organización derivada involuntariamente del Banco Mundial a partir de la iniciativa de uno de sus funcionarios más distinguidos, se posiciona como la primera institución internacional especializada en transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en el mundo. Grandes desafíos contemporáneos.

México no ha estado al margen de la expansión de la transparencia y rendición de cuentas contemporánea, que en un sistema con incipiente desarrollo democrático no pudo gestarse de manera genuina en el pasado, y que a partir del año 2000 se ha puesto en la discusión gubernamental su primaria instrumentación dentro la administración pública federal. Incorporándose como política pública de gobierno con relación al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y teniendo en la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de junio de 2002 vigencia institucional de carácter federal, siendo una iniciativa ciudadana procesada por el Congreso de la Unión.

Punto referencial de nuestro análisis expone la siguiente afirmación a manera de hipótesis, estableciendo que la transparencia gubernamental no solo es antídoto para rechazar y evitar el régimen político de característica autoritaria, además de la discrecionalidad arbitraria de funcionarios que fomentan corrupción, sino también de manera colateral, paulatina e inexorable; promueve, maximiza, mejora y generaliza eficacia interna y externa de la gestión pública gubernamental

así como su organización, incorporando a la sociedad como elemento sustancial de supervisión, verificación y control. Ejemplo expuesto en el capítulo segundo del presente trabajo, ofrece el modelo de gestión que acepta abiertamente como criterio de eficacia -y mejoramiento del desempeño gubernamental en general- , la transparencia.

Por otra parte, en toda esta investigación se asume la palabra eficacia considerando su connotación amplia: como aquella capacidad de consumación de resultados previstos, donde concepciones de rendimiento y economía de la noción eficiencia; y significación, utilidad y trascendencia social, del concepto efectividad, quedarán integrados. Interpretación predeterminada en este trabajo establece que la eficacia es eficiencia con efectividad. Adicionalmente, se señala que el estudio y análisis de gestión pública contemporánea ubica la eficacia gubernamental en el entorno de la gobernabilidad democrática, excluyendo referencias a sistemas gubernamentales con característica autoritaria, que pudieran presentar gestiones eficaces, pero sin el sustento, legitimidad, y reconocimiento social necesario.

Con base en lo expuesto, la estructura de este trabajo fue planteada para abordar inicialmente el contexto general de transparencia gubernamental, para posteriormente centrar su importancia en la gestión de gobierno y su integración en la administración pública mexicana, exponiendo desde el inicio aquellas referencias histórico-conceptuales que a nuestro juicio son de contribución al cuerpo de la investigación. Por lo tanto, modesto objetivo general del presente trabajo radica en contribuir a que la transparencia y el acceso de información pública sean considerados elementos consustanciales de eficacia gubernamental, además de temas principales en estudios contemporáneos de Administración Pública. Objetivos específicos se presentan a continuación según el capitulado establecido.

Primer capítulo ubica la trascendencia histórica de la transparencia y del acceso a la información pública en el mundo, refiriendo países que utilizaron de manera más temprana la supervisión social con base en leyes de apertura informativa. También se expone el concepto transparencia como generado de la filosofía política democrática, para consecuentemente presentar a la sociedad

abierta y al acceso de información pública como factores que la explican. Pasando luego a somero análisis del presidencialismo en México; elemento de resistencia para integración gubernamental de las denominadas “reformas democráticas de segunda generación”. Además, se fija atención en la rendición de cuentas como parte sustancial de verificación para mejorar eficacia de gobierno, estableciendo en la “opinión pública”, interlocutor elemental y usuario principal de transparencia gubernamental.

Segundo capítulo realiza exploración para mostrar el momento en que la transparencia se convierte en elemento de eficacia para la gestión pública gubernamental, efectuando breve recorrido desde el concepto clásico de gestión pública, hasta la noción contemporánea de gobernanza. También aquí se hace referencia al modelo de supervisión que actualmente se utiliza en el diseño de estructuras organizacionales, incluyendo las gubernamentales.

Al final, el tercer capítulo expone la consolidación institucional de transparencia en México, enfatizando algunos antecedentes de corrupción, pasando después a revisar casos trascendentales para concreción de la apertura informativa. Además, se realiza un somero diagnóstico preliminar de la administración pública mexicana al año 2000, para posteriormente entrar en el desarrollo institucional de la transparencia a partir del gobierno de Vicente Fox Quesada (2001-2006) y del primer año de gestión de Felipe Calderón Hinojosa (2007), que ponen las bases institucionales de la transparencia, acceso a información pública gubernamental y rendición de cuentas “vertical” en nuestro país. Misma sección, reconoce primeros esfuerzos en establecer una cultura de transparencia, inédita para la forma de hacer gobierno y administración pública en México. También, se examina la redacción escueta del Artículo 6º Constitucional desde su primera reforma en 1977, para enseguida analizar su modificación expresa treinta años después, promovida por algunos gobiernos estatales y el Congreso de la Unión, explicando razones que la determinaron. Para finalizar, se exponen a nuestro juicio aquellos alcances y efectos en institucionalización de transparencia posterior a la Reforma de Artículo 6º Constitucional en 2007 y de legislación complementaria correspondiente hasta 2012, poniendo la atención en



reciente reforma constitucional al mismo artículo en 2014, que perfecciona la transparencia y el derecho de acceso a la información y protección de datos, ofreciendo una legislación avanzada de última generación.

El presente trabajo independientemente de contextualizar transparencia y eficacia de gestión pública, las correlaciona como instrumentos imprescindibles en la nueva tendencia de gobernabilidad democrática. Es decir, como elementos de certidumbre y mejoramiento de labor gubernamental, susceptible de cambio por recomendación social, considerando anacrónico y obsoleto cualquier antecedente que fundamentaba en opacidad institucional y discrecionalidad arbitraria de funcionarios, la forma más vulgar de reproducción del servicio público. A partir que instituciones gubernamentales incorporen transparencia, podrán garantizar sin duda, el mejoramiento y eficacia de gestión con legitimidad que una sociedad como la mexicana demanda.

## Capítulo 1

### Referentes Histórico Conceptuales de Transparencia y Acceso a Información Pública

La administración pública ha sido uno de los últimos y más resistentes bastiones del secreto, sin descontar su secular propensión a gratificar su interioridad, así como su tendencia ancestral de trabajar bajo la reserva y el sigilo.

Omar Guerrero, *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*

Historia de la transparencia gubernamental ha sido insuficientemente estudiada por lo novedoso de la temática en México como en el mundo; surgiendo al vocabulario público a nivel mundial a fines de los años ochenta y principios de los noventa del siglo anterior. Sin embargo, la importancia de la transparencia se reconoce desde el siglo XVIII, siendo Suecia el primer país que garantiza acceso a la información pública gubernamental en el mundo. Este suceso determina el inicio de esfuerzos de la sociedad civil por controlar a sus gobiernos, con fundamento en el derecho de acceder a la información generada.

En México, tradición de control gubernamental de la sociedad por medio de transparencia es relativamente reciente; primer ejemplo concreto para establecer el derecho de acceso a la información pública se da en el gobierno de Ernesto Zedillo (1995-2000), que paradójicamente se podía interpretar de manera difusa e indeterminada con la primera Reforma Constitucional al Artículo 6º de 1977. Enseguida, se presentan algunos antecedentes de transparencia en el ámbito internacional, para después pasar a la contextualización y significación teórica de la transparencia y del acceso a la información pública.

#### 1.1 Transparencia gubernamental en el ámbito internacional

Hasta 2007 sesenta y ocho países en el mundo habían promulgado legislación para el acceso a la información pública gubernamental, mientras otra veintena estaba en proceso de publicación de leyes de esta naturaleza. De los países con mayor tradición en el tema de apertura gubernamental están: Suecia desde 1776, Colombia en 1888, Finlandia en 1951, Estados Unidos de América en

1966, Dinamarca y Noruega a partir de 1970, y Francia en 1978. México establece constitucionalmente el “derecho a la información” desde 1977; pero solo hasta 2002 se reglamenta el acceso a la información pública, con promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). La tendencia de inclusión del derecho de acceso a la información impacta los tratados internacionales más trascendentales, relacionándolo al Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada el 10 de diciembre de 1948, y al texto del Artículo 13 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, denominada también *Pacto de San José*, en resolución del 16 de diciembre de 1966.<sup>1</sup>

Aunque el acceso a la información pública tiene antecedentes añejos su expansión mundial es contemporánea, y entrada la década de los noventa del siglo XX, una multitud de Estados nacionales adoptaron o esperaban adoptar leyes de esta naturaleza. ¿Por qué en este período se acelera la promulgación de leyes de transparencia y apertura informativa en el mundo? Convencionalmente se pueden considerar tres razones para explicar la necesidad internacional de generar leyes de acceso a información pública; 1) la transición de regímenes políticos autoritarios a democráticos; 2) globalización económica y corrupción; 3) aparición de la ONG *Transparencia Internacional* catalizadora de esfuerzos anticorrupción en el mundo.

Primera razón referida se explica por la caída de regímenes políticos socialistas en Europa a partir de 1989, y una necesidad por establecer modelos de gobierno liberal-democrático conjuntamente con algunos países en vías de desarrollo. Antecedente de reforma política en extinta Unión Soviética impulsada por Mijail Gorbachev fue la *perestroika* (reestructuración) y consecuente *glasnost* (transparencia o apertura informativa). Esta última traería claridad a la cadena de mando de gobernantes creando control genuino desde abajo. Abrir al público procesos gubernamentales es sinónimo del régimen democrático, con una mayor

---

<sup>1</sup> Véase, Banisar, David. *Freedom of Information and access to government record laws around the world 2004*. en [www.freedominfo.org](http://www.freedominfo.org) (consulta 12/12/2010); Ackerman, John M.- Sandoval, Irma E. *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México, IFAI, 2005, p. 23; Salazar Ugarte, Pedro (Coord.) *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*. 2008, pp. 39,40, 65.

libertad política y de expresión; para Gorbachev, transparencia informativa sería controlador eficaz de estos procesos y funcionarios públicos, reivindicándose ante una acostumbrada ineficacia, lentitud, corrupción y complicidad, derivada de la opacidad gubernamental con pasado autoritario.<sup>2</sup>

Segunda razón se inserta en el proceso de globalización económica y corrupción a nivel mundial. Es bien sabido que instituciones multinacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), participan financieramente en transferencias de capital para desarrollo de las denominadas “economías emergentes”; sin embargo, estas instituciones miden el riesgo de sus inversiones con base en la seguridad que ofrecen los Estados receptores. Federico Reyes Heróles apunta a continuación que:

Una vertiente novedosa y sin duda interesante es la que se produce al medir el riesgo-país. ¿Qué relación hay entre un asunto y el otro? Es evidente que existe alguna, ya vimos como en los estudios del Banco Mundial es clarísimo que la percepción sobre inseguridad jurídica, crimen organizado, inestabilidad política y corrupción afectan directamente el ánimo de los inversionistas.<sup>3</sup>

Financiamiento y globalización económica exigen certidumbre de aquellos países que reciben los recursos, disponiendo que solamente con el acceso a la información pública gubernamental se garantizaría manejo legítimo de los fondos en proyectos de inversión, excluyendo aquellos proclives al dispendio, negligencia, subejercicio y por consecuencia corrupción. Se suma además, que no únicamente el capital financiero multinacional exige certidumbre; la inversión tradicional directa generada por compañías transnacionales de bienes y servicios, también demandaba garantías a su personalidad jurídica, patrimonio propio y gestión comercial genérica, solicitando niveles altos de transparencia gubernamental que aseguraran no afectar sus desarrollos y operaciones. Reyes Heróles dice: “El encadenamiento pernicioso nos lo podemos imaginar: más corrupción significa mayor riesgo, lo cual inhibe las inversiones, retrasa el ahorro interno y obstaculiza el desarrollo”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Véase, Díaz de León Mendiola, Francisco. *Marco histórico de la transparencia en la función pública* en Revista de Administración Pública (RAP) No. 107, México, INAP, 2003, pp. 15-17.

<sup>3</sup> Reyes Heróles, Francisco. *Corrupción: de los ángeles a los índices*. México, IFAI, 2003, p. 22.

<sup>4</sup> *Idem*.

Se puede afirmar que factores como globalización económica y corrupción, fueron fundamentales para explicar por qué se ha incrementado la inquietud de promulgar leyes de acceso a la información pública en el mundo. La certidumbre económica internacional lo demandaba.

Tercera razón es la creación de *Transparencia Internacional* (TI), organización no gubernamental (ONG) que pretende catalizar esfuerzos anticorrupción a nivel mundial. Aunque el fenómeno de la corrupción penetraba instituciones de todo nivel en el mundo al finalizar el período de la “guerra fría”, su manifestación no se aceptaba ni reconocía en organizaciones financieras internacionales, incluido el BM. Se llegó a interpretar con ligereza que este comportamiento era práctico y funcional para la asignación y distribución del financiamiento. Peter Eigen abogado alemán especialista en derecho internacional y comercio exterior, que en 1968 trabajó para el Departamento Legal del BM, partiendo de observaciones resultado de su desempeño en el banco, correlaciona el fenómeno de la corrupción con el subdesarrollo. Eigen analiza lo siguiente:

Grandes sumas de dinero iban a parar directamente a los bolsillos de los poderosos políticos y funcionarios, empresas occidentales se enriquecían gracias a los cuantiosos encargos innecesarios, o se abusaba de alguna otra manera del poder de decisión. Cuando nosotros los empleados del Banco Mundial, manifestábamos indignación, no se nos hacía caso alguno.<sup>5</sup>

La inconformidad de este funcionario con los procedimientos para obtener créditos a proyectos de desarrollo en economías emergentes, fue madurando de forma paralela a su responsabilidad profesional en el BM. En esos años, esta institución financiera no podía tomar una posición clara frente al fenómeno de la corrupción. La experiencia de Eigen como funcionario del banco en África y América Latina, lo sensibilizan de la problemática y niveles que fue tomando la corrupción; sin embargo, siendo empleado de la institución quedaba impedido para actuar contra el fenómeno.

En julio de 1991 renuncia al BM después de veinticinco años de labor, con legítima finalidad de formar una organización anticorrupción que al momento no tenía nombre. La Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), que

---

<sup>5</sup> Eigen, Peter. *Las redes de la corrupción*. Bogotá Colombia, Ed. Planeta, 2003, p. 15.

conjuntamente con el BM son de las mayores organizaciones para ayuda al desarrollo en el mundo, es la primera institución financiera internacional que se solidariza con Eigen en el esfuerzo de erradicar la corrupción, estableciendo por conducto de su presidente Hansjorg Elshorst, el mayor apoyo institucional para la creación de *Transparencia Internacional*.<sup>6</sup>

Después de dos años de trabajos preparatorios, en abril de 1993 se lanza en la Haya Holanda la ONG *Transparencia Internacional* (TI), dedicada única y exclusivamente a la lucha contra la corrupción en el mundo. Primeros miembros fundadores fueron funcionarios de diversos organismos internacionales que tuvieron la misma inquietud y se solidarizaron con Eigen. Entre ellos se destacan como vicepresidentes Kamal Hossein de Bangladesh y Frank Vogl, de Estados Unidos de América; en el comité de asociación estarían Lurence Cockcroft de Gran Bretaña, Dolores Español de Filipinas, Theo Frank de Namibia, Joe Chitongo de Kenia, Michael Hershman de Estados Unidos de América y Jeny Porfitt de Gran Bretaña. Peter Eigen sería elegido primer presidente de TI.<sup>7</sup>

Conferencia de fundación de TI arranca en Berlín en mayo de 1993, publicitando sus primeros objetivos. Eigen declara:

1. Romper el muro del silencio que se había creado alrededor de la corrupción y hablar en detalle y de manera profesional sobre este tema.
2. Reconocer y definir juntos la realidad de la corrupción y tomar medidas contra fallos nacionales e internacionales existentes.
3. Formar coaliciones contra la corrupción en las que reuniríamos a las diferentes partes y al mismo tiempo movilizáramos recursos para la nueva organización.
4. Dirigir la atención de los medios de comunicación hacia los peligros de la corrupción y mostrar el daño que causa, especialmente en los países en vías de desarrollo.<sup>8</sup>

A partir de ese momento se han integrado delegaciones nacionales a TI, siendo su crecimiento constante hasta ahora. En 1999 *Transparencia Mexicana* inicia oficialmente operaciones, cumpliendo todas las directrices establecidas por el organismo multinacional. Cabe mencionar que TI no se erigió como policía o fiscal internacional en asuntos de corrupción, sino a diferencia de *Amnistía*

---

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> *Ibid.* p. 46.

<sup>8</sup> *Ibid.* pp. 46,47.

*Internacional* que ha tenido mucho éxito con denuncias específicas por violación a derechos humanos, no ha señalado un solo caso concreto de corrupción ni dado nombres asociados; procedimiento de TI ha sido reunir esfuerzos anticorrupción en el mundo, dejando la denuncia específica a la opinión pública y autoridades del gobierno correspondiente. Puntualiza Eigen:

También tomamos la decisión de no analizar ningún caso concreto de corrupción ni de decir nombres. No pretendíamos denunciar ningún caso individual; lo que queríamos era crear las condiciones para conseguir una cooperación transparente y proporcionar los medios para ello. El trabajo de destapar escándalos -así pensábamos entonces- era cosa de la autoridad pública y de los periodistas. Nuestra función era analizar los casos destapados y desarrollar un sistema que permitiera evitar la corrupción en el futuro. Con esta posición objetiva tendríamos la posibilidad de hablar con todas las partes: los sobornados, los que sobornan y las autoridades que perseguían a los criminales. Por otra parte, sabíamos a ciencia cierta que las actividades de investigación de los activistas los ponían en peligro de muerte en muchos países.<sup>9</sup>

Algunas herramientas con las que cuenta TI a partir de su fundación y que se habían registrado hasta 2001, son las siguientes:

En el año de 1993, el *Pacto de Integridad* (PI), procedimiento oficial en que todos los participantes de una operación económica se comprometían a renunciar a la utilización de métodos corruptos, de lo contrario estarían sujetos a sanciones severas.

1994, la edición del *Source Book*, que recoge ejemplos y medios para enfrentarse a la corrupción, y que en la actualidad está traducido a más de veinte idiomas.

1995, publicación *Índice de Percepción de Corrupción* (IPC), que según encuestas, determinó qué Estados nacionales eran especialmente corruptos y cuáles no, cubriendo un universo de análisis en el primer estudio de cuarenta y cinco países.

1995, lanzamiento del *Portal Transparencia Internacional*, que presenta en Internet las operaciones de la organización y sus funcionarios.

1997, *Convención de OCDE* (Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico) *contra la corrupción*, firmada en París, oficializada por el derecho alemán en 1998 y que entró en vigor en febrero de 1999.

---

<sup>9</sup> *Ibid.* p. 53.

1999, publicación de *Índice de Fuentes de Soborno* (IFS), que muestra el lado de los países y empresas que pagan sobornos a nivel mundial.

2001, edición de las *Herramientas para el Control Ciudadano de la Corrupción*; refiere la lucha contra corrupción a nivel local; son un compendio de experiencias prácticas llevadas por la sociedad civil en distintas delegaciones de TI con respecto a la corrupción de todo nivel.<sup>10</sup>

Este vistazo a *Transparencia Internacional* y su desarrollo, muestra la tercera razón que explica porque a partir de la década de los noventa del siglo pasado han aumentado esfuerzos por transparentar los gobiernos del mundo, con la promulgación de leyes de acceso a la información pública gubernamental, posicionando a la sociedad civil como guardián de la función de gobierno. Se puede entender que a mayor apertura informativa menor posibilidad de corrupción, ineficacia y negligencia gubernamental; la sociedad civil coadyuva a vigilar el desempeño. Anteriormente esta problemática se atribuía a la conducta personal de funcionarios públicos; ahora el nuevo enfoque es correlacionar variables de transparencia y acceso a información pública con las de ineficacia y corrupción.

Una mayor transparencia llevará a mínima expresión prácticas corruptas, aumentando efectividad de políticas públicas y la eficiencia administrativa de los Estados que adopten leyes con apertura informativa. Finalmente Eigen señala:

En cualquier caso, existe una conexión manifiesta entre el grado de transparencia y el grado de corrupción. Los países escandinavos, con su tradición de libertad de información, han ocupado siempre los primeros puestos de nuestro Índice de Percepción de Corrupción, ya que están relativamente poco afectados por el mal de la corrupción.<sup>11</sup>

## 1.2 Régimen democrático y transparencia

¿Por qué hablar de democracia en un trabajo sobre transparencia gubernamental? Respuesta tentativa refiere a que la transparencia es un atributo ordinario del régimen liberal democrático, excluyéndose de gobiernos con característica autoritaria. No es objetivo de la presente sección el análisis al

---

<sup>10</sup> Véase, Eigen, Peter, *op.cit.* pp. 49-132 y *Cronología TI*, 2005, en [www.transparency.org](http://www.transparency.org) (consulta 07/07/2009).

<sup>11</sup> Eigen, Peter, *op.cit* pp. 107,108.



nacimiento, desarrollo y consolidación del Estado nación, legitimado por un régimen liberal democrático; tampoco es finalidad, reflexión sobre el pensamiento de aquellos autores clásicos que abordaron la temática. Únicamente se indican algunos aspectos elementales de la democracia en relación al desarrollo histórico de la transparencia.

Para comenzar, se alude a Giovanni Sartori quien ofrece un análisis etimológico del concepto democracia: “La palabra significa literalmente, poder (kratos) del pueblo (demos). Más de esta manera, solo se habrá resuelto el problema de etimología: únicamente se ha explicado el nombre”.<sup>12</sup> Anterior señalamiento obliga ampliar su noción e incluir los universos político, social y económico, elaborando una definición más acabada. Mismo autor manifiesta que:

Democracia económica, es a primera vista, una expresión que se explica por sí misma, pero solo en principio, porque desde el momento en que la democracia política se apoya sobre la igualdad jurídico política, y la democracia social se apoya primariamente sobre la igualdad de status, en esa secuencia la democracia económica está por la igualdad económica, por la eliminación de los extremos de pobreza y riqueza y, en consecuencia, por una redistribución que persigue el bienestar generalizado.<sup>13</sup>

Esta definición denota cierta amplitud que abarca las disciplinas señaladas, siendo interés de la presente sección ocuparse del aspecto político. Sartori explica: “Democracia quiere decir „poder popular“. Si esto es así -y este es el argumento- las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda”.<sup>14</sup> Entendiendo esta última frase, “el pueblo manda”, refiere la legitimidad de una mayoría ciudadana que vota sus representantes en un esquema republicano de libre competencia electoral. Reflexión complementaria del autor revela la finalidad de la democracia:

Decimos democracia para aludir, a grandes rasgos, a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable, ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes “respondan” a los gobernados. Hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos, y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la que el gobierno existe para el pueblo y no viceversa.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México, Ed. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2003, p. 21.

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 25.

<sup>14</sup> *Ibid.* p. 33.

<sup>15</sup> *Ibid.* p. 47.

Se puede extraer de lo definido algunos aspectos que respaldan la noción de poder del pueblo, y en la misma perspectiva señalar otros: 1) garantizar al ciudadano su activa participación política; 2) evitar el despotismo de gobernantes; 3) permitir una manifestación regular y ordenada de la opinión pública; 4) posibilitar virajes y reajustes convenientes y oportunos en las decisiones políticas; 5) fomentar la racionalidad humana; 6) por razón y ética, se adopta una sociedad con pluralismo de valores, y por último; 7) se reconoce la igualdad esencial de los hombres favoreciendo la estructuración y funcionamiento del Estado de derecho.<sup>16</sup>

Idea básica en democracia es asegurar al individuo su esfera de libertad, por lo que se establece un orden constitucional representativo (Estado de derecho) además de distribuir el poder para su control (teoría de división de poderes). La democracia no es el gobierno de todos, sino la colectividad organizada representativamente y el ejercicio restrictivo de la autoridad de acuerdo con lineamientos constitucionales.<sup>17</sup> Para Norberto Bobbio, cualquier ejercicio restrictivo de una autoridad legítima solo es posible si la gestión gubernamental “se deja ver”; es decir, si se transparenta a la sociedad.

Uno de los lugares comunes de todos los viejos y nuevos discursos sobre democracia consiste en la afirmación de que ella es el gobierno del “poder visible”. Que pertenezca a la “naturaleza de la democracia”, que “nada puede permanecer confinado al espacio del misterio”, son frases que leemos con variaciones, todos los días. Con una redundancia se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público, en público.<sup>18</sup>

Cita anterior remite el ejercicio democrático en Atenas de Pericles (495-429 a. C.); el Ágora como reunión de ciudadanos en lugar público con la finalidad de hacer y escuchar propuestas, denunciar abusos, pronunciar acusaciones y decidir por levantamiento de mano lo conveniente para el Estado. Contraintentado es todo autoritarismo gubernamental que configura un poder invisible; que “no se deja ver” y mucho menos controlar. Solo la democracia como régimen de poder visible y constitucional, tiene legitimidad popular y puede transparentarse. Bobbio argumenta:

---

<sup>16</sup> Véase, Basave Fernández del Valle, Agustín. *Teoría de la democracia*. México, Ed. Jus, 1963, p. 29.

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 32.

<sup>18</sup> Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México, Ed. FCE, 2001, pp. 94, 95.

Siempre ha sido considerado como uno de los puntos fundamentales del régimen democrático, el que todas las decisiones y, en general, los actos de los gobernantes deban ser considerados por el pueblo soberano. El régimen democrático ha sido definido como el gobierno directo del pueblo o controlado por el pueblo (¿cómo podría ser controlado si estuviese escondido?).<sup>19</sup>

En democracia, el carácter público del poder se entiende como ejercicio no secreto; abierto al público, que lo distingue del Estado autoritario con su poder público sin ejercicio en público. Se entiende que secreto y opacidad en el ejercicio de poder define a los gobiernos autoritarios; por el contrario, mayor transparencia de actos de gobierno ofrece más legitimidad en éstos, y por consecuencia, mejor calidad democrática. Adicionalmente mismo autor establece:

El tema más interesante, en el que verdaderamente se puede poner a prueba la capacidad del poder visible de develar el poder invisible, es la publicidad de los actos de poder, que como se ha visto, representa el verdadero y propio momento de cambio en la transformación del Estado Moderno de Estado Absoluto en Estado de Derecho.<sup>20</sup>

En la historia, los sistemas políticos han dado al manejo de información un *status* prioritario; asumen que “el saber es poder”, y que solo se mantiene éste conservando la información bajo control y resguardo, ejerciéndolo discrecional y selectivamente según el caso. A esto se le ha denominado “secretismo del poder político”.<sup>21</sup> Se puede afirmar que en las ideas de Platón (427-347 a. C.), su visión de ejercicio del poder es aristocrática; se legitima por quienes son intelectualmente superiores. La aristocracia intelectual se reserva el derecho de la verdad en política, y no lo extiende a *vox-populi*. Se justifican secretos de poder porque para Platón aristocracia intelectual es justicia, y los mejores según él, tienen derecho al conocimiento de asuntos de gobierno. Jesús Rodríguez Zepeda opina:

Éste es el sentido de la justicia que está en el origen de los *arcana imperii*, es decir, de los secretos del poder, que establecen un adentro y un afuera en el poder político y, por lo tanto, jerarquizan a las personas en relación con la práctica política y con la calidad de los conocimientos y argumentos que puedan tener a su disposición.

(...) los *arcana imperii* son verdades y conocimientos, informaciones y evaluaciones, argumentos y discursos exclusivos de los hombres del poder.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 98.

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 115.

<sup>21</sup> Véase, Rodríguez Zepeda, Jesús. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México, IFAI, 2004.

<sup>22</sup> *Ibid.* pp. 14,15.

Los secretos permiten ejercicio del poder sobre la base del ocultamiento y simulación. El término *arcana imperii* tiene origen indo-europeo, su raíz lingüística es la palabra *arek* que significa secreto (lo que se retiene o guarda) e *imperii* que lo califica como imperial o estatal, adicionándose a la noción “razón de Estado” que emerge ya en colectivos pre-modernos de la Antigüedad a la Edad Media, y que refiere temas excluyentes de la sociedad en materia de conocimiento y debate público. El Medioevo (S. IV al XV) fue dominado por secretos en política e iglesia, cuyos poderes se entrelazaban, justificaban y explicaban recíprocamente. En esa época se puede asegurar que: “...los *arcana imperii* son, simultáneamente, *arcana ecclesiae*, misterios trascendentales, dogmas de fe y verdades indiscutibles”.<sup>23</sup> Se infiere que en las condiciones analizadas, no habrá razón de Estado que no sea razón eclesiástica, porque al poder político lo justificaba la iglesia. La aparición del Estado moderno en el siglo XVI y su desarrollo para siglos posteriores, rompen la confusión entre misterios públicos y religiosos. Rodríguez Zepeda afirma:

Pese a que la palabra Estado puede remitirse a la Antigüedad Clásica, lo cierto es que como concepto político, es decir, como descripción de una realidad precisa localizable en el espacio y en el tiempo, su condición es moderna y, más precisamente, renacentista. En efecto, fue Nicolás Maquiavelo (1469-1527) el primer pensador relevante que utilizó el concepto de Estado (Stato) en el sentido de que un poder político centralizado desplegado en un territorio y capaz de ejercer sus decisiones o soberanía.<sup>24</sup>

Es en este momento que se deslindan las funciones del Estado moderno del pre-moderno, consecuencia de una separación de las esferas moral, espiritual y religiosa, de la específica de gobierno. El Estado surge como ente autónomo con razones y justificaciones propias a su desempeño. El autor apunta:

Que el Estado tenga intereses propios implica que tiene una suerte de personalidad que es capaz de perseguir éstos, es decir, que es un sujeto autónomo. Este sujeto, en sus estrategias y actos, se conduce según una forma específica de razón. Esta es la razón de Estado. (...) La razón de Estado es, entonces, una razón instrumental o calculadora, descargada de compromisos con ideales morales o sociales sustantivos, como la justicia, el bien común, la felicidad de los ciudadanos o el respeto a la ley. Se trata, en todo caso, de la afirmación de que el poder político tiene su propia lógica, en que la mentira, el ocultamiento y la simulación desempeñan una función crucial, y de que a esta lógica tiene que subordinarse cualquier otro proyecto o curso de acción.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> *Ibid.* p. 17.

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 18.

<sup>25</sup> *Ibid.* p. 20.

Se entiende que razón de Estado y razones legales o el “espíritu de las leyes” pueden, según circunstancias, ser excluyentes. En el Estado absolutista se ofrece la primera manifestación de utilización del concepto razón de Estado, considerando la obra *El Príncipe* de Nicolás Maquiavelo texto clásico. El fin del absolutismo como sistema político se puede explicar, entre otras cosas, por la presión social de no tener restricción informativa pública, la aspiración de una libertad física y de credo, además del pluralismo ideológico-político. Con la aparición del liberalismo, estas “razones de Estado” se ven apartadas por razones de individuos en particular; legitimidad y soberanía política pasan del lado de la sociedad civil. Rodríguez Zepeda comenta respecto a lo anterior que:

Existe una clara demarcación entre los Estados liberales por un lado, y los Estados absolutistas, totalitarios y autoritarios por otro, en las cuestiones relativas al uso restringido de la información, a la fuerza concedida al secretismo político, al sofocamiento de las libertades básicas como las de conciencia y expresión, o la existencia de intereses propios del Estado que pueden estar en contra de los ciudadanos. Puede decirse, incluso, que el Estado liberal se puede definir, en términos generales, como un Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos: un Estado transparente.<sup>26</sup>

Por todo lo anterior regresamos al inicio del apartado, donde se estableció la necesidad de ubicar a la transparencia gubernamental en la lógica democrática, representada por el Estado liberal que rinde cuentas a la sociedad civil como contralor principal y último. Como reflexión final, señalamos que los conceptos democracia y transparencia son interdependientes, correspondientes y complementarios; no pueden ser explicados teórica ni históricamente separados uno del otro. “Sin democracia real no existe transparencia y viceversa”, este silogismo es fundamento y determinación del Estado contemporáneo. Concluye esta sección con la siguiente reflexión:

La transparencia se ha convertido en un valor fundamental en las democracias de nuestra época. En efecto, hoy en día no puede concebirse una democracia que merezca tal nombre si en ella, además del gobierno de las mayorías y el imperio de la ley, no se garantiza un mínimo de control de los ciudadanos sobre la acción de sus gobernantes, más allá de las elecciones periódicas. Una clave para la efectividad de este control reside en el acceso ciudadano a la información que el poder político maneja.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid.* p. 25.

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 9.

### 1.3 Sociedad abierta, acceso a información pública y transparencia

En la actualidad globalizadora democrática, hablar de transparencia implica considerar más frecuentemente conceptos como “gobierno abierto” y “sociedad abierta” después de la segunda mitad del siglo XX. Axioma principal en transparencia gubernamental contemporánea formula categóricamente que “el gobierno abierto es resultado de una sociedad abierta”.

A Karl Popper se le considera autor de la concepción *the open society* (sociedad abierta), respuesta crítica a sistemas filosóficos y regímenes políticos autoritarios, que a falta de racionalidad humanista, reducen libertades individuales descartando toda propuesta civil para proceso e integración en el ámbito público gubernamental. En su obra clásica *La sociedad abierta y sus enemigos*, Popper expone algunas características de sociedades “tribales o cerradas” según nuestra libre interpretación: 1) costumbrismo rígido e inmovilidad social aunado a liderazgo autoritario; 2) ausencia de autocrítica y racionalidad política democrática; 3) nacionalismo dogmático con sistema económico eventualmente proteccionista sin acceso a competencia exterior, y en cuanto a perspectivas ideológicas y culturales; 4) un historicismo mesiánico y determinismo teórico no afín a la crítica científica, agregando desde el punto de vista antropológico, falta de integración multicultural y racial de sociedades. En un sentido inverso, los principios de la “sociedad abierta” establecerían: 1) sociedad proactiva y movilidad social, con gobierno liberal democrático y limitación constitucional de poder; 2) posibilidad que minorías promuevan cambios en gobierno sin recurrir a la violencia; 3) exclusión de maniobras que debiliten al sistema liberal democrático y Estado de derecho; 4) tolerancia universal con el reconocimiento y asimilación sistémica de enemigos de la democracia, además de la aceptación general de integraciones raciales y multiculturales.<sup>28</sup>

Mensaje del filósofo vienés consiste en la crítica al autoritarismo político e intelectual del siglo XX, basado en una nueva transformación liberal democrática, promoviendo la formación de instituciones de control al poder político, además de

---

<sup>28</sup> Véase, Popper, Karl R. *La sociedad abierta y sus enemigos*. Buenos Aires Argentina, Ed. Paidós, 1957, pp. 9-35, 183-211, 438-456.

elecciones generales legítimas que permitan la remoción sistémica y periódica de gobernantes, abriendo posibilidades de implantación de reformas graduales aún en contra de la opinión de los mismos gobernantes.

Norberto Rodríguez Bustamante presentador de la primera edición de *La sociedad abierta y sus enemigos*, versión en español, apunta: “En suma, el verdadero problema reside en el control de los que controlan o, dicho en términos muy en boga: hay que cuidarse de los planificadores”.<sup>29</sup> Popper determina a la civilización abierta, como aquella que se dirige al humanismo con racionalidad, igualdad y libertad: “Se ha tratado de demostrar que esta civilización no se ha recobrado todavía completamente de la conmoción de su nacimiento, de la transición de la sociedad tribal o „cerrada”, con su sometimiento a las fuerzas mágicas, a la „sociedad abierta”, que pone en libertad las facultades críticas del hombre”.<sup>30</sup> El autor hace énfasis en la racionalidad y libertad fundamentadas del liberalismo ilustrado del siglo XVIII, generado del pensamiento renacentista y de quien John Locke (1632-1704) es de sus mejores exponentes.

Considerando ésto, y a diferencia de una estructura social autoritaria; la apertura económica, socio-cultural y política, son expresiones más acabadas para definir a la sociedad abierta. Antonio X. López A. señala:

En paralelo a esta corriente autoritaria, corre una tradición racionalista democrática y liberal, que somete el poder no solo a la ley, sino también a la razón y al conocimiento de acuerdo al proyecto de la ilustración; ésta es en la terminología de Popper, una sociedad abierta. Una sociedad abierta garantiza el libre acceso a la información favoreciendo de ese modo la transparencia del poder, pero también la justicia y el desarrollo social...<sup>31</sup>

En este contexto se considera la conjunción conceptual de sociedad abierta y transparencia; un gobierno con capacidad de garantizar acceso a la información pública para control ciudadano. La sociedad abierta necesita de un gobierno abierto, donde lo importante no es saber quién gobierna o quién debe gobernar, sino como cuestionaría Popper en ensayo de 1988: “¿cómo debe de estar

---

<sup>29</sup> *Ibid.* p. 16.

<sup>30</sup> *Ibid.* p. 31.

<sup>31</sup> López Adame, Antonio. *La transparencia en México: apuntes para su análisis*. México, IFAI, 2004, p.73.

constituido el Estado para que sea posible deshacerse de los malos gobernantes sin violencia y sin derramamiento de sangre?”<sup>32</sup> Siguiendo con el razonamiento:

Y las llamadas democracias modernas son todas excelentes ejemplos de soluciones prácticas al nuevo problema, aun cuando no hayan sido diseñadas con la conciencia de que había que tomarlo en cuenta: en efecto, todas ellas adoptan la que podríamos ver como una solución sencilla. Y esa solución es la siguiente: un gobierno puede ser destituido por el voto de una mayoría que lo reprueba.

33

De lo anterior se deduce que el gobierno abierto fundamenta su legitimidad en la importancia del desempeño de la sociedad civil, y que transparencia de los asuntos públicos es condición inherente para garantizar la gestión pública de una manera racional, con la eficacia necesaria como exigencia imprescindible en rendición de cuentas. En la lógica del gobierno abierto de la actualidad, se ponen de manifiesto todas las leyes de acceso a información gubernamental y rendición de cuentas en el mundo, que aseguran derechos ciudadanos para observar, entender y evaluar, decisiones, operación y conducta de instituciones públicas.

Estados Unidos de América es un caso representativo porque tiene Ley Federal de Información, Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de Libertad de Información Electrónica, Ley de Protección de Denunciantes, Ley Ética en el Gobierno, y Ley de “Luz Solar” de Gobierno, que solicita a reuniones de cuerpos colegiados como comisiones y juntas, de dos o más miembros, se celebren en público.<sup>34</sup>

En el derecho público mexicano podemos considerar que a partir de las reformas constitucionales al artículo sexto de 1977, 2007 y 2014, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, y la reforma a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2003, se fundamenta hasta 2014 el marco jurídico general que estructura transparencia y apertura informativa de gobierno.

Intención de explorar la noción de sociedad abierta, plantea reconocimiento que la transparencia no aparece por generación espontánea o concesión graciosa

---

<sup>32</sup> Popper, Karl R. “*Un repaso por mi teoría de la democracia*”. México, Revista Vuelta 143, 1988, p.12.

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> Véase, Vaughn, Robert G. *Transparencia-los mecanismos: gobierno abierto y rendición de cuentas*. U.S., 2000, en [www.usinfo.state.gov](http://www.usinfo.state.gov) (consulta 07/03/2011)



de gobernantes y funcionarios públicos, sino como resultado de la dinámica de una sociedad civil organizada con instituciones legítimas en base a elecciones libres, mediante un gobierno ilustrado que garantiza acceso a información pública estando obligado a rendir de cuentas. Eficacia por transparencia, consecuencia de gestión pública en un gobierno abierto, no tiene correspondencia con los rasgos autoritarios que en sentido contrario defienden, promueven y auspician opacidad en el desempeño público, reproduciendo ineficacia, negligencia, irresponsabilidad y corrupción, por falta del control social necesario.

Concluyendo esta sección, es importante señalar específicamente que la transparencia gubernamental refiere aquella “responsabilidad y obligación de gobierno”, para exponer y publicitar de manera práctica, sencilla y expedita, información general de la estructura organizacional, atribuciones, programas, presupuesto, ejercicio, funcionamiento y resultados de gestión de gobierno. Por su parte, el acceso a la información pública denota el “derecho ciudadano” de permitirse entrar a la información generada, procesada y resguardada por el gobierno, asumiendo que es patrimonio público no privativo de sector alguno, y que éste será garantizado por el mismo para su ejercicio democrático. A propósito de lo anterior, se cita como corolario a Ricardo Uvalle quien aborda la temática en México de la siguiente manera:

En el caso de México, un gobierno abierto es la institución que se concibe como opción alterna a lo que significa el gobierno cerrado, es decir, el gobierno que no es de ni para los ciudadanos. En este caso, el gobierno cerrado es producto de los valores del autoritarismo y tiende a ser reemplazado por los valores de la democracia moderna, la cual favorece la existencia de los gobiernos abiertos. Tomando en consideración los procesos de cambio estructural, de redimensionamiento del Estado y el nuevo perfil del Estado, es importante destacar que México se encuentra en el tránsito hacia la estructuración de un gobierno abierto y con orientación democrática.<sup>35</sup>

#### **1.4 Autoritarismo y reformas democráticas de segunda generación**

Los títulos anteriores destacaron aquella naturaleza de la transparencia gubernamental; el régimen democrático. Ahora, se procede hacer somero análisis

---

<sup>35</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México*. México, Ed. Plaza y Valdez-UNAM, 2000, p. 243.

del desarrollo democrático en México, y porqué se asegura que la transparencia es atributo de las “reformas democráticas de segunda generación”.

Los países en desarrollo también nombrados “economías emergentes”, sus regímenes políticos del siglo pasado en la gran mayoría de casos, no tuvieron una tradición liberal democrática con transmisión pacífica de poder. Han pasado de sistemas que simulaban democracia efectiva, a regímenes hegemónicos con liderazgo autoritario o incluso dictaduras. En México el “presidencialismo”, fue el sistema que dominó con rasgos singulares gran parte del siglo XX. Se considera como lo afirmó Jorge Carpizo, una deformación del sistema presidencial convencional, convirtiéndose en un gobierno de característica autoritaria con matices democráticos:

Se ha definido a los sistemas presidenciales en América Latina, haciendo resaltar las características de un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército, lo que ha llevado a la doctrina a hablar de un neopresidencialismo, cuyos rasgos relevantes son la existencia de un gobierno autoritario, la concentración de las atribuciones legislativas y ejecutivas en el presidente, y la subordinación del legislativo al ejecutivo; diferenciándolo de la autocracia por la existencia de procedimientos constitucionales.<sup>36</sup>

Antes de pasar a detallar cuáles habían sido las causas del dominio del Ejecutivo en México, se revisan algunas opiniones que revelan el carácter del régimen presidencialista. Para Daniel Moreno, el presidente tiene reminiscencia prehispánica con poderes que lo convierten en un emperador sexenal. Daniel Cosío Villegas ve a México como la única República del mundo regida por una monarquía sexenal absoluta. Alberto G. Salceda dice que por la magnitud de sus poderes, se puede comparar con los monarcas absolutos más poderosos de la historia, sin limitaciones federalistas y de división de poderes, además de atribuirse la designación de su sucesor como en un Estado monárquico. Patricio E. Marcos, Jacqueline Peschard y Carmen Vázquez convienen que en juristas, politólogos y sociólogos, está la idea que el presidente es símil de un monarca absoluto o de dictador constitucional. Pablo Neruda expresó que el presidente es un emperador azteca más intocable que la realeza inglesa, afirmando que México tiene una democracia dictatorial. Éstas son algunas opiniones que recoge Jorge

---

<sup>36</sup> Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*. México, Ed. Siglo XXI, 2004, p. 17.

Carpizo del texto citado, calificando la naturaleza del régimen político mexicano del siglo XX.<sup>37</sup> Con base en lo anterior, mismo autor destaca las características del régimen presidencialista mexicano encarnado en el Ejecutivo Federal:

- a) Es el jefe del partido dominante, partido que está integrado por grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.
- b) Debilitamiento del poder legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.
- c) La integración, en buena parte, de la suprema corte de justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente esté autorizado.
- d) Una marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.
- e) Institucionalización y subordinación del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- f) Una fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.
- g) Concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el ejecutivo.
- h) Amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas.
- i) Determinación de todos los aspectos internacionales en las cuales interviene el país, sin que para ello exista algún freno en el senado.
- j) El gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el Distrito Federal.
- k) Un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione.<sup>38</sup>

Esta lista denota ciertas características del régimen político mexicano en el siglo XX, donde a la administración pública se le cuestionaba excepcionalmente su gestión.

En este mismo sentido, se menciona la exposición que hiciera Mario Vargas Llosa en el encuentro internacional *El siglo XX: La Experiencia de la Libertad*, convocado en México por la revista *Vuelta* del 27 de agosto al 2 de septiembre de 1990, que también pone de manifiesto el régimen político mexicano, que reconoce susceptible de reformas democráticas para su adecuación a la globalización económica, política y social, e integrarse al esquema de gobernabilidad democrática, indispensable para el nuevo concierto internacional del siglo XXI. Considerándolo Vargas Llosa, y respondiendo la opinión que hiciera en la misma ponencia Octavio Paz, quien argumentaba que México era una democracia de

---

<sup>37</sup> *Ibid.* pp. 29-31

<sup>38</sup> *Ibid.* pp. 25,26.

partido hegemónico que no se incluía en la tradición dictatorial de América Latina, replica:

...yo no creo que pueda exonerarse a México de esa tradición de dictaduras latinoamericanas. El caso de México cuya democratización actual soy el primero en celebrar y aplaudir como todos los que creemos en la democracia, encaja dentro de esa tradición dictatorial aunque con un matiz que es más bien un agravante. Recuerdo haber pensado muchas veces sobre el caso mexicano con esta fórmula: México es la dictadura perfecta. La dictadura perfecta, no es el comunismo, no es la Unión Soviética, no es la Cuba de Fidel Castro: es México, porque es una dictadura de tal modo camuflada que llega a parecer que no lo es, pero que de hecho tiene, si uno escarba, todas las características de una dictadura. En primer término, la permanencia, no de un hombre pero si de un partido; un partido que es inamovible, que concede suficiente espacio para la crítica en la medida que esta crítica le sirve, es decir que confirma que es un partido democrático; un partido que suprime por todos los medios, incluso los peores, aquella crítica que de alguna manera pone en peligro su permanencia. Una dictadura, además, que ha creado una retórica que la justifica, una retórica de izquierda, y que para desarrollarla, a lo largo de su historia reclutó muy eficientemente a los intelectuales, a la inteligencia. No creo que haya en América Latina ningún caso de sistema de dictadura que haya reclutado tan eficientemente al medio intelectual, sobornándolo de una manera muy sutil, a través de trabajos y nombramientos, a través de cargos públicos, y sin exigirle una adulación sistemática como hacen las dictaduras vulgares, sino por el contrario, pidiéndole más bien una actitud crítica, porque esa es la mejor manera de garantizar la permanencia de este partido en el poder. Un partido de hecho, único, porque él se encargaba de financiación a los partidos opositores. Esto no es otra cosa que una dictadura, es decir: podemos darle otro nombre, una dictadura *sui-generis*, muy especial, muy diferente, pero es tanto o más dictadura que todas las dictaduras latinoamericanas. (...) Me atrevo a decir también que no solo demuestra que es una dictadura su permanencia en el poder, ni falta de una genuina democracia interna, sino el hecho de que, al igual que otras dictaduras latinoamericanas ha sido incapaz de traer a México la justicia social.<sup>39</sup>

Con las tesis anteriores se evidencia que México había configurado un régimen político de perfil autoritario, susceptible a reformas en todo orden. Se puede estar o no de acuerdo con las opiniones referidas, sin embargo resulta evidente que se necesitaba una transición y consolidación democrática.

Por otra parte, se considera que a fines de los años setenta y principio de los ochenta del siglo XX, países desarrollados comienzan a solicitar confiabilidad para sus inversiones en economías emergentes. Nueva propuesta económica del liberalismo mundial o “neoliberalismo”, implicaba la adopción de reformas económicas de esos países para garantía de inversiones externas. El régimen autoritario en países susceptibles de crédito o inversión representó un riesgo para la confianza de la comunidad financiera internacional, exceptuando el caso chileno en América Latina. Se comienza a pedir la categoría “governabilidad” a países

---

<sup>39</sup> Vargas Llosa, Mario. “Del comunismo a la sociedad abierta”. México, Ed. F.C. Televisa-Vuelta-Espejo de Obsidiana, 1991, pp.160, 161.

interesados en integrarse a la globalización económica. La apertura comercial mundial es el primer factor que influye para demandar una serie de reformas que aseguren garantías y confianza a economías emergentes, para consecuentemente el intercambio de bienes. Lo anterior desencadena la composición de reformas de todo orden, que pueden clasificarse en: “reformas democráticas de primera y de segunda generación”. Favoreciendo la inclusión de países en vías de desarrollo a la globalización.

Coyuntura mundial de la última década del siglo pasado junta a países de Europa Oriental y América Latina, para reordenación de sus posturas económicas e integración al sistema global, resultado de propias crisis financieras y estancamiento económico. Ajuste macroeconómico de estas economías, incluido el caso de México, se hizo necesario por el agotamiento del modelo de desarrollo basado en sustitución de importaciones y exagerado intervencionismo estatal, que desembocó en una crisis de deuda con hiperinflación aunado al déficit fiscal inmanejable. México enfrentó la restricción y el condicionamiento del mercado financiero internacional en esa época.<sup>40</sup>

*El Consenso de Washington* define el primer ajuste macroeconómico diseñado para adopción por economías emergentes. Políticas públicas sugeridas incluirían la apertura al exterior con liberalización de mercados, privatización de actividades económicas estratégicas y el mantenimiento de disciplina financiera basada en austeridad y adelgazamiento estatal. Según Luiz C. Bresser P., causas de la crisis económica latinoamericana fueron básicamente dos: “1) excesiva intervención estatal, expresada en forma de proteccionismo, sobre-regulación y un sector público sobre-dimensionado, y 2) populismo económico, representado con laxitud fiscal: falta de voluntad para eliminar el déficit presupuestario”.<sup>41</sup>

Con la publicación en 1990 del *Consenso de Washington*, se expresa de manera categórica, posiciones y sugerencias pragmáticas de algunos organismos multilaterales en Washington, así como la Reserva Federal y el Tesoro de Estados

---

<sup>40</sup> Véase, Castañeda, Rolando. *Democracia Económica*. 2005, pp. 12-15, [www.pdc-cuba.org](http://www.pdc-cuba.org) (consulta 12/09/2010)

<sup>41</sup> Bresser Pereira, Luiz Carlos. *Las reformas económicas en las nuevas democracias*. Madrid España, Ed. Alianza, 1995, p. 33.

Unidos de América, además de los ministerios de países del Grupo de los Siete (G-7) y presidentes de los veinte bancos comerciales más influyentes del mundo.

Las diez medidas del consenso se podrían enumerar en: 1) imponer disciplina presupuestaria reduciendo y eliminando el déficit fiscal; 2) modificar prioridades del gasto gubernamental suprimiendo subsidios, y reorientándolo a educación y salud; 3) aplicación de una reforma fiscal ampliando la base de contribuyentes con tasas impositivas moderadas; 4) nivel de intereses para el financiamiento estarían determinados por el mercado; 5) el tipo de cambio también estaría determinado por el mercado; 6) actividades comerciales deberían liberalizarse y orientarse al exterior, sin priorizar la liberación de flujos internacionales de capitales; 7) la inversión directa no tendría restricción ni condicionamiento; 8) empresas estatales entrarían en programas y esquemas de privatización; 9) actividades económicas en general tenderían a des-regularse, y; 10) los derechos de propiedad recibirán garantías *de facto*.<sup>42</sup> A esta batería de propuestas se les denominó “reformas de primera generación”; su objetivo, el ajuste macroeconómico de economías emergentes en situación de crisis. Por el nivel de urgencia para estabilidad económica, se entiende que las medidas solo se referían al aseguramiento del crecimiento económico de países subdesarrollados en el nuevo escenario global e interdependiente.

En el aspecto político, estas reformas no necesitaron recomendaciones específicas; tradición autoritaria de América Latina y en México el presidencialismo, contribuyeron a promover unilateralmente su adopción antes y durante la década de los noventa. Estas políticas de ajuste económico tuvieron resultado perjudicial en México, exigiendo una nueva relación Estado-sociedad. Reformas restrictivas a intervención estatal, promoción de apertura comercial y política privatizadora, produjeron presiones sociales y partidistas que el anterior sistema gubernamental no pudo procesar para dar respuesta. Su legitimidad se diluyó, configurándose condiciones para la alternancia de régimen político en el año 2000.

El fenómeno de globalización exige del Estado mexicano, un conjunto de políticas complementarias como condición para alcanzar beneficios de la nueva

---

<sup>42</sup> *Idem.*

realidad internacional. En esta coyuntura, se inserta la necesidad de una nueva batería de reformas denominadas “de segunda generación”, que van dirigidas a asegurar mejor calidad de vida y gobernabilidad, en un ambiente de participación ciudadana inexplorada, legitimando procedimientos gubernamentales. La sociedad civil comienza a incidir en gestión pública para supervisión y control, medida nada factible anteriormente. Demandas ciudadanas se dirigen a la creación de condiciones necesarias para un desarrollo sustentable y democrático. Objetivo: mejorar la vida social, modernizar y fortalecer instituciones del Estado, aumentar competitividad del sector privado y reformar sustancialmente la estructura de servicios públicos, prioritariamente en salud y educación. Finalidades descritas son base de reformas democráticas de segunda generación. Si las reformas de primera privilegiaron el campo macroeconómico, las de segunda promueven el cambio institucional para mantener cohesión social, procurando cambio integral en México. Por todo lo anterior, ¿cuáles serían estas reformas complementarias que promoverían la calidad de gobernabilidad y cuidado del capital social?

En estudio *Reformas de Segunda Generación* del Instituto de Planeamiento Estratégico de la Fundación Konrad Adenauer, se establece: “Entre los temas pendientes más importantes se encuentran la redistribución del ingreso, la lucha contra la pobreza y la corrupción, la mejora de la calidad educativa, la seguridad, la justicia, la salud y la acción social, el fortalecimiento del tercer sector (servicios) y el control de la gestión pública por parte de la sociedad civil”.<sup>43</sup> En este contexto germina el tema transparencia. Misma obra cita a G. Casauburi y D.Tussie:

“...solo pueden ser factibles políticamente, sostenibles en el largo plazo y lograr los resultados esperados, si se llevan adelante bajo condiciones específicas: gobiernos legítimos, regulaciones económicas adecuadas, participación activa por parte de los más afectados directamente, una administración pública capaz y honesta, y un sistema descentralizado de implantación de políticas que genere la rendición de cuentas a todos niveles. En su conjunto estas nuevas condiciones cada vez se empaquetan más bajo el término de gobernabilidad.”<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Konrad Adenauer Stiftung. *Reformas de segunda generación, integración regional y descentralización política (estudio piloto)*. Argentina, 2001: p.16, en [www.kas.org](http://www.kas.org) (consulta 09/10/2010)

<sup>44</sup> Casauburi, Gabriel y Tussie Diana. Citado en *Reformas de segunda generación, integración regional y descentralización política (estudio piloto)*. Argentina, 2001, p. 18., en [www.kas.org](http://www.kas.org) (consulta 09/10/2010)

Control de la gestión gubernamental por participación ciudadana, una administración pública capaz y honesta, además del sistema de rendición de cuentas a todo nivel, cuentan como partes estructurales de la segunda generación de reformas democráticas. Para Rolando Castañeda éstas incluyen:

...la modernización del sector público, la descentralización administrativa para traer más flexibilidad en responder a las cambiantes realidades y las nuevas oportunidades, la reforma judicial, las reformas de regulación y supervisión de servicios financieros y de empresas de servicios públicos, y las reformas educacionales y el sector salud. Estas reformas tienen como objeto principal que la sociedad funcione más adecuadamente al mejorar la provisión y distribución de los servicios sociales para aumentar y mejorar la calidad de la inversión en capital humano, los servicios judiciales, y mejorar la competencia en la generación y provisión de los servicios financieros y servicios públicos. El problema con las reformas de segunda generación, es que no existe el acervo de conocimientos en cuanto a su diseño, intensidad y secuencia, como el que existe con respecto a las reformas de primera generación.<sup>45</sup>

En el mismo sentido Gabriel Campuzano llegaría más lejos al afirmar que:

En el plano de las influencias internacionales, la transparencia, se inscribe en toda la gama de acciones de reforma de las administraciones públicas o acciones de construcción de una “buena gobernabilidad”, llamadas genéricamente reformas de segunda generación -entre las que también se encuentran: la calidad total (gobierno de calidad), el e-government (gobierno digital), reducción de costos (gobierno que cueste menos), servicio público de carrera (gobierno profesional)- impulsadas por los organismos multilaterales, como el Banco Mundial, FMI, OCDE, BID. Estas medidas, son la secuencia de las reformas de “primera generación”, revitalizadas a partir de los años noventa bajo la expresión “consenso de Washington”.<sup>46</sup>

Las reformas democráticas de segunda generación asumen diferentes temáticas teniendo en común, promover mejor calidad de vida de los ciudadanos a partir del ajuste macroeconómico. Convencionalmente se considera que en períodos presidenciales de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) y Ernesto Zedillo (1995-2000) se instrumentó el ajuste macroeconómico en México; correspondería a gobiernos subsecuentes poner la base de reformas que aseguren el buen desarrollo social y salto de calidad en la gestión pública, con la finalidad de construir gobernabilidad democrática que no había prosperado por la característica del sistema precedente.

---

<sup>45</sup> Castañeda, Rolando. *op.cit.* p. 17.

<sup>46</sup> Campuzano Paniagua, Gabriel. *La necesidad de la transparencia en la administración pública mexicana*. México, INAP Revista de Administración Pública No.107 Nueva Época, Vol. 38, No.1, 2003, p. 47.



La transparencia gubernamental es un tema que viene integrado en la reforma del Estado mexicano, cobrando relevancia y vigencia con la alternancia del poder político a partir del 2000. La reforma judicial; un aumento de calidad educativa; desarrollo en seguridad social; eficacia de servicios que el Estado provee; control social de gestión pública en base a una ciudadanía participante y contribuyente; combate a la corrupción y honestidad en la administración pública a todo nivel; más una incorporación del sistema de rendición de cuentas efectivo, son ejemplos donde la transparencia entra como denominador común en los postulados de reformas democráticas de segunda generación.

Con una integración *de facto* de la transparencia gubernamental como política pública desde el año 2000, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, y las Reformas Constitucionales al Artículo 6º de 2007 y 2014, administraciones de Vicente Fox (2001-2006), Felipe Calderón (2007-2012), y Enrique Peña Nieto (2013-2018), conjuntamente a legislaturas correspondientes del Congreso de la Unión, y en toda la Federación, consolidan el avance democrático en México, e introducen criterios de segunda generación para desarrollo institucional de gobernabilidad y buen gobierno.

## **1.5 Rendición de cuentas y opinión pública**

La transparencia como ya señalamos, refiere procesos procedimientos y tareas que llevan a cabo los gobiernos, para proporcionar el libre acceso de información pública con mínimas restricciones; se puede establecer que la transparencia gubernamental es la “arquitectura ideal” de un sistema veraz y efectivo de rendición de cuentas ante la sociedad. Rendir cuentas e informar sobre la gestión pública es imperativo de sistemas democráticos de la actualidad, relacionado al nivel de transparencia gubernamental y correspondiente administración pública. Una mejor y mayor transparencia de asuntos públicos, repercute necesariamente en la calidad de rendición de cuentas ante la sociedad o poder homologo con régimen democrático de separación de poderes. Por lo anteriormente establecido, se considera en este apartado la finalidad de la transparencia gubernamental: el sistema de rendición de cuentas.

Vitrina pública transparente tendrá sentido si existen observadores que evalúen los procesos, que estarán en exhibición para verificación. Si no hubiera observancia no se establecería control alguno, y consecuentemente de poco o nada serviría el acceso a la información pública. Formas discrecionales arbitrarias a toma de decisiones, además de opacidad gubernamental sistémica, continuarían un ejemplo autoritario gubernamental. Por el contrario, todo régimen democrático lleva a mínima expresión discrecionalidad de funcionarios y abre los sistemas de información a la sociedad considerándolos bienes públicos. Ricardo Uvalle afirma: “Rendir cuentas implica que la práctica de lo discrecional no será en lo sucesivo, el elemento determinante para el cumplimiento de las atribuciones, sino que son las instituciones las que determinan las atribuciones y las obligaciones que tienen los órganos del poder público”.<sup>47</sup> Establecido esto, se analiza el sistema de rendición de cuentas, que no solo garantiza responsabilidad según atribuciones de funcionarios públicos además de su honestidad y ética en la toma de decisiones, sino que de manera alterna, asegura el cumplimiento de normatividades, políticas y directrices de entes de gobierno, con la eficiencia y eficacia necesarias. Evitar o evadir rendir cuentas presupone un ejercicio público no confiable y por lo tanto ineficaz. Presentación del texto de Luis Carlos Ugalde, *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*, expresa que:

La rendición de cuentas se ha constituido en un elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia al mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes.<sup>48</sup>

Ejercer con honestidad y eficacia asuntos públicos es imperativo de funcionarios, que deben responder ante aquellos que los eligieron para gobierno. En un sistema efectivo de rendición de cuentas se necesita transparencia gubernamental, porque sin esta lo primero sería una impostura.

---

<sup>47</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *op.cit.* 2000, p. 247.

<sup>48</sup> Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México, IFE, 2002, p. 7.

Es pertinente por lo anterior definir rendición de cuentas y cuál es su misión, para posteriormente sobreponer la temática al caso mexicano haciendo un somero análisis.

Este concepto tiene su origen en la palabra inglesa *accountability*, que -sin una traducción estable- connota control o fiscalización, y en otras, responsabilidad. Sin embargo, su interpretación más cercana es “rendición de cuentas”.<sup>49</sup>

Se establece que la necesidad de controlar el poder ha sido idea constante del pensamiento político; su regulación es una idea racional que evita e impide abusos de gobernantes a gobernados. Se entiende la preocupación legítima por controlar, restringir y supervisar espacios de poder y garantizar su desempeño como premisa de gobiernos democráticos, agregada a la tradicional división de poderes (control al poder político por vía institucional). Delmer D. Dunn, refiere que rendición de cuentas es una obligación del servidor público para explicar y justificar sus actos al público como depositario de la soberanía en un Estado democrático. Ian Mc Lean establece que rendición de cuentas es el procedimiento donde representantes públicos responden frente a sus representados, de la utilización de poderes dando explicación a críticas o requerimientos que les son indiciados, aceptando responsabilidades en caso de incompetencia, error o engaño. Luis F. Aguilar establece que rendir cuentas no es una responsabilidad moral sino jurídico social ante algo o alguien; es una obligación para la disponibilidad a ser requerido e informar del cumplimiento de atribuciones.<sup>50</sup> Respecto de las anteriores, Luis Carlos Ugalde sintetiza siguiente definición:

...la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.<sup>51</sup>

Como corolario se cita a Andreas Schedler quien señala que:

---

<sup>49</sup> Véase, Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI, 2004, p. 11.

<sup>50</sup> Ugalde, Luis Carlos., *op cit.* p 12.

<sup>51</sup> *Ibid.* p. 14.

...en esencia, en el ámbito político, afirmamos que la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).<sup>52</sup>

Concepciones precedentes sugieren un marco democrático representativo, donde la opinión pública general, y no de un autócrata, sector, o partido político en particular, tenga facultad de cuestionar la gestión de la autoridad pública y de funcionarios correspondientes, sancionando y removiendo aquellos que incumplan el mandato delegado por la sociedad.

Con esta base se podrá determinar que la rendición de cuentas tiene al menos tres formas de prevenir y corregir abusos de poder: 1) obligando al poder constituido abrirse a inspección pública; 2) exigiendo explicar y justificar actos de autoridad, y; 3) supeditándolo a sanciones por incumplimiento o negligencia reglamentaria y legal. Estos tres atributos, información, justificación y sanción, hacen de éste, un concepto con cierto grado de complejidad susceptible de análisis en la misma perspectiva. Como consecuencia, rendir cuentas implica la obligación de responder cuestionamientos incómodos; mientras que por el contrario, exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas sin ninguna reserva. Autoridad y funcionarios públicos además de informar sus decisiones, deben de explicar también el porqué de éstas.

La rendición de cuentas también tiene elementos de coacción y castigo para los funcionarios que no cumplan con el mandato conferido con honestidad y eficacia; implica que quienes exigen cuentas no solo cuestionen, sino castiguen el comportamiento impropio o ilegal de servidores públicos. La capacidad de castigar a quienes no cumplan la norma en el desempeño de sus funciones públicas, es una parte sustancial en rendición de cuentas. Andreas Schedler expresa: “Si camina de la mano la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real de poder”.<sup>53</sup>

Es imprescindible no desarticular la triada información, justificación y sanción en rendición de cuentas, porque faltando una de éstas no se procedería

---

<sup>52</sup> Schedler Andreas., *op.cit.* p. 12.

<sup>53</sup> *Ibid.* p. 16.

seriamente ante la sociedad; se estaría efectuando una evaluación parcial e incompleta. Éste fue un fenómeno del gobierno mexicano en el siglo pasado cuestionado parcialmente por la opinión pública nacional, pero nunca sancionado abusos de poder, sino de manera selectiva y cuando así convenía a los intereses de la elite política-administrativa en turno.

Desde un contexto general nos podemos preguntar ¿cuál es la misión de la rendición de cuentas? Finalidad última refiere el control del poder político pero no su extinción. Toda institución en rendición de cuentas impide que servidores públicos abusen o tengan una gestión sin racionalidad democrática; restringiendo, circunscribiendo y disciplinando el ejercicio del poder político legítimamente transferido. Señala Schedler: “Su misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, manteniéndolo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos”.<sup>54</sup>

En una sociedad democrática como se va configurando en México, titulares del poder público tendrán que ser responsables de quienes sean afectados por sus decisiones y estarán obligados a rendir cuentas. En el pasado, monarcas dictadores y autócratas, respondían de sus actos eufemísticamente ante “Dios”, “la historia” o “camarillas cómplices”. El funcionario moderno consciente de la autoridad conferida, debe responder a la sociedad representada en su “opinión pública”. Por lo tanto, ¿quiénes serán sujetos de la rendición de cuentas? Generalmente la elite política que agrupa los ámbitos gubernamental, legislativo, administrativo, militar y judicial; y en algunos casos, funcionarios de partidos políticos, organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones empresariales e instituciones para defensa de derechos humanos.

Consecuentemente a lo anterior, se pueden establecer algunos criterios generales de rendición de cuentas: 1) políticos; que evalúan resultados y calidad de políticas públicas, además del desempeño y capacidad de funcionarios y políticos. 2) administrativos; la acción gubernamental deberá apegarse a procedimientos racionalmente establecidos, obteniendo resultados programados y

---

<sup>54</sup> *Ibid.* p. 24.

buscando eficacia promedio. 3) profesionales; vigilar la aplicación de normatividad profesional en los ámbitos médico, académico y judicial. 4) financieros; sujetar el uso del dinero público a disposiciones legales con transparencia, economía y eficiencia. 5) legales y constitucionales; monitorear el cumplimiento irrestricto de la ley acorde a disposiciones constitucionales, y por último, 6) morales; preocupación por la conducta de políticos y funcionarios para actuar con civilidad republicana.<sup>55</sup>

Por último, se detalla quiénes son protagonistas de la rendición de cuentas. Esta responsabilidad política recae en los poderes institucionales del Estado y ciudadanos, que organizados en asociaciones civiles, medios de comunicación, partidos políticos y agencias públicas especializadas, son encargados de investigar y cuestionar el ejercicio de gobierno. Según criterios en rendición de cuentas, serán Congreso y ciudadanos con el conocimiento correspondiente, quienes cuestionen e investiguen todo quehacer gubernamental. Respecto a legalidad y constitucionalidad del funcionamiento público, son las cortes judiciales principales agentes para ejercer el derecho legítimo de rendición de cuentas.

### **1.5.1 Tipología de la rendición de cuentas**

Debido a que puede ser complejo el mosaico de agentes solicitantes de rendición de cuentas, Guillermo O'Donnell desarrolló clasificación que simplifica metodológicamente el concepto, dándole una connotación vertical y otra horizontal. Esta idea es retomada por Andreas Schedler quien explica: “En esencia, la rendición horizontal de cuentas se refiere a las relaciones de control entre agencias del Estado, mientras que la rendición vertical de cuentas denota las relaciones de control por parte de la sociedad hacia el Estado”.<sup>56</sup> Se establece que la rendición de cuentas horizontal refiere organizaciones de carácter estatal con autoridad legal, que pueden emprender acciones desde una supervisión hasta sanciones penales y/o el desafuero, en relación con actos y omisiones ilegales de otras organizaciones o instituciones del Estado. Resumiendo; son órganos de Estado que vigilan, controlan y fiscalizan a otros órganos de Estado.

---

<sup>55</sup> *Ibid.* pp. 31,32.

<sup>56</sup> *Ibid.* p. 33.

Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial deben rendirse cuentas entre sí, además de aquellas instituciones autónomas que tengan un nivel jerárquico homólogo; esto también se interpreta como rendición horizontal de cuentas. El control horizontal es la primera parte del esquema de rendición de cuentas. Luis Carlos Ugalde enfatiza:

Pero la democracia horizontal –con distribución del poder, agencias públicas para la fiscalización y supervisión mutua entre poderes– es insuficiente para asegurar transparencia, responsabilidad y legalidad en las acciones de gobierno. El voto de los electores, así como la labor de las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación son instrumentos que complementan la rendición de cuentas horizontal para el propósito de que el gobierno rinda cuentas. Se trata de la segunda vertiente, la rendición de cuentas vertical.<sup>57</sup>

La rendición de cuentas vertical establece relación de poderes desiguales entre superiores y subordinados, o mejor dicho, entre principales y agentes. Control electoral y social son expresiones de rendición de cuentas vertical en las democracias representativas de la actualidad. Para una rendición de cuentas electoral los votantes premian o castigan la gestión de sus representantes por medio de elecciones periódicas; en rendición de cuentas social, ciudadanos, asociaciones cívicas, y medios de comunicación –“la opinión pública”–, tienen la posibilidad de monitorear, vigilar, interpelar y hasta provocar sanción a instituciones, políticos y funcionarios. En el caso de rendición de cuentas electoral, la sociedad con derecho a voto puede no elegir o reelegir al partido en el gobierno, o en su caso, sancionar a un representante negándole cualquier oportunidad de representación. Se puede decir que el elector es supervisor legítimo para el control vertical del poder público. En el caso de una rendición de cuentas social, la opinión pública utiliza investigación, denuncia, crítica moral y periodística, señalando con descalificación social acciones de gobierno, promoviendo además sanciones que influyan el mejor desempeño gubernamental, exhortando a poderes homólogos a una rendición de cuentas horizontal posterior.

Toda rendición de cuentas social dirige sus esfuerzos para exhibir el grado de eficacia del gobierno y su administración pública, creando nuevas expectativas de política pública en la agenda gubernamental o bien, revertir decisiones con

---

<sup>57</sup> Ugalde, Luis Carlos, *op.cit.* p. 29.

mala instrumentación. Se considera que la promoción de estas acciones de control y supervisión del poder público por parte de medios de comunicación y organizaciones sociales, son esfuerzos que reditúan para la creación posterior de mecanismos legales específicos de vigilancia, control y sanción gubernamental.

La rendición de cuentas horizontal determina sanciones legales en caso de no cumplir la ley; mientras que en rendición de cuentas vertical, las sanciones son morales o simbólicas fuera del ámbito legal, pero que pueden dar pie para una rendición de cuentas horizontal posterior. Luis Carlos Ugalde expresa lo siguiente:

Sin embargo, ambos sistemas de rendición de cuentas, el horizontal y el vertical, son complementarios. Las acciones legales y administrativas son fundamentales para prevenir, sancionar, y eventualmente, reparar el daño ocasionado por el acto ilícito o corrupto. Y las acciones de rendición de cuentas vertical pueden detonar en un período ulterior la vigilancia horizontal.<sup>58</sup>

La rendición de cuentas vertical con carácter social, privilegia la opinión pública como sujeto observador de la conducta de gobierno y administración pública en particular, quedando incompleto cualquier sistema de rendir cuentas sin un complemento horizontal. Se hace referencia a secciones 3.2.1, 3.2.2 del presente trabajo, donde se exponen los casos de *Alianza Cívica y Grupo Oaxaca*, que comenzaron como observaciones de carácter social, para quedar después como antecedentes inmediatos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002.

Haciendo énfasis en nuestra sección 3.2. *Antecedentes institucionales a la transparencia en México*, se entiende la rendición de cuentas más como una manifestación de forma que de fondo. La misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 en su Artículo 39 establece:

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El Pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.<sup>59</sup>

Pueblo, ciudadanía o electorado, son potencialmente el principal y último depositario de la soberanía de gobierno en México. Ante éste, representantes

---

<sup>58</sup> *Ibid.* p. 33.

<sup>59</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008.



públicos están sujetos a rendir cuentas del desempeño de instituciones de la República. Por lo tanto, electorado mexicano delega autoridad, atribuciones y responsabilidad a diversos agentes políticos; a nivel federal los agentes del electorado son el presidente de la República y legisladores federales. Para funciones ejecutivas de gobierno recae en el presidente la responsabilidad, y el electorado delega al Congreso de la Unión la autoridad de fiscalizarle y exigirle cuentas.

Esta rendición de cuentas horizontal ha sido la encargada de supervisar y fiscalizar la operación de gobierno y administración pública en México. Control vertical, donde la sociedad debería tener un papel más activo no emergió por las características del sistema presidencialista, y solo iniciado el siglo XXI con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 se complementa este control; es decir, hasta hace muy poco tiempo se comienza a configurar un sistema de rendición de cuentas integral en México con el control entre poderes exento de rasgo autoritario, además del social, auspiciado y promovido por el acceso a la información pública.

En la actualidad, se considera que el formato del Informe de Gobierno del Ejecutivo en México no ha respondido a la nueva exigencia social más participativa; este protocolo se utilizó para justificación de gestión de gobierno, ante pobre y relativa interlocución de representantes del Congreso. Más que rendición de cuentas, “el informe” se concentró en el compendio de temáticas con manejo altamente discrecional ante un auditorio sin cuestionamiento efectivo.

Para terminar con esta sección, podemos señalar que mientras la transparencia denota un “marco legal-institucional de gobierno” donde las decisiones públicas, su justificación, datos e información relacionada a la gestión está completamente a disposición de forma comprensible, accesible y oportuna para la ciudadanía; la rendición de cuentas refiere una “obligación de funcionarios públicos” a informar y explicar su desempeño y responsabilidades ante la ciudadanía, y que pueden ser sujetos de cuestionamientos y sanciones derivadas del incumplimiento de sus atribuciones. Éste es un compromiso permanente y

obligatorio de los funcionarios públicos para ser sujetos de control, vigilancia y evaluación de su delegación de atribuciones y ejercicio gubernamental.

### **1.5.2 Opinión pública como elemento primordial en rendición de cuentas**

Ciertos rasgos autoritarios del régimen gubernamental en México se fueron configurando, alcanzando inhibir, reducir, fragmentar, cooptar y hasta extinguir la autenticidad de la opinión pública nacional; únicamente se consideraba aquella que no atentaba contra intereses de gobierno o partido que en ese momento fueron simbiosis, habiendo una libertad relativa de opinión crítica al gobierno y su administración.

No se reconocía una opinión pública auténtica, madura, exigente y representativa, por lo que cualquier petición de rendición de cuentas resultaba estéril, quedando empantanada, desactivada en el Congreso, la distorsión mediática, censura o incluso represión. En México, apertura hacia una opinión pública independiente y genuina es fenómeno reciente; por consecuencia, la rendición de cuentas efectiva está en proceso de consolidación.

Todo régimen autocrático ejerce el poder a base de dominación y coacción social, mientras que en el democrático, la participación de personas en asuntos públicos es imprescindible; la opinión social es primordial para una observancia gubernamental. Esta condición florece en México al cambio de administración y alternancia política en el año 2000; anteriormente, incipientes movimientos civiles de observancia gubernamental fueron débiles y con relativa autenticidad social. En la actualidad cualquier régimen democrático basa su autoridad en la legitimidad de la soberanía popular, y ésta se debilita cuando no está bien fundamentada en la misma. Mayor capital político del gobierno mexicano en el año 2000 fue su innegable legitimidad; es decir, un apoyo auténtico del electorado como manifestación genuina de la opinión pública mexicana, demostrada en las urnas con elección fuera de cuestionamiento. Se observa que el electorado mexicano ejerce su derecho irrestricto de libertad de pensamiento y conciencia política, plasmando su expresión y opinión pública con el voto. Haciéndose pública cuanto le interesa lo público, con importancia de observar y supervisar comportamientos

de instancias de gobierno y administración pública. En este contexto se enlaza el sistema de rendición de cuentas con la opinión pública sana y demandante, donde participan diferentes sectores sociales, legitimando el derecho ciudadano a recibir cuentas de gobernantes y funcionarios. Agustín Basave subraya lo siguiente con referencia a la opinión pública como elemento básico en rendición de cuentas:

La misión de los ciudadanos no concluye en la función electoral. Están comprometidos a mantenerse informados de la marcha del gobierno y de la administración pública, a vigilar el ejercicio del poder, a participar en los movimientos de opinión pública. La preservación de la democracia depende de los ciudadanos.<sup>60</sup>

En la actualidad es imposible un régimen democrático sin fundamento y visto bueno de la opinión pública expresada en televisión, radio, partidos políticos, sindicatos, asociaciones civiles, reuniones y conversaciones públicas, blogs, portales de Internet y redes sociales. Característica hegemónica de régimen en México impidió considerar de manera auténtica el ambiente social, negando y minimizando sus manifestaciones de opinión. De dominio público y ejemplo representativo es aquella expresión de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) que en su último Informe de Gobierno refiriéndose en privado a ciertas interpelaciones de diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD), afirmó sin reserva: “ni los veo ni los oigo”.<sup>61</sup>

Los sondeos de opinión en democracias modernas son instrumentos de medición muy importantes, legitimando acciones gubernamentales por referéndum o encuesta. En otros regímenes por el contrario, sondeos de opinión buscan justificar consecuente actuación y gestión, quedando la opinión pública subsumida a directrices de gobierno. Cerrando esta sección se hace referencia nuevamente a Giovanni Sartori, quien asegura que:

En cuanto a la autonomía, no nos preocupamos de que tan negativa o positiva sea la opinión pública y ni siquiera si debe ser informada y mucho menos “racional”. Todo lo que presuponemos es que la opinión pública se constituye como protagonista de sí misma, a quién los gobernantes deben de rendir cuentas.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Basave, Agustín, *op.cit.*, pp. 47, 48.

<sup>61</sup> Alemán, Ricardo. “Ni los veo ni los oigo”. México, Diario- *El Universal* -Itinerario Político, 29-06-1994.

<sup>62</sup> Sartori, Giovanni, *op.cit.* p. 113.

En México, control de gobierno acentuado por opinión pública se fundamentó en los antecedentes y promulgación de la LFTAIPG de 2002, que complementarían el sistema de rendición de cuentas horizontal con otro vertical de carácter social. Además en 2007 y posteriormente en 2014, este control se consolidaría con las correspondientes Reformas Constitucionales al Artículo 6º, profundizando obligatoriedad de transparencia a todos los entes del Estado. Estableciendo que no solo Poderes de la Unión se supervisan y rinden cuentas entre sí; la sociedad con fundamento en su opinión pública, realiza una observancia legítima y autónoma de la acción de gobierno. Éste es un avance innegable de la transición democrática en México.

## Capítulo 2

### Importancia de Transparencia en Gestión Pública Gubernamental

**La política pública suele ser definida como una intervención de los órganos del Estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público. Pero también existen políticas transversales que regulan la actuación de los propios gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública.**

*Mauricio Merino, La Transparencia como Política Pública*

Capítulo anterior hizo referencia al carácter legítimo y democrático del sistema de rendición de cuentas con base en la opinión pública y transparencia gubernamental, dejando para éste aquella dimensión funcional y operativa de la gestión pública, con fundamento también en acceso a información y transparencia de gobierno.

Instituciones gubernamentales y de otros ámbitos miden su gestión por resultados; mayor cumplimiento de programas establecidos en planeación produce incremento de eficacia organizacional. Considerando este supuesto se proponen los siguientes cuestionamientos: ¿Cómo contribuir al cumplimiento de objetivos señalados en programas de gobierno? ¿Con qué se puede garantizar la utilización racional de recursos para llegar a metas preestablecidas? ¿Se podrá definir con certeza y supervisar efectivamente la conducta ética de funcionarios públicos que ejecutan programas sin desviar finalidades institucionales? La transparencia es un elemento fundamental de cohesión que responde estas preguntas, donde toda gestión pública es objeto de control y vigilancia por el sistema de rendición de cuentas, garantizando consecuentemente eficacia gubernamental. Contraparte es una gestión pública discrecional que impide acceso a la información generada, reproduciendo ineficacia, negligencia y corrupción, ejemplos paradigmáticos de un sistema disfuncional, anacrónico y de carácter autoritario.

La transparencia como elemento primordial en democracia liberal y representativa, no es antítesis de la eficiencia y eficacia de gestión pública como algunas apreciaciones han manejado, señalando que excesiva democracia degenera al asambleísmo retardatario; estos argumentos niegan considerar que

una supervisión social aunada a la convencional de la función pública, promoverá mejor control de resultados alentando el aumento de eficacia en todo orden. Bajo esta lógica, se presenta enseguida un breve análisis de la reflexión en gestión pública y su desarrollo contemporáneo respecto a la variable transparencia gubernamental, para posteriormente analizar sus aspectos principales en la búsqueda de eficacia.

## **2.1 Transparencia como base de eficacia en modelos de gestión pública**

Revisando antecedentes de reflexión en gestión de gobierno, no se debe soslayar la contribución de Max Weber (1864-1920) quien analizó el concepto de burocracia a partir de la formación y estructuración de antiguos y modernos Estados nacionales. Cabe mencionar que no es finalidad del presente trabajo, desarrollar historiografía de gestión pública a través de la ciencia administrativa, sino hacer referencia de aquellos aspectos elementales teóricos y conceptuales donde Weber es fundamento clásico de posteriores enfoques; tratando a su vez definir el modelo de gestión donde transparencia y acceso a la información pública se manifiestan como medios de eficacia gubernamental. A continuación se consideran aquellos paradigmas más representativos y reconocidos en gestión de gobierno, refiriendo las variables de transparencia y acceso de información pública en su análisis.

### **2.1.1 Transparencia en enfoque burocrático clásico**

En su texto *¿Qué es la Burocracia?*, Max Weber señala las características primarias del servicio público: 1) organización normada con leyes y ordenamientos administrativos que hacen de la gestión pública un deber oficial; 2) autoridad que da órdenes para que se cumplan deberes oficiales; 3) calificación y preparación del personal en quién recae dichos deberes; 4) sistema de jerarquías y niveles de autoridad para asegurar la responsabilidad de quienes ejercen dichos deberes gubernamentales; 5) concentración de los medios administrativos en oficinas que conservan archivos e información pública; 6) especialización de los empleados públicos según la sustancia del deber oficial; 7) funcionarios comprometidos de

tiempo completo, porque antes de la profesionalización burocrática, el deber oficial era una actividad secundaria; 8) capacidad de las administraciones públicas de ajustarse a una normatividad general, evitando localismo y exclusividad del servicio público.<sup>63</sup>

Weber sostiene que el aparato burocrático es elemento de transmisión que materializa el ejercicio de poder de manera racional, por conducto del servicio público. En este contexto, el autor deja entrever que la concentración de medios administrativos y de información pública son parte esencial para ejercer acciones de gobierno; no considera a la participación social y entiende que discrecionalidad del asunto público es valor intrínseco de gestión. Weber afirma: “Por consiguiente, las consecuencias de la burocracia dependen del sentido que den al aparato los poderes que lo usan. Y, muy a menudo, el resultado ha sido un reparto criptoplutocrático del poder”.<sup>64</sup> Cita anterior confirma que para Weber la eficacia de gestión pública no radica en transparentar procedimientos de gobierno; por el contrario, sería una debilidad de quienes utilizan el aparato burocrático para la conservación del poder gubernamental. Refiere también el siguiente ejemplo:

Los funcionarios del tesoro del Shah de Persia han transformado su técnica presupuestaria en una doctrina secreta, e incluso utilizan una escritura secreta. Por regla general, las estadísticas oficiales de Persia solo muestran al público, y a la supuesta “opinión pública”, lo que no puede perjudicar los propósitos de la burocracia que posee el poder.<sup>65</sup>

Con esta reflexión concluimos que en la obra de Max Weber, trascendental para entender la idea de gestión pública, el valor de la transparencia y del acceso a información pública gubernamental lejos de ser atributo, son obstáculo para la eficacia de quienes detentan el poder político. El modelo weberiano es rehén de su propia historia, porque en opacidad y falta de participación social entre otras características, basaba la eficacia de gestión gubernamental. Asimismo asegura: “Precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos

---

<sup>63</sup> Véase, Weber, Max. *¿Qué es la burocracia?* México, Ed. Coyoacán, 2004, pp. 21-25.

<sup>64</sup> *Ibid.* p. 87

<sup>65</sup> *Ibid.* pp. 92,93.

materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura, y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo”.<sup>66</sup>

Postulado esencial del modelo burocrático de Weber reitera su centralismo, estandarización normativa, formalismo, jerarquía organizacional, impersonalidad en trato a funcionarios públicos y secrecía; lineamientos que en la actualidad están en decadencia y caducidad por la rigurosidad de los mismos, careciendo de flexibilidad necesaria para la gestión gubernamental, generando resultados que no estarían en sinergia, empatía o congruencia, con las actuales demandas sociales y su contexto. A propósito de la visión planteada por Weber, Ignacio Pichardo Pagaza comenta lo siguiente:

El modelo burocrático weberiano presupone la importancia capital de la eficacia y de la racionalidad. Weber afirmó, a principios del siglo XX, que el tipo puramente burocrático de organización administrativa era capaz de alcanzar el más alto grado de eficacia y, en este sentido, era el medio conocido más racional para ejercer el poder entre los seres humanos.<sup>67</sup>

Con lo expuesto hasta aquí se puede realizar la siguiente pregunta: ¿hasta cuándo es válido el enfoque weberiano para eficacia de gestión pública, donde transparencia y acceso a información gubernamental no son características a considerar, y tampoco se presentan como elementos deseados para el desempeño público?

Se considera que al cambio y crisis del “Estado benefactor”, hay una reorientación que transforma la noción de gestión pública y sus criterios para lograr eficacia. Este enfoque moderno tiene fundamento en ciertas características que influyeron para obsolescencia del esquema weberiano. Se señalan algunas: 1) restricción de recursos de todo tipo que antes parecían ilimitados, y a partir de fines de los setenta del siglo pasado se tornan escasos y limitados; 2) aumento de costos en seguridad social, necesitando mejor precisión para políticas de gasto; 3) el incremento en tasas de desempleo conjugando mayor demanda en servicios y obra pública; 4) atender nuevo número de subvenciones públicas de distintas organizaciones con carácter público; 5) incremento de costos de los servicios a

---

<sup>66</sup> *Ibid.* p. 55.

<sup>67</sup> Pichardo Pagaza, Ignacio. *Modernización administrativa*. México, Colegio Mexiquense-UNAM-FCPS, 2004, p. 42.



prestar y de operación de la misma gestión pública; 6) altos intereses de créditos a solicitar, además de dificultad en recaudación fiscal; 7) mantenimiento y protección de las fuerzas armadas para protección nacional y, por último; 8) querer conservar en patrimonio exclusivo la gestión pública como posesión burocrática, tendiendo a aumentar los gastos del personal público.<sup>68</sup>

Estos hechos condicionarían un redimensionamiento del Estado moderno, asumiendo una posición más restrictiva en política de gasto y menos intervencionista económicamente, gestándose una nueva concepción de gestión gubernamental, conservando y aumentando niveles de eficacia con menores recursos.

### **2.1.2 Transparencia en modelos *management* y políticas públicas**

Después de la Segunda Guerra Mundial, surgen dos modelos diferentes de gestión pública que fueron posicionándose y consolidándose en el último tercio del siglo XX en Estados Unidos y Reino Unido. Donde criterios y procesos utilizados con éxito en la empresa privada se integran al análisis de lo público; también, se adiciona un nuevo enfoque que ofrece preferencia estratégica y efectividad en resultados según programas sectoriales de gobierno.

Hablar de eficacia en gestión pública es tautología para expertos en este campo de estudio, entendiendo que medios, procesos y finalidades de gestión siempre reclaman resultados tangibles y pragmáticos, que presenten contenido y trascendencia respecto a las demandas sociales y su contexto. El presente análisis muestra al concepto de eficacia como integrador y síntesis de eficiencia y efectividad organizacional, considerando todo resultado como prioridad en esquemas administrativos, y la teoría de la triple “e” (eficacia-eficiencia-economía) su equivalente conceptual.

Criterios para la eficacia en gestión de gobierno no han sido unánimemente aceptados y validados, estableciendo que algunos estudios de gestión pública hacen énfasis en procesos y sistemas, mientras que otros priorizan objetivos y

---

<sup>68</sup> Véase, Canales Aliende, José Manuel. *Lecciones de administración y de gestión pública*. Almería España, Universidad de Alicante-Escobar, 2002, p. 132.

finalidades de instituciones públicas. Análisis de procesos y solución de problemas sociales son temas que la gestión pública ha retomado para desarrollar su objeto de estudio, y así, determinar criterios de eficacia. En el mismo sentido Barry Bozeman afirma:

La gestión pública como campo de estudio y empresa educativa parece haber brotado a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta en dos instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas. Estas últimas parecen haber contribuido más a la evolución de la gestión pública, y las primeras más a su sustancia inicial.<sup>69</sup>

Actualmente se considera que el estudio de gestión pública tiene dos influencias determinantes; una basada en criterios de eficacia tomados del *management* o enfoque empresarial privado; y otra, por criterios de eficacia de administración pública tradicional, denominada *policy science* o políticas públicas. Esta sección comienza por el *management*, que pone énfasis en procesos y sistemas relacionados con el diseño de organizaciones para lograr eficacia. Se le considera un análisis introspectivo del desempeño.

Postura de incremento de utilidad neta mediante la relación costo-beneficio o insumo-producto, es filosofía que guía la eficacia de gestión del *management* empresarial privado. Niveles de eficacia pueden ser medidos en términos dinerarios, por lo que técnicas y disciplinas que coadyuven a esa finalidad entran al esquema del *management*. Esta influencia empresarial privada se integra al campo público después de la Segunda Guerra Mundial con temáticas como el proceso administrativo, análisis de sistemas, administración estratégica o por objetivos, investigación de operaciones, presupuesto por programas, logística y sistemas de información e informática entre otras; comenzando aplicarse para acción gubernamental, concentrada hasta entonces en criterios de eficacia del modelo burocrático convencional. El *management* viene a convulsionar el carácter público de la administración, comenzando a emplear el concepto de gestión pública entendida como “gerenciar lo público”. Modelo donde el criterio de hacer más con menos se va imponiendo, ante una generación de políticas restrictivas de la nueva configuración estatal que deja su carácter expansionista.

---

<sup>69</sup> Bozeman, Barry. *La gestión pública*. México, FCE, 1998, p. 37.

Entendiendo que el *management* es una connotación de la administración empresarial privada, privilegia el manejo de recursos e instrumentos, dejando fines y objetivos al campo de la administración estratégica; por lo tanto, similitudes entre gestión privada y pública parecen innumerables, reservando las diferencias única y exclusivamente a finalidades. José Juan Sánchez González expresa lo siguiente con respecto al *management*: “La tesis central de esta corriente, sostiene que no existe diferencia entre la gestión pública y la privada. La gestión pública es entendida como una parte más amplia: el estudio de la gestión”.<sup>70</sup>

Si se consideran estos conceptos respecto al *management*, entonces se podría asegurar que aquellos criterios de eficacia en gestión privada con respecto a la pública serían homólogos, y que solo las finalidades establecerían diferenciación. En la misma lógica Omar Guerrero opina que: “Tradicionalmente el *management* ha consistido en la aplicación del análisis de sistemas a la empresa, toda vez que dicho examen se aplica por igual al sector privado y al público”.<sup>71</sup> Para finalizar este breve análisis del *management* en la gestión pública, se considera que sus criterios de eficacia se encuentran en las diferentes escuelas administrativas que van de la administración científica, funcional, y de relaciones humanas, hasta corrientes modernas con base en modelos matemáticos, sociología, sistemas y metodología de la calidad.<sup>72</sup>

Otro enfoque en gestión pública es el denominado *policy science* o políticas públicas. Criterios de eficacia de este esquema se encuentran en lugar diferente al análisis de procesos y sistemas, porque resalta la efectividad afuera de organizaciones públicas; su eficacia radica en consumación de metas y objetivos a realizar en período determinado, con una innegable legitimidad sociopolítica, estando sujeta a revisión y rectificación para replanteamiento y rediseño de nueva política pública en período posterior. Este modelo ofrece una forma diferente de connotar la gestión pública, con mayor importancia a finalidades y consumación de

---

<sup>70</sup> Sánchez González, José Juan. *Gestión pública y governance*. México, IAPAEM, 2002, p. 162.

<sup>71</sup> Guerrero, Omar. *Nuevos modelos de gestión pública*. México, UNAM-Revista Digital Universitaria, 2001, p. 3.

<sup>72</sup> Véase, Dillanés Cisneros, María Estela. *Historia del management 1. La gerencia racional-científica: en busca de la eficiencia*. México, UAM, 2006, p. 2, en [www.azc.uam](http://www.azc.uam) (consulta 10/11/2010).

estrategias programáticas, que la mera racionalidad de procesos y sistemas; “el fin justifica los medios”.

Directrices que guían la eficacia de este patrón, establecen la satisfacción cualitativa y cuantitativa a las demandas sociopolíticas y económicas de alguna comunidad específica. Aspectos de rendimiento económico gerencial quedan en nivel secuencial inferior; no se busca utilidad económica o ahorro como finalidad, sino cumplir con demandas, servicios y productos de trascendencia pública.

Según Alejandro Buendía Vázquez,<sup>73</sup> el primer post-grado en políticas públicas fue promovido por Aarón Wildavsky de la Universidad de Berkeley E.U., en la década de los setenta del siglo pasado. Base de este curso se fundamentó en dar respuesta a la rigidez de esquemas económicos weberianos, que en su momento monopolizaban el estudio de la gestión pública. Se considera que el soporte teórico de la *policy science* se encuentra en estudios alternativos de administración pública y parte de la ciencia política; de ahí, el aspecto estratégico para solución a problemas de índole público. José Manuel Canales Aliende señala: “En síntesis y de entrada, el estudio de las políticas públicas es el análisis del comportamiento, de la acción, de los medios, de los resultados y de los efectos de las instituciones públicas”.<sup>74</sup>

Por lo anterior, se ha considerado que las políticas públicas pueden clasificarse según su nivel de gobierno, en general o sectorial; y según su contenido, para regulación, distribución, redistribución e institucionalización. El modelo políticas públicas se considera multinivel, porque afecta a las administraciones públicas independientemente o en su conjunto. Éstas tienen fases de operación sujetas a revisión, evaluación y comprobación, con base en la eficacia alcanzada.

Un modelo convencional de operación por políticas públicas considerando opiniones diversas sobre el tema, se puede integrar como a continuación se describe: 1) captación de la demanda social por distintos canales; 2) elaboración de agenda gubernamental por sector; 3) estudio y diseño de políticas públicas

---

<sup>73</sup> Véase, Buendía Vázquez, Alejandro. “Políticas públicas. Enfoques y perspectivas”. México, Revista 35 IAPEM, 1997, p. 28.

<sup>74</sup> Canales Aliende, José Manuel, *op.cit.*, p. 177.

para implementar; 4) gestión del programa gubernamental definido; 5) evaluación cualitativa, cuantitativa y de efectividad lograda en operación y aplicación del programa; 6) retroalimentación de nueva agenda gubernamental, para continuidad o finalización de la política pública aplicada a período posterior. Como se observa, los criterios de eficacia de este enfoque se fundamentan en la consumación de programas implementados para dar solución a problemas sociopolíticos y económicos en espacio y tiempo determinado.

Por el carácter multidisciplinario del enfoque *policy science* según ámbito o sector de aplicación, y para finalidades de cada estrategia programática, sus criterios de eficacia son divergentes, por lo que no es posible establecer elementos universales para evaluación de resultados. La solución específica de problemas de interés público, es elemento principal para reflexión en gestión por este paradigma. En el mismo sentido se atienden las recomendaciones de Ricardo Uvalle:

El gobierno de lo público da cabida a las políticas públicas. Éstas son instrumentos para coordinar los esfuerzos e iniciativas entre el gobierno y los ciudadanos. Permiten que la acción de gobierno sea compatible con la participación ciudadana, para conseguir la eficacia pública.

(...) El gobierno por políticas públicas es portador de una eficacia estratégica. En efecto, no es un gobierno masivo, sino que se desenvuelve atendiendo problemas específicos, puntuales y focalizados.<sup>75</sup>

Pensamiento y estrategia de gestión por políticas públicas tiene gran vigencia en la actualidad, con relación directa a la creciente participación ciudadana en conformación de la agenda gubernamental, además de considerarse método complementario al modelo de gestión por gerencia pública o *management*. Ambos enfoques no son excluyentes y se integran para realizar gestión pública convencional; la separación suele ser más una visión teórico-metodológica que realidad histórica. Estos paradigmas tienen elementos propios para calificar la eficacia de gestión gubernamental, sin considerar la transparencia y el acceso de información pública como valores preferenciales o contribuyentes.

---

<sup>75</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "Las políticas públicas. Un testimonio del gobierno democrático". México, Revista 35 IAPEM, 1997, pp. 47, 49.

### 2.1.3 Transparencia en nueva gestión pública (NGP)

En la reflexión administrativa de mitad de los ochenta del siglo pasado, se genera una nueva corriente con base en las “reformas democráticas de primera generación”, alineada a la posición económica neoliberal con pretensión global. Este novedoso paradigma para acción gubernamental denominado *new public management*, (nueva gestión pública) o por sus siglas NGP, surge para aplicación en las administraciones públicas del mundo en búsqueda de mayor eficacia para procesos y sistemas, con innovadoras propuestas como: “endoprivatización” (privatización al interior), “reingeniería gubernamental”, y “control de calidad total para satisfacción al cliente” entre otras. El modelo NGP es una continuación del enfoque *management*, incorporando elementos innovadores en diseño y proceso organizacional administrativo, con los instrumentos tecnológicos más avanzados para mejoramiento, agilidad y rapidez de gestión. No es casual que este esquema surja de la reflexión administrativa mundial, legitimando tendencias económicas de los países más influyentes del mundo contemporáneo.

El paradigma NGP se presenta como cuerpo de procedimientos, conceptos e ideas, que conforman una vertiente innovadora práctica y teórica para el estudio y análisis de gestión gubernamental. Sus antecedentes se originan en el Reino Unido durante el gobierno de Margaret Thatcher (1979-1990). Este enfoque trascendió muy rápidamente a la Commonwealth (Mancomunidad Británica de Naciones) y por consecuencia a Estados Unidos; pasando posteriormente a países de más influencia en la OCDE (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico) y con diseminación a economías emergentes. Particularmente en Norteamérica, este enfoque se difundió con el nombre de “reingeniería o reinención de gobierno” (*reinventing government*), teniendo en la gestión de Bill Clinton (1993-2001) paradigma representativo.

Se considera a las ideas que generaron el modelo NGP determinadas por la economía en el contexto del neoliberalismo, y de una continuidad y adaptación del modelo *management*, donde el mercado funciona como regulador espontáneo y mecanismo de asignación de recursos públicos, además de ser un factor de libre

competencia para obtención de servicios de gobierno, convirtiendo al ciudadano en cliente y beneficiario de la acción gubernamental.

Finalidades neoliberales para adelgazamiento del Estado a una mínima expresión, des-burocratización gubernamental, extinción de sectores paraestatales y empresas públicas para su privatización, descentralización operativa y reformas al presupuesto para eliminar cualquier déficit fiscal en finanzas públicas, cumplen la serie de medidas que determinan la configuración ideológica del modelo NGP. “Gobernar aún sin gobierno” sería la premisa de su razonamiento.

El fracaso del Estado benefactor, estancamiento económico mundial y un derrumbe del denominado “socialismo real”, contribuyeron al cuestionamiento y desprestigio del aparato estatal en general, poniendo en duda su gestión para solución de problemas sociales de toda índole. Se comienza a pensar que un Estado pesado conduce a ineficacia, corrupción y desperdicio, inhibiendo iniciativa individual, interés personal y el espíritu empresarial innato del ser humano, como principios de economía clásica.<sup>76</sup> Se establece así la necesidad de presentar nuevas ideas con finalidad de garantizar una gestión pública eficaz en el contexto de privatización, descentralización y desregulación económica, proponiendo que la acción gubernamental ofrezca acceso a particulares para realizar servicio público. Omar Guerreño comenta lo siguiente a propósito de este modelo:

Entraña los restos de la corriente de promotores del ideario de la privatización en general, cuyo objeto es proseguir la estrategia neoliberal, pero ahora encaminada no hacia la enajenación de la exterioridad del Estado, sino de su interior. Una vez explotada al máximo la exprivatización de las actividades estatales, ahora se prosigue con la endoprivatización de su gestión interna. Antaño se privatizó lo que hacía; ahora como lo hace.<sup>77</sup>

Sustitución de gestión pública por privada en el mismo aparato estatal, es la versión rectora de NGP, estableciendo la satisfacción del ciudadano valorado como cliente su fin último. Toda reingeniería gubernamental y métodos de certificación de procesos de control de calidad total denotan una posición ambivalente: endoprivatización de gestión pública y satisfacción al cliente-usuario del servicio público.

---

<sup>76</sup> Véase, Pichardo Pagaza, Ignacio, *op.cit.*, pp. 167-170.

<sup>77</sup> Guerrero, Omar. *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México, UAEM, 1999, p. 105.

Enseguida se exponen algunas de las características típicas de NGP, estableciendo como su progenitor el *management*, análisis introspectivo del desempeño.

El paradigma NGP propone un sector público reducido a mínima expresión, dejando su característica expansionista de Estado benefactor, suprimiendo a la burocracia por pesada con tendencia al desperdicio de recursos y poca eficiencia y así, concentrarse en tareas fundamentales de gobierno alentando eficacia. Recomienda que el sector público deje de ser propietario para privatizar actividades que pueden ser desarrolladas con mayor eficiencia por la iniciativa privada. Toma en cuenta reducción drástica de la burocracia como consecuencia de privatización y reingeniería de proceso, agilizando tomar decisiones en gestión pública. Presenta a la competencia privada como criterio básico para prestación de servicios públicos; mejor postor del sector privado se llevará la asignación para prestación del servicio público. El gobierno tendrá la encomienda de mantener equilibrio financiero para no tener déficit presupuestal. Plantea desregulación de las actividades privadas con propósito de no inhibir interés particular, ya que una reglamentación excesiva entorpece las actividades económicas. El gobierno por NGP invita y persuade a la sociedad para actuar y evitar una monopolización del servicio público. Delegación de autoridad y atribuciones se diseña para estar más cerca de la gente con sus solicitudes y demandas, además de dar interés a las acciones predeterminadas midiendo en todo momento el desempeño de gestión por resultados. El modelo NGP pone énfasis en ejecución de políticas públicas para visión estratégica y orientación de su acción. Toma el aspecto de atención ciudadana como cliente, respetando al máximo solicitudes de demanda en servicio público. Un gobierno con NGP no solo utiliza el criterio de gasto público, sino que incorpora la visión de cómo ganar más dinero y tener mejores ingresos por diversos conceptos. Esta metodología plantea al gobierno anticiparse con medidas preventivas, más que llevar a cabo acciones y decisiones de gestión pública convencional. Además, propone un sector público participante con capacidad de delegar y descentralizarse, estableciendo flexibilidad ante la creciente complejidad de problemas sociales. Por último, entiende un gobierno adecuado a la vanguardia



tecnológica para mejor rendimiento de gestión pública, donde el *e-government* (gobierno electrónico o en línea) es prioridad.<sup>78</sup> Se entiende que los postulados señalados tienen un fundamento ecléctico, estableciendo en la característica endoprivatizadora elemento básico y principal para garantizar eficacia.

El enfoque NGP se considera drástico porque no solo quiere copiar, sino “trasplantar” procesos y sistemas de empresa privada al ámbito gubernamental sin dejar su naturaleza particular, considerando los principios de competencia mercantil y eficacia económica sobre cualquier otro desempeño burocrático convencional. “Que el sector privado se haga cargo del público” es el criterio rector del modelo, estipulando al ciudadano como beneficiario de una competencia de mercado para realización y aprovisionamiento de bienes y servicios públicos. Omar Guerrero aclara el punto:

La segunda revolución manejarial también involucra al Estado, pues su organización administrativa abandona el modelo weberiano y toma el esquema del mercado. Las organizaciones son rediseñadas dentro de los modelos económicos del sistema de contrato, como las empresas privadas, y son corporaciones competitivas que buscan buenos precios y costos bajos. Hoy en día, esas corporaciones públicas tienen más una configuración rentística, que una orientación de interés público.<sup>79</sup>

Endoprivatización y enfoque de satisfacción al cliente dirigen los criterios de eficacia en NGP. En el mismo sentido Sergio Ballesteros señala lo siguiente:

En suma, la endoprivatización es el proceso mediante el cual el gobierno incorpora en su interior, prácticas administrativas, empresariales, gerenciales y privadas, convirtiendo a la gestión pública en una gestión orientada al mercado. Su objetivo primordial es satisfacer las necesidades del cliente, que solo puede ser medida y evaluada, mediante indicadores de desempeño de tipo cuantitativo en un ambiente competitivo de mercado. En el supuesto de que solo lo que se mide puede ser controlado, lo que queda fuera no es relevante ni indispensable.<sup>80</sup>

Ventajas económicas y por competitividad mercantil, más los resultados orientados al ciudadano considerado como cliente, son principios de eficacia por NGP con base en un ambiente discrecional tomado de sociedades anónimas de la

---

<sup>78</sup> Véase, Pichardo Pagaza, Ignacio, *op.cit.*, pp. 170-194.

<sup>79</sup> Guerrero, Omar, *op.cit.*, 1999, p. 149.

<sup>80</sup> Ballesteros Meza, Sergio. *Hacia una nueva gestión pública gubernamental en México (1982-2004)*. México, Tesis Maestría UNAM-FCPS, 2004, p. 62.

empresa privada. Importante son los beneficios de procesos de gestión, sin tomar en cuenta la forma ni transparencia de éstos.

Si bien es cierto que el enfoque de satisfacción al cliente-ciudadano da al proceso de gestión pública una retroalimentación importante para el sistema de rendición de cuentas, éste carece de una apertura suficiente como para considerar la transparencia criterio de eficacia. Un ejemplo lo ofrece la revisión de proceso que propone la norma internacional ISO-9000 (International Organization for Standardization) para certificar calidad, operada por auditores internos de la misma organización y de personal externo calificado con nombramiento específico; nadie, sino la misma o similar autoridad podrá requerir información del proceso para este sistema de rendición de cuentas horizontal. El cliente-ciudadano puede opinar sobre resultados de procesos de gestión pública, pero no es validado como interlocutor y verificador del proceso en su conjunto, limitando su acceso a la información generada.

El método NGP no considera a la ciudadanía como factor externo para asegurar eficacia pública, únicamente de manera accesoria puede opinar sobre la calidad de bienes y servicios resultado del proceso de gestión; comentarios y quejas son su estricto vínculo de retroalimentación. El cliente-ciudadano no tiene acceso a la administración del proceso como el enfoque de subsecuente sección, que garantiza *de-facto* participación ciudadana, convirtiéndose en imprescindible para la verificación externa de gestión.

Se concluye en este contexto que la gestión privada se rige bajo el esquema de minimizar costos y maximizar ganancia; su objetivo primordial el incremento sustancial de utilidad neta. También, clientes de esta gestión no cuentan con el acceso a información de desempeño económico, ni a rangos de utilidad generada. Solo la autoridad gubernamental tiene acceso a la información declarada por la empresa para cálculo de sus contribuciones fiscales. Quiere decir que en fiscalización la información de la empresa privada puede ser conocida; sin este supuesto, el acceso es restringido incluyendo a su clientela. La información es confidencial y privada como si fueran datos personales o secreto bancario, donde se limita el acceso.

Para NGP transparencia y acceso a información no son criterios de eficacia en desempeño, porque no está establecida la inspección ciudadana para procesos de gestión pública. Cierta influencia social se limita a comentarios accesorios sobre resultados, pero no determina una supervisión del proceso efectiva, porque se niega acceso a la “caja negra” de los sistemas. Aunque se comienza a tomar en cuenta al cliente-ciudadano, su influencia es insuficiente para vigilar la gestión, determinando que la eficacia no depende de supervisión social, sino de los criterios misceláneos ya referidos.

Metafóricamente se hace la siguiente pregunta: ¿en qué momento las “cajas negras” de procesos y sistemas de gestión pública se convertirán en “cajas de cristal” que transparenten desempeño, asegurando la eficacia administrativa y pública? Participación social en procesos de gestión pública y no su privatización, es el nuevo criterio rector para fomentar eficacia institucional, que solo se concreta con transparencia gubernamental y el derecho de acceso a información pública.

#### **2.1.4 Transparencia como elemento prioritario en gobernanza**

Con referencia a nuestra sección 1.4, se establece que en los años noventa del siglo pasado se posicionan y generalizan las “reformas democráticas de segunda generación”, que son complemento y consecuencia del ajuste macroeconómico a nivel mundial comenzado una década anterior, teniendo influencia determinante en la connotación de gestión pública; que no solo considera eficacia en procedimientos de servicio público, sino comienza a pedir legitimidad sociopolítica necesaria para asegurar que los resultados de gestión también contribuyan al beneficio social, promoviendo una mejor calidad de vida.

Este contexto excluye la dicotomía política-administración planteada por Woodrow Wilson (1856-1924) con vigencia en NGP, priorizándose el análisis político integral de gestión pública. Ya no se concentra la atención en conceptos sistémicos y procedimentales, sino en la consideración de participación ciudadana y establecimiento de redes eclécticas multinivel, con la garantía de ajustar metas y finalidades de proyectos, planes, presupuestos y programas asignados en políticas públicas.

Legitimidad de acciones gubernamentales con base primordial en participación social, determina la fuente más novedosa de eficacia en la administración pública contemporánea.

Se estableció anteriormente que la idea privatizadora de NGP basa sus objetivos en la satisfacción al cliente-ciudadano procurando calidad, además de dar importancia relativa a cierta claridad del proceso. Por su parte, nuevos postulados de gestión pública se enmarcan en la “governabilidad democrática”, basando su metodología en satisfacer demanda ciudadana con resultados y metas predeterminadas, y un *know-how* con participación social consensuada. Se puede asegurar que el concepto gobernabilidad, complementa y reorienta la gestión pública posterior al movimiento NGP tomando logros y desechando defectos.

El enfoque NGP supuso la superación del modelo tradicional burocrático dando énfasis en la eficiencia y disminución en costos de gestión, distinguiendo al ciudadano como cliente. Estas aportaciones parecieron insuficientes por la exaltación artificial del mercado en su filosofía y procesos decisorios gerenciales, estableciendo una perspectiva mercantil individualista al servicio del cliente-ciudadano, sin considerar a éste como titular de derechos que no solo opina, sino también decide, participa, supervisa y controla.<sup>81</sup>

Designación de gestión pública en el ámbito de gobernabilidad democrática es la noción de “governanza”. El modelo NGP mejoró capacidad administrativa del Estado, mientras que gestión por gobernanza fortalece en legitimidad y capacidad política toda acción gubernamental, convirtiéndola más democrática, plural y participativa. Esta concepción es una evolución del concepto gestión pública, integrando los modelos referidos en esta sección, e incorporando participación ciudadana como factor sustancial del desempeño público. Governanza no se toma como sinónimo sino subsistema de la gobernabilidad, explicada enseguida:

...la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.

---

<sup>81</sup> Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid España, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1996, pp. 35-44.

(...) Esta cualidad se expresa, esencialmente, en un proceso continuo de gobierno que obtiene un grado mínimo de obediencia ciudadana, una medida suficiente de aceptación popular, así como de las diversas instituciones (de la propia esfera política y de la sociedad civil) para que dicho proceso no tenga existencia efímera.<sup>82</sup>

Legitimidad y eficacia son factores imprescindibles de gobernabilidad democrática, que pueden ser alineados para acción de gobierno por medio constitucional o por aquella efectividad resultante de las decisiones asumidas con participación ciudadana. Acciones y decisiones gubernamentales son respaldadas por la sociedad civil promoviendo así una eficacia pública. José Manuel Canales Aliende expresa que el término gobernabilidad es una praxis diferente de gobierno:

...orientada en función de la sociedad civil y de la ciudadanía que utilizará la negociación, el pacto y el consenso, antes que la jerarquía, la fuerza y la imposición sin diálogo, y que implicará cambios en el modo de actuar de la gestión pública, y la determinación consensuada de objetivos y de prioridades políticas.<sup>83</sup>

Gobernabilidad es la nueva relación entre gobernantes y gobernados que tiene como resultado estabilidad y certidumbre en conducción de gobierno, con legitimidad en base a participación ciudadana. Dentro del contexto de gobernabilidad democrática se pueden establecer algunas características para alentar y promover eficacia pública, apareciendo finalmente el elemento de la transparencia gubernamental y su consecuente rendición de cuentas.

En modelos de gestión analizados anteriormente no se consideraba a la transparencia y al acceso de información pública como factores de eficacia, porque la participación ciudadana no estaba reconocida, integrada, considerada o regulada en esquemas de gobierno. La gobernanza como modelo contemporáneo de gestión pública se fundamenta en participación social como Canales Aliende asegura: “Los valores de la democracia representativa, participativa, transparente, ética, solidaria y eficaz, y no solo eficiente y económica, deben postularse como

---

<sup>82</sup> Arbós ,Xavier y Giner, Salvador. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. México, Ed. Siglo XXI, 1998, p. 13.

<sup>83</sup> Canales Aliende, José Manuel, *op.cit.*, pp. 108,109.

orientaciones de la gestión pública actual, inserta en el marco de la gobernabilidad".<sup>84</sup>

La gobernanza como paradigma de gestión pública va recoger postulados de gobernabilidad democrática, estableciendo un giro a su estudio, validando otros elementos de eficacia donde la transparencia es considerada principio sustancial de gestión, asegurando que finalidades gubernamentales se cumplan. De no ser así, la ciudadanía con base en el acceso de información pública demandará la eficacia gubernamental prevista y señalará desviaciones del desempeño, además de las conductas inapropiadas ó incluso ilícitas de funcionarios responsables de gestión. En relación al concepto gobernanza como modelo de gestión pública, José Juan Sánchez González establece que es:

...la lucha por democratizar al régimen político y resultado del despertar de la ciudadanía y la sociedad civil que ahora toma partido sobre la actuación de los poderes públicos y se pronuncia en los asuntos públicos que son de interés para sus comunidades. Existe un mayor énfasis en la disciplina y práctica administrativa, en la legalidad de la actuación gubernamental, en la transparencia de los gobiernos, en el ejercicio de los recursos públicos y en la rendición de cuentas al público ciudadano sobre las razones de sus decisiones y los resultados de su acción.<sup>85</sup>

Gobernanza es el ejemplo de gestión pública que denota participación ciudadana como elemento esencial y necesario de conducción gubernamental. El Poder Ejecutivo tiene retroalimentación significativa de grupos sociales, organismos privados, académicos y no gubernamentales, para determinar, definir y ejecutar políticas de gobierno en redes eclécticas, además de cooperar con las mismas instituciones para control gubernamental por medio de transparencia. Coordinación de instancias gubernamentales, civiles, sociales y privadas, se establecen en redes multinivel y multisector para ejercer o realizar servicio público. No solo la iniciativa privada aprovecha nichos de mercado de gestión pública como plantea el modelo NGP, sino que diversos actores corporativos con naturaleza o distinción significativa se corresponsabilizan de las políticas públicas de gobierno.

Considerando lo anterior, Sánchez González afirma:

---

<sup>84</sup> *Ibid.* p. 117.

<sup>85</sup> Sánchez González, Jose Juan, *op.cit.*, p. 295, 296.

... actualmente se recurre a *governance* para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y los actores no estatales, al interior de redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado.<sup>86</sup>

Entendiendo la gobernanza en el ámbito del buen gobierno, se debe incluir elementos de participación ciudadana, transparencia, acceso de información pública y rendición de cuentas, procurando mayor y mejor eficacia, equidad gubernamental y estricto apego al Estado de derecho. Según lo expuesto en este apartado, la concepción de gobernabilidad democrática se asocia más a ideas de legitimidad, estabilidad y orden; mientras que la noción de gobernanza denota una co-dirección, co-gestión, co-conducción e interacción de diversas corporaciones políticas, sociales y privadas con finalidades públicas específicas.

Enseguida se señalan algunas características de gobernanza, comenzando por establecer que es una gestión pública multinivel en red ecléctica interactiva con actores públicos, privados y civiles, generando nueva relación entre administración pública y sociedad. Promueve complementar sectores público y privado diluyendo límites, autonomía o separación; es decir, mercado e iniciativa social coadyuvantes de la provisión pública. Plantea sustituir la configuración jerárquica piramidal de organizaciones públicas por otra horizontal plana y flexible. Busca la determinación del mejor sistema de responsabilidades de gestión pública, donde la participación ciudadana obtenga control *de-facto*. Cualquier autoridad en general, aceptará principios de autonomía y descentralización de la gestión pública. Refiere una disciplina presupuestal según prioridades del Estado de derecho, estableciendo orientación del gasto y promoviendo alternativamente la profesionalización de la gestión pública. Criterios mercantiles no sustituirán las instituciones político-democráticas; la participación ciudadana se generaliza sin la recomendación esquemática de NGP. Se presentan innovaciones de gestión pública con evaluación y contribución ciudadana, además de requerir una política de información y comunicación adecuada y transparente, tanto en el interior como al exterior de las organizaciones. Este enfoque considera a la sociedad más allá de la noción cliente-ciudadano, asumiéndose como copropietario que refrendará

---

<sup>86</sup> *Ibid.* p. 315.

participación y decisión en asuntos que afecten sus intereses. Para finalizar, se pretende configurar una nueva ética pública con base en honestidad, respeto a la ley y probidad, donde la transparencia sea principio fundamental, estableciendo nuevas formas de relación del sector público con la ciudadanía, actores sociales y agentes económicos.<sup>87</sup>

En gobernabilidad democrática la gobernanza promueve nuevo pacto entre Estado y sociedad para solucionar problemas públicos, donde comunicación y flujo de información se garantiza mediante transparencia, convirtiéndose en condición y atributo necesario para asegurar eficacia pública. Más que hablar de una estructura de mando unilateral que se superpone y gobierna, con gobernanza existe nuevo esquema de negociación y diálogo entre gobierno y sociedad, que evoluciona a una acción de gobernar como proceso conjunto, determinando que todo flujo de información no es patrimonio exclusivo de funcionarios públicos, sino se hace extensivo a la sociedad.

Por todo lo anterior, se necesita garantizar el acceso de información pública mediante procesos de transparencia gubernamental. En el mismo sentido Rodolfo Vergara expresa:

Pensar en términos de gobernanza nos ayuda a pensar en nuevas prácticas administrativas para dirigir a una sociedad y alcanzar metas colectivas, suplantando parcialmente las instituciones jerárquicas de gobierno por esquemas de gestión más dinámicas y de participación social continua. Dentro de un contexto en el que los ciudadanos tienen la capacidad de vigilar el desempeño de los funcionarios e incidir así en los procesos y rutinas de las organizaciones públicas.

(...) Dentro de este nuevo esquema de gobierno, la transparencia pone al alcance del ciudadano la posibilidad de vigilar lo que sucede dentro de la estructura administrativa del gobierno, permitiéndole participar como una medida de control externo sobre las acciones de los funcionarios públicos.<sup>88</sup>

Según lo expuesto hasta aquí, se puede determinar que hay mayor probabilidad de eficacia de toda acción gubernamental si aquellas razones que la produjeron, su diseño, metas y objetivos, instrumentos, personal y consecuente ejecución, se dan a conocer a la sociedad quien funge como controlador legítimo del desempeño. Este crédito es garantizado por la transparencia, que se convierte ahora sin reserva ni prejuicios, en elemento preferencial para la eficacia de gestión

---

<sup>87</sup> *Ibid.* pp. 373,374.

<sup>88</sup> Vergara, Rodolfo. *La transparencia como problema*. México, IFAI, 2005, p. 38.



pública gubernamental. Supuesto anterior garantiza que la transparencia sea herramienta administrativa estratégica para el desempeño de gobierno, y que faculta a la sociedad para tomar papel participante en la supervisión de actos de autoridad, control de gasto y toma de decisiones públicas.

Con la política de transparencia, la sociedad contribuye a cumplir objetivos y misiones de organizaciones públicas con eficacia, exhibiendo eficiencia del personal público sujeto a escrutinio, quienes serán sujetos de castigo por ineptitud o premio por efectividad. La generalización de la política de transparencia en el ejercicio público a todo nivel aumentará el grado de eficacia en desempeño del gobierno en conjunto, teniendo efecto multiplicador que beneficiaría directamente a ciudadanos. Con esta base, se establece que el esquema de gestión pública por gobernanza toma la transparencia institucionalizada como elemento prioritario de eficacia en desempeño gubernamental, que en modelos precedentes no tuvieron trascendencia, resonancia o consideración suficiente.

Flujo de información sin restricciones entre sociedad y gobierno para negociación e intercambio, es el modelo participativo que demanda la gestión pública contemporánea y que con fundamento en transparencia se concreta. Proporcionando consecuentemente, mayor beneficio que una mera imposición unilateral de medidas y decisiones de gobierno a puerta cerrada, restringiendo negligencia, incongruencia, ineficacia y corrupción de la función pública.

Todo control presupone supervisión, escrutinio y corrección del desempeño, garantizando eficacia de finalidad programática además de la eficiencia operativa correspondiente. La transparencia gubernamental asegura que la rendición de cuentas no se concrete por sujetos o instancias específicas solamente, sino ofrece un sistema de información generalizado a disposición del ciudadano común y sociedad en su conjunto, quienes podrán fungir como supervisores de procesos y responsabilidades de gobierno, con el legítimo propósito de detectar y encontrar irregularidades o desviaciones que afecten las políticas gubernamentales además de la función pública en general.

Concluimos esta sección proponiendo la siguiente expresión a manera de corolario: “sin transparencia no hay una democracia política-administrativa

efectiva, impidiendo cumplir la necesaria eficacia pública gubernamental que requieren las sociedades modernas”.

## **2.2 Eficacia de instituciones públicas con base en transparencia**

Este apartado establece que la transparencia y el acceso a información no solo es prerrogativa y derecho democrático a ejercer por cualquier persona en gobierno republicano en general, sino que convierte las instituciones públicas más eficaces, asegurando no desviar misión, atribución y objetivos sustanciales; limitando y excluyendo consecuentemente intereses e intenciones privadas de funcionarios y personal público que pudieran pervertir el orden institucional. Si todo personal público responsable de áreas gubernamentales se presenta expuesto a inspección y escrutinio social, el margen de acción discrecional arbitraria se reduce, obligándose a cumplir la normatividad establecida de manera escrupulosa. En esta lógica se considera a la transparencia principio para ejercicio de gobierno, procurando y promoviendo eficacia organizacional en beneficio de la ciudadanía.

Responsabilidad de gobierno respecto a la transparencia reside en tener información y documentación actualizada, clara, ordenada y clasificada, con disponibilidad y oportunidad efectiva para una sociedad demandante, que reclama rendición de cuentas como elemento fundamental de el Estado de derecho. Para determinar trascendencia de la transparencia en el contexto organizacional, se explicará brevemente la naturaleza de esta relación.

Se afirma que toda organización como tal, denota un grupo o cuerpo social que trabaja coordinadamente con la intención de alcanzar u obtener cuantitativa y cualitativamente cierto tipo de objetivos y resultados, con significación y finalidad común a los miembros de la misma. Las organizaciones en general son más eficientes y eficaces que cualquier esfuerzo individual aislado, radicando su efectividad en la división y especialización laboral; optimizando y reduciendo tiempo, movimientos, costos de procesos y operaciones. De modelos industriales y bélicos se tomaron los primeros ejemplos de estructuras y procedimientos organizacionales con desempeño altamente eficiente y eficaz, integrando esta

metodología a organizaciones modernas de todo tipo incluyendo las públicas; asimilando la especialización del trabajo como elemento fundamental para gestión y operación. Esta división del trabajo obliga a cualquier organización a su respectiva coordinación y control. Las partes deben orquestarse para el desempeño lógico y congruente con el máximo de aprovechamiento y calidad, empeñándose en evitar cualquier duplicidad operativa.

En organizaciones de carácter público el desempeño no se mide en renta dineraria como ya se enfatizó en sección anterior, sino en la administración adecuada de recursos públicos con la finalidad de resolver problemas sociales. En este sentido, el Estado nación requirió de una estructura profesional como la burocracia para tomar control organizacional, sustentado en un cuerpo normativo y estatutario que garantizaría el desempeño público. Ejecución y administración de decisiones políticas es una misión del aparato burocrático, estableciendo un funcionamiento organizacional más complejo que el sector privado, requiriendo de un control para cientos de acciones y miles de individuos que configuran el servicio público.

Todo aparato burocrático se convierte en problema cuando necesita de otro cuerpo similar para supervisar el desempeño del primero, encargado de labores sustantivas a demandas sociales, verificando qué acciones y decisiones están fundamentadas en la arquitectura jurisdiccional vigente. Aquí es donde se pone de manifiesto la importancia de la transparencia y sus efectos al interior de organizaciones públicas, porque se considera que ésta, es el compromiso que establece cualquier organismo público para dar a conocer a quien lo solicite información sobre el asunto gubernamental, e implica que su desempeño esté supervisado y controlado por la sociedad, que coadyuva a que la misión del servicio público se realice con eficacia en el marco legal establecido. Acciones negligentes, de incapacidad, desviación y corrupción, serán evidenciadas y castigadas; por el contrario, empeño, efectividad, cumplimiento y apego a la normatividad se tomarán en cuenta, y en su caso, reconocerán por el beneficio social aportado.

La complejidad del trabajo burocrático se basa en un alto nivel de especialización y división del trabajo que rebasa a cualquier otra organización; procesamiento de información y dinámica en la toma de decisiones tienen una velocidad y efecto sin paralelo, por lo que establecer algún modelo de control no es tarea fácil. Esto es consecuencia de especializar, dividir y jerarquizar la institución pública, que implica distribución y fragmentación de la información de manera desigual y discontinua, provocando que algunos conozcan lo que otros desconocen y viceversa, originándose así una asimetría de información.<sup>89</sup>

Eficacia de organizaciones públicas requiere del flujo de información adecuado sin restricciones entre sus respectivas instancias y miembros, evitando la apropiación unilateral del patrimonio informativo que genera desequilibrio en el diseño organizacional y consecuentemente equivocaciones y negligencias. Un mal diseño, más el comportamiento inadecuado y egoísta de funcionarios y empleados públicos, son factores que provocan asimetría de información, beneficiando la parte que tiene el conocimiento operacional, para en su caso, concretar intereses personales o de grupo. Instituciones bien fundamentadas y estructuradas, deben ejercer y promover satisfacción individual y colectiva de todo el personal público mediante un sistema sin restricciones ni exclusividades, procurando la información y su circulación adecuada.

Por lo anterior, se considera que el control para desempeño público demanda nuevo paradigma de supervisión en congruencia a sistemas de gestión y calidad contemporáneos. El título de este paradigma es *principal-agent model* (modelo patrón y agente) que propone el comportamiento del “agente” en función a intereses y necesidades del “patrón”, limitando los propios y compartiendo toda información; reduciendo considerablemente cualquier asimetría de información.<sup>90</sup> Entre menos información tenga el patrón y exista una asimetría informativa en el diseño de la organización pública, niveles de ignorancia e ineficacia procedimental tenderán aumentar, siendo errático desempeño resultado ordinario.

---

<sup>89</sup> *Ibid.* p. 18.

<sup>90</sup> *Ibid.* p. 19.

Confianza al subordinado ha sido insuficiente para tener un panorama con certidumbre del quehacer público; la misión es asegurar el adecuado y auténtico desempeño. Pero el control burocrático rígido que produce rebeldía y lentitud, tampoco es solución por costos extraordinarios de supervisión. Mejor estrategia es desmontar y desaparecer la asimetría de información que beneficia a subordinados, quienes deben transparentar su desempeño. Por lo tanto, será necesario equilibrar partes del *principal-agent model* compartiendo información en ambos sentidos, disminuyendo subterfugios informativos que ofrecen beneficios parciales, ofreciendo claridad al desempeño organizacional general, estableciendo un monitoreo más sencillo y menos costoso, con una alta posibilidad de descubrir y sancionar conductas inadecuadas o negligentes del personal público encargado.

Toda transparencia ayuda al desempeño de organizaciones públicas en la mayoría de los casos, exceptuando aquellas que por su naturaleza hagan de la discreción una forma de tener certidumbre operativa; entre éstas se encuentran instituciones para combate al crimen organizado, defensa y seguridad nacional, procuradurías de justicia y hacendarias. Para el resto de instituciones públicas, la transparencia es un medio y garantía de dar agilidad, legitimidad y credibilidad al servicio, previniendo corrupción y asegurando que objetivos públicos sustanciales no serán desviados, cambiados o interpuestos, por intereses personales o de grupo. Es comprensible que una integración de políticas de transparencia institucional no rinda frutos inmediatamente, y que su instrumentación sea algo costosa al corto plazo. Pero a medida que su asimilación germina, demuestra que la organización pública gana eficiencia, produciendo resultados progresivamente mejores. Es decir, la señalada utilidad y finalidad de la transparencia se concreta ordinariamente a mediano plazo. Rodolfo Vergara expresa a propósito el siguiente comentario:

En conclusión, aun cuando la transparencia y la rendición de cuentas representen costos administrativos inmediatos y pueden entorpecer la operación cotidiana de una dependencia pública, su presencia ayuda a que el gobierno y sus dependencias no desvíen su atención ni sus recursos de los objetivos y metas que tiene bajo su responsabilidad y que son de beneficio público. En este sentido, la transparencia ayuda a incrementar la eficacia de las organizaciones públicas.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> *Ibid.* p. 24.

Montar institucionalmente la transparencia implica costos e innumerables factores que demanda una organización compleja como la pública. Para arribar a ella se requiere de dos facetas transformadoras. Primera sería “racional o reglamentaria”, denotando un cambio en la arquitectura normativa procedimental de la organización, configurando criterios prácticos y sencillos. Entendiendo que toda complejidad es cómplice de la opacidad, determinando que la inercia organizacional del sistema precedente entrará a desmantelamiento inexorable y paulatino. Segunda faceta se definiría como “cultural formativa”, refiriendo una conversión de valores que motivan el comportamiento del personal en la institución pública. Es decir, transparencia como plataforma axiomática, heurística y dinámica para determinar nuevos principios de convivencia interinstitucional.<sup>92</sup> Con fundamento anterior, se supone una factibilidad de integrar a la transparencia al ámbito organizacional público, y que los beneficios para lograr eficacia acontecerán al mediano plazo si se cuenta con el liderazgo, paciencia y firmeza necesaria.

Como se ha reconocido en este trabajo, aunque la transparencia es una herramienta que beneficia la vida organizacional, solo hasta hace poco tiempo se le toma con la debida importancia, considerándola ahora, elemento de cambio y desarrollo del sector público, disminuyendo conflictos institucionales y de coordinación entre dependencias de gobierno, proveyendo de una eficacia inédita al ámbito gubernamental, y revolucionando los paradigmas organizacionales públicos convencionales.

La eficacia de instituciones públicas con base en transparencia, se cimienta en tener acceso inmediato e irrestricto a toda información pública disponible, evaluando e inspeccionando la actuación del personal que opera y administra los asuntos de gobierno. Control operativo-ejecutivo de funcionarios al servicio del Estado será resultado del *principal-agent model*, donde compartir información establece un control automático del desempeño. En este contexto se considera a la ciudadanía como el “principal” que en última instancia supervisa y controla a su “agente” -el funcionario público-. Consecuencia es que la transparencia contribuye

---

<sup>92</sup> *Ibid.* pp. 24,25.

a controlar la gestión pública atendiendo flexibilidad y autonomía de la organización, abandonando los esquemas convencionales y ortodoxos de control por pesados, lentos y costosos; poco eficaces en la institución pública moderna.

Otro valor agregado de la transparencia para eficacia gubernamental se establece en una mejor coordinación entre dependencias gubernamentales. El gobierno diversificado con alta especialización y sectorización tiende a parcializar y delimitar el desempeño, resistiéndose a la circulación funcional de información. Con entorno de gobierno sectorizado, toda coordinación interinstitucional es un asunto complejo; dependencias gubernamentales tienden a privilegiar la propia sustancia e ignorar o considerar selectiva y secundaria la coordinación entre ellas, a no ser que obtenga beneficio *de-facto* o influya en sus finalidades inmediatas. Sectores y niveles de gobierno, rivalidades políticas y de funcionarios, directrices inciertas para compartir información interinstitucional entre otros factores, impiden una circulación adecuada de la información pública.

Frecuentemente por no tener un sistema informativo efectivo y responsable, los funcionarios públicos prefieren canales informales para asimilar y allegarse información útil y significativa, negándose a compartirla con homólogos. La transparencia coadyuva a que toda información no se utilice y explote como arma política por poderes, niveles de gobierno, camarillas o grupos de interés, sino como derecho ciudadano y patrimonio público no privativo. La información pública debe estar disponible siempre a la ciudadanía, organizaciones civiles, académicas y privadas, medios de comunicación, partidos políticos y funcionarios públicos. Promoviendo cooperación y sinergia entre dependencias y entidades de gobierno, facilitando y alentando la eficacia interinstitucional.

Respecto a una nueva relación Estado-sociedad, se puede plantear que la transparencia contribuye a redimensionarla de manera legítima y funcional, estableciendo un modelo de control donde el gobierno en su calidad de agente, se responsabiliza a trabajar para su principal -la sociedad-, garantizando libre acceso a la información pública como condición indispensable para determinar eficacia gubernamental. Este supuesto reduce la asimetría de información entre Estado y sociedad, ratificando un desempeño público apegado a finalidades y objetivos

programáticos, garantizando eficacia organizacional y efectividad de resultados, sin la necesidad de un control burocrático adicional parasitario. Rodolfo Vergara expresa lo siguiente:

En la medida en que todos los niveles de gobierno hagan disponible al público la información necesaria para juzgar la calidad de sus políticas, su nivel de desempeño y los resultados obtenidos, se reducirá la asimetría de información y será posible que la sociedad recupere el control sobre sus gobiernos.

(...) el éxito de la aplicación de la transparencia como instrumento de mejora de la administración pública depende de la interacción constante entre sociedad y gobierno que el esquema de gobernanza supone, como si juntos conformaran una maquinaria de dos engranes que para operar precisan de su funcionamiento sincronizado, pues si uno dejara de girar, tornaría inútil el movimiento del otro.<sup>93</sup>

La sociedad es inquisitiva y escrutadora de lo que anteriormente quedaba al margen, alcanzando más interés para involucrarse en asuntos públicos, dejando la vieja costumbre de saber únicamente lo que el gobierno determinaba comunicarle, y que por el contrario, ahora le exige ética, constancia y congruencia en resultados de su actuación. El *principal-agent model* integrado a la transparencia gubernamental asegura eficacia de instituciones públicas en la actualidad.

Promulgación de leyes de acceso a la información pública en el mundo desde la última década del siglo XX y primeras del XXI, son resultado ejemplar de la legítima presión social por establecer eficacia gubernamental. Actualmente se considera que la posibilidad de éxito de cualquier acción de gobierno con efectividad en la sociedad, radica en el conocimiento público de las razones, diseño, objetivos, ejecución y retroalimentación de la misma. La transparencia al dar acceso de información reduce asimetría informativa al interior de la organización pública, así como entre dependencias o niveles de gobierno y en la imperativa relación Estado-sociedad.

Para organizaciones en general, reducir la asimetría informativa entre responsables y subordinados permitirá el mejor desempeño, controlando mejor sus acciones con la finalidad de alcanzar metas asignadas. En organizaciones públicas, la transparencia sin asimetría informativa coadyuva a la supervisión de funcionarios, mejorando sustancialmente control entre dependencias de gobierno y correspondiente flujo de información, coordinando políticas que requieren

---

<sup>93</sup> *Ibid.* pp. 35,40.



interacción entre ellas. Protagonista inmediato de una circulación adecuada de información es el Poder Ejecutivo y administraciones públicas delegadas, teniendo mejor capacidad de dirección y control de metas programáticas gubernamentales.

Referente a sociedad y gobierno, la transparencia permite una supervisión y evaluación social del desempeño gubernamental en su conjunto, coadyuvando a que la gestión pública no desvíe propósitos y finalidades originales, que por funcionarios irresponsables e ineficientes permitan negligencia, omisiones, inconsistencia, subejercicio o corrupción. Para cerrar este capítulo, se afirma que llevar la transparencia al ámbito gubernamental requiere de un período de inversión que en última instancia obtendrá resultados al mediano y largo plazos. Consecuentemente Rodolfo Vergara señala finalmente que:

Como en todo cambio organizacional habrá que tener paciencia y habilidad para encauzarlo hacia los resultados deseados. Inicialmente se tendrá que remar contra la inercia organizacional hasta que las nuevas rutinas echen raíz en la organización y, eventualmente, la transparencia se vuelva “la forma aceptada de hacer las cosas” en la cultura organizacional de los gobiernos mexicanos. En todo caso la inversión vale la pena, un gobierno más transparente será también un gobierno más eficaz, más receptivo y más cercano a la sociedad.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> *Ibid.* p. 44.

## Capítulo 3

### Consolidación Institucional de Transparencia en México

**Respecto a los derechos del ciudadano, el pago puntual de impuestos, así como el cumplimiento en general de las normas de derecho positivo, le confiere a los propios ciudadanos el derecho de acceder a la información que la administración pública produce y que se relaciona fundamentalmente con el costo, el valor, la eficacia y los impactos de las políticas públicas que se adoptan en el espacio diferenciado de la sociedad civil.**

**Ricardo Uvalle, *La Transformación Procedimental y Democrática de la Administración Pública.***

Como se refirió desde un principio, la Reforma al Artículo 6º Constitucional de 1977 fundamenta el derecho de acceso a la información pública en México con la frase añadida siguiente señalada en cursiva:

Artículo 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, de los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; *el derecho a la información será garantizado por el Estado.*<sup>95</sup>

Es la primera alusión escueta y genérica para desprender legislación de acceso a información pública, cimiento de transparencia institucional en la codificación de derecho público mexicano. Sin embargo, su ejercicio no fue acreditado por la característica hegemónica del régimen y consecuente administración, además de la relativa resistencia de los poderes formales e informales del sistema político mexicano. Treinta años después, con la reforma constitucional del 20 de julio de 2007 al mismo artículo, se señala detalladamente las obligaciones de transparencia y del derecho ciudadano al acceso de información pública, adicionándose un nuevo párrafo con siete fracciones a la glosa descrita, quedando como sigue:

Artículo 6º... Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I.- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés

---

<sup>95</sup> Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF/06-12-1977.

público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II.- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III.- Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV.- 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.

V.- Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos.

VI.- Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII.-La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que las leyes dispongan.<sup>96</sup>

Esta adición constitucional atribuye al gobierno mexicano una obligación de transparencia gubernamental, así como reconocer el derecho irrestricto al acceso de información pública. Definiendo ordenamientos específicos para su actuación, perfeccionando la glosa ambigua de 1977 con bajas pretensiones que se perdía en la generalidad, prestándose al uso indeterminado y variado en materia federal, fomentando involuntariamente obstáculos y subterfugios para regatear un mismo derecho y obligación en México.

Anterior a la Reforma Constitucional del Artículo 6º de julio de 2007, cualquier ordenamiento federal era insuficiente para determinar la tendencia generalizada y progresiva de la política de transparencia. Institucionalidad para la eficacia de gestión pública gubernamental requería de un fundamento con mayor jerarquía. No se debe soslayar que a siete años de institucionalización de transparencia gubernamental (2001-2007) necesitaba desarrollo y mejora. Por esto, fue impostergable que esta reforma constitucional asegurara y protegiera la política de transparencia y acceso de información pública, evitando convertirse en moda pasajera, asegurando su institucionalización como derecho y prerrogativa fundamental, blindándose de cualquier coyuntura política partidista regresiva. La rigidez constitucional da certidumbre y proyección a la política de transparencia, con objeto de evitar que alguna mayoría simple del Congreso pudiera cambiar sin problema el espíritu de la norma; entendiéndose que cualquier modificación

---

<sup>96</sup> Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF/20-07-2007.

constitucional requeriría de una mayoría calificada integrada por dos terceras partes de ambas cámaras del Congreso, además de contar con la aprobación mayoritaria de legislaturas estatales.<sup>97</sup>

Por otra parte, se hace hincapié que desde un año antes a la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, se habían emitido progresivamente legislaciones de transparencia y acceso a la información pública en los treinta y dos estados de la República, susceptibles de perfeccionamiento y homologación a la federal. Esta diversidad y ánimo federalista que prevaleció en el origen de estas legislaciones estatales de transparencia, no fue favorable debido a la alta heterogeneidad y singularidad con que se habían tomado políticas de transparencia y acceso a la información, provocando vicios e interpretaciones comparativas divergentes para darle validez en el mismo territorio nacional.

Reforma Constitucional al Artículo 6º de 2007 determina directrices ordenamiento y homologación de criterios generales para legislaturas locales, respetando su soberanía, vetando la temática de transparencia con singularidad localista y/o partidista. Consecuentemente, artículos transitorios de esta reforma establecen plazos perentorios para ajuste de legislaciones locales al mandato constitucional, además de la sistematización electrónica de información, garantizando que cualquier persona en territorio nacional, pueda utilizar de manera remota el derecho de acceso a la información pública. En las secciones 3.2 y 3.5 de este capítulo, se señalan algunos motivos y antecedentes que dieron origen a la Reforma del Artículo 6º Constitucional de 2007, considerando que su promulgación eleva a garantía individual y derecho fundamental de cualquier ciudadano, el acceso a la información pública y la obligación gubernamental de transparencia.

Independientemente a la citada reforma de 2007 como se estableció con anterioridad, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) de 2002 había reglamentado, garantizado e

---

<sup>97</sup> Véase, Salazar Ugarte, Pedro, “Reflexiones introductorias” en López-Ayllón, Sergio (Coord.), *Democracia, transparencia y constitución: propuestas para un debate necesario*. IIJ-UNAM-IFAI, 2006, pp. VII-XVI.

institucionalizado un derecho todavía difuso del sexto constitucional, concretando, especificando y definiendo, únicamente para el ámbito federal, transparencia gubernamental y acceso de información pública. Esta ley expone la información gubernamental como bien público de acceso inmediato no privativo, con excepción de la reserva que la misma señala y confiere.

Paralelo a su promulgación, el Gobierno Federal 2001-2006 presidido por Vicente Fox Quesada, incluyó por vez primera en sus diagnósticos, planes y acciones de gobierno en México, la instauración de transparencia gubernamental por vía alterna a la ley federal. Se observa desde los primeros días de este sexenio, una preocupación por dar prioridad e incluir como estrategia de gobierno acciones de transparencia.

Respecto a lo anterior, se pueden establecer preliminarmente seis etapas que explican la institucionalización de transparencia en México; 1) antes a la reforma de origen en 1977 sin ningún antecedente significativo; 2) desde la reforma constitucional pluripartidista de 1977 donde se expone por vez primera el derecho a la información en forma genérica, hasta el 2000 con antecedentes inmediatos a nivel nacional e internacional; 3) de 2000 a 2002, período de la primera estructuración institucional ejecutiva y legislativa en niveles estatal y federal; 4) desde la ley federal de transparencia de 2002 que origina y reglamenta transparencia y acceso a la información pública gubernamental, hasta la reforma constitucional de julio de 2007; 5) periodo que inicia en 2007 con la inclusión constitucional de la transparencia como obligación gubernamental y el acceso a la información pública como derecho fundamental, adicionándose el párrafo de siete fracciones a la glosa del Artículo 6º para homologación y aplicación general, y que concluye en 2012, con dos iniciativas preferentes enviadas por el Ejecutivo Federal; y finalmente, una sexta etapa hasta 2014 que incluye la más reciente reforma constitucional al artículo sexto, que afina temas relacionados a la inclusión de nuevos sujetos obligados, actualización de archivos y preservación de documentos, además de la autonomía constitucional a los órganos garantes de transparencia, agregando la fracción VIII para tal propósito. <sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> *Ibid.* p. II

A continuación, se exponen algunas razones históricas que dan explicación a la necesidad de incorporación de transparencia en México.

### **3.1 Apuntes sobre corrupción desde la Colonia hasta 2000**

Las Leyes de Indias durante la etapa colonial, de gran contenido humanitario en favor de indígenas de la Nueva España, reconocían su libertad y posesiones además de establecer la administración formal de sus tierras. Con espíritu renacentista, estos ordenamientos jurídicos fueron tomados en cuenta parcialmente por la burocracia novohispana, quienes en ese momento hicieron válida la expresión “obedézcase pero no se cumpla”, refiriendo no atender estos preceptos ante la corona española. Simulación de obediencia de la burocracia colonial sin cumplimiento de la norma, fue algo ordinario en el período virreinal.

A partir de 1787, período de las denominadas “Reformas Borbónicas”, la administración pública fundamentó su sistema en Intendencias para la Nueva España como modelo alternativo de la hacienda pública, policía y administración de justicia. Muy pronto este sistema fue criticado y desacreditado por incapacidad y ambición particular de los nuevos gestores. Éstos, fieles al reino, traficaban influencias y practicaban abiertamente la corrupción de lo poco que quedaba de los campos religioso, civil y político-militar.

Inestabilidad política del gobierno independiente de la nueva República mexicana en la primera mitad del siglo XIX, aloja y acrecienta fuentes de corrupción, alentando al ciudadano mestizo que hacerse de un puesto en la administración pública significaba el mejor medio de enriquecerse y gozar de canonjías, nepotismo e influyentismo.

Consolidación del Estado mexicano para la segunda mitad del siglo XIX, demuestra que lejos de erradicar ineficacia y corrupción en la administración pública, presenta otra característica; configura una alianza oligárquica clientelar y corrupta de grupos dominantes, caciques regionales, milicia, burocracia y gestores profesionales; conciliando intereses entre ellos mismos y reproduciendo el período con estabilidad autoritaria denominado a *vox-populi*, “el porfiriato”.

Durante la Revolución Mexicana, explicada convencionalmente como Estado de excepción, no se puede calificar la operación de la administración pública porque ni siquiera se reconocía una moneda de alcance y validez nacional. En este contexto, la fuerza militar y paramilitar definía la vida nacional; corrupción e ineficacia de instituciones nacionales se justificaron en un ambiente anárquico. La política heredada en la Revolución conservó y continuó prácticas clientelares y corruptas del siglo XIX, incluyendo otros grupos no reconocidos antes.

La certidumbre legal y económica se instauró progresivamente después de la etapa revolucionaria en México, integrando al ciudadano común a la nueva dinámica legislativa pero también inevitablemente a la lógica del soborno durante el período del “presidencialismo”. Si en el siglo XIX la corrupción fue asunto de elites, en el XX esta práctica se extiende a la sociedad transformándose en asunto generalizado.

Soborno y corrupción se convierten en hechos frecuentes de la vida nacional, reproduciendo acuerdo tácito que resuelve problemas gubernamentales y de justicia satisfactoriamente para las partes: autoridad y particulares. A esta práctica se le comienza a denominar popularmente “mordida”, ofreciendo una salida funcional y conveniente al ciudadano ante el ejercicio de la autoridad en diferentes ámbitos y encomiendas. La mordida, establece beneficio a las partes involucradas en el fenómeno de la corrupción, resolviendo problemas de gestión burocrática y procuración de justicia. Se considera que en la etapa del denominado “milagro mexicano” (1940-1969), la mordida comienza a ser una práctica relativamente normal entre ciudadanos y servidores públicos. Desarrollo, crecimiento y acumulación económica de México en esa época, distrajo y desvió la atención y nivel de importancia de la corrupción en el gobierno.

Posterior a 1970, México se perfiló a una época de crisis económica y explosión demográfica que terminó con el período de desarrollo con estabilidad. En 1976 el todavía candidato a la Presidencia de la República José López Portillo, utilizó en su campaña electoral la frase propagandística “la solución somos todos”, rebautizada a *vox-populi* como “la corrupción somos todos”; sentido de esta expresión incluye a gobernantes y gobernados. Fue en la gestión de López Portillo

donde se reveló públicamente la corrupción, síntoma del ejercicio hegemónico de poder, tocando instituciones importantes como la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Dirección General de Policía y Tránsito del Departamento del Distrito Federal (DGPT-DDF) y la paraestatal Petróleos Mexicanos (PM); escándalos en paralelo a la primera crisis económica de México de la era moderna. Es de dominio público que en ese período crítico se realizaron filtraciones de funcionarios públicos, para alertar a ciertos inversionistas de la devaluación que venía a finales de 1982, fugándose recursos del país y dejándolo sin una reserva mínima de divisas para operación económica, nacionalizándose a continuación el sistema bancario y dejando con desconfianza algunos otros empresarios. Además, el gobierno influyó directamente en el control y tipo de cambio, por lo que parte de la ciudadanía no recuperó su ahorro o inversión de divisas a niveles esperados. Esa serie de filtraciones en apoyo de algunos, está asociada a la corrupción en los niveles más altos de poder de aquella época.

Durante período 1976-1982 que significó el fin del régimen populista, nueva élite burocrática arriba al poder político en México. A éstos nuevos cuadros de funcionarios públicos se les denominó “tecnócratas”, que con la presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) indicaron la necesidad de cambiar el rumbo del país política y económicamente. La “renovación moral de la sociedad”, fue slogan y estandarte de esta generación de funcionarios formados mayoritariamente en universidades extranjeras, que estaban a favor de austeridad y adelgazamiento estatal, además de estructurar en forma diferente la administración pública mexicana, donde la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) sería nueva institución encargada del control interno y combate a la corrupción del Poder Ejecutivo. En este sentido, se fortaleció la idea de una modernización administrativa apoyada por los cambios tecnológicos que se avecinaban, contribuyendo también a la eficacia de gestión pública gubernamental. Este período denota un incipiente desarrollo del control interno en el México moderno; si bien, la corrupción no alcanzó los niveles de escándalo del período de López Portillo, se puede asegurar ahora que solo fue removida parcialmente.



En 1985 como resultado involuntario del terremoto del 19 septiembre, emerge una amplia movilización de la sociedad civil, hecho inédito hasta el momento, marcando un antecedente histórico: la colectividad apoyó, completó y superó espontáneamente los esfuerzos del gobierno mexicano para resolver las urgencias del desastre. Significó también poner de manifiesto la condición ciudadana y posibilidades reales de participación en la vida nacional, generando el embrión del control ciudadano que después se cristalizaría en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002.<sup>99</sup>

Los períodos presidenciales de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo (1988-2000), no estuvieron exentos de ineficacia y corrupción. El narcotráfico aparece en instituciones nacionales afectando la seguridad pública y administración de justicia a todo nivel; se asocian también privatizaciones de empresas públicas con ventajas para ciertos inversionistas cercanos a la alta burocracia, e incluso se acusa en medios periodísticos al hermano del presidente Salinas ser beneficiario de tráfico de influencias. Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, se hace de dominio público casos que involucran algunos militares en el narcotráfico, además que parte de la opinión pública cuestiona el rescate financiero del Fondo Bancario para Protección de Ahorradores (FOBAPROA), poniéndose de relieve un posible financiamiento de la paraestatal Petróleos Mexicanos, vía su sindicato, de la campaña electoral del candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al sexenio 2001-2006.

El período de análisis del presente trabajo hasta 2014 no ha estado exento del lastre de la corrupción, que ha llegado a permear todo tipo y nivel de gobierno en México, asentándose como factor de la subcultura de impunidad, que solo mediante control social institucional podrá reducirse a mínima expresión. Con base en esta referencia histórica preliminar, se tocará a continuación el esfuerzo de control gubernamental en México, desarrollo paralelo a la corrupción e ineficacia institucional.

---

<sup>99</sup> Véase, Bahena P., Miguel. *Corrupción: breve relatoría de imaginarios*. México, SFP-CITCC, 2005, en [www.sfp.gob.mx](http://www.sfp.gob.mx) (consulta 05/08/2010).

### 3.2 Antecedentes institucionales a la transparencia en México

Un interés genuino sobre el control gubernamental en México inicia desde el período de Independencia del siglo XIX a pesar de la revuelta acontecida, creando una voluntad de organización gubernamental e implementación integral para verificación y control de la administración del patrimonio nacional.<sup>100</sup> Primer gobierno independiente presidido por Guadalupe Victoria en 1824, experimenta un proceso de centralización de la hacienda pública a cargo del Departamento de Cuenta y Razón, cuya atribución fue la contabilidad, formación de presupuestos y cuenta anual tanto de la Tesorería General como de la Contaduría Mayor, órgano legislativo responsable a partir de ese momento de examinar y glosar la cuenta pública anual del gobierno mexicano. Luis Miguel Martínez Anzures expone:

Al promulgarse la primera Constitución de la República en 1824 se facultó al Congreso para que tomara las cuentas del gobierno. El 16 de Noviembre del mismo año, el Congreso Constituyente expidió la Ley de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, mediante la cual se ponía en manos del secretario del ramo la dirección y administración de las rentas públicas; eran sus funciones concentrar todas las operaciones en el Ministerio de Hacienda y llevar la contabilidad para que fuera más exacta la cuenta general y permitiera al secretario vigilar las operaciones que desempeñaban las demás oficinas que estaban a su cargo.

(...) La organización de esta nueva Hacienda Pública se estructuró con la creación de un Departamento de Cuenta y Razón de la Tesorería General de la Federación y de una Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público.<sup>101</sup>

Este antecedente primario permanece hasta 1881, cuando se da un reordenamiento de la administración hacendaria, estableciéndose bases para la presentación de proyectos de presupuesto de egresos, incrementándose facultades de la Tesorería General, cuyas tareas además de recaudación serían: distribución y fiscalización, dirigir contabilidad en la formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva, y fincar responsabilidades cuando hubiera presunción.

El gobierno de Venustiano Carranza con la encomienda de hacer más transparentes y eficaces las funciones de hacienda, crea el Departamento de Contraloría por medio de la Ley Orgánica de Secretarías de Estado promulgada el

---

<sup>100</sup> Véase, Vázquez Cano, Luis. *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*. México, FCE, 1994, pp. 28,29.

<sup>101</sup> Martínez Anzures, Luis Miguel. *Controles y responsabilidades en el sector público*. México, Ed. Plaza y Valdez, 2004, p. 28.

25 de diciembre de 1917. Este departamento debió su origen a la exigencia de contar con autoridad independiente y autónoma que interviniera en supervisión del gasto, además de garantizar disposiciones sobre el presupuesto y leyes relativas a cargo del régimen de hacienda de la Federación. Se quería perfeccionar un método de administración fiscal que buscara la supresión del sistema en que la Secretaría de Hacienda fuera única dependencia del Gobierno Federal en manejar recursos públicos, además de la revisión y control de los mismos. Se pretendió hacer del Departamento de Contraloría un órgano de vigilancia autónomo dependiente del Ejecutivo, con homologa nivel de competencia que la Secretaría de Hacienda, por lo que la ley federal estableció desde su artículo primero que habría siete secretarías de Estado y cinco departamentos, entre los que se encontraba el citado. Así, quedó establecido que al Departamento de Contraloría le correspondía la contabilidad de la nación, glosa de toda clase de egresos e ingresos en la administración pública, deuda pública y las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados.

Este concepto innovador de “contraloría”, no fue solo una sustitución de funciones de la Secretaría de Hacienda, sino la forma de desconcentrar y reestructurar la vigilancia y control que tenía; esta última no debería aparecer como juez y parte. Por vez primera se tenía un órgano administrativo de control con autonomía respecto a los demás del Ejecutivo Federal. Se puede considerar con la creación del Departamento de Contraloría una mejora de eficacia en desempeño, produciendo tenue claridad de la administración pública y del desempeño de funcionarios.

El presidente Plutarco Elías Calles expidió el 10 de febrero de 1926 decreto que reformaba la Ley Orgánica de Secretarías de Estado. Sus innovaciones más significativas respecto a la ley de 1917 se concentraron en la competencia del Departamento de Contraloría, además de modificar su nombre y pasar a ser Departamento de Contraloría de la Federación. A pesar de los buenos resultados del departamento en control interno y de funcionarios de la administración pública, el 27 de octubre de 1932 se presenta ante el Congreso iniciativa del Ejecutivo que proponía una reforma a la Ley Orgánica de Secretarías de Estado de 1917, donde

restituía a la Secretaría de Hacienda funciones de recaudación, pagos, contabilidad, glosa, rendición de cuentas y fiscalización preventiva. Razones expuestas para esta reestructuración, se fundamentaban en devolver al secretario funciones generales en orientación de la política de hacienda del gobierno. La desaparición del Departamento de Contraloría llevó a reacciones en Poderes Ejecutivo, Legislativo y opinión pública en general. Los quince años de existencia del Departamento de Contraloría, con su antecedente ejemplar, se reconocerían años después para replantear, una vez más, el sistema de control interno gubernamental en México.

En 1940 se promulga la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, que se enfoca a la vigilancia y competencia del personal burocrático. Para el período 1933-1947, aún cuando la Secretaría de Hacienda había concentrado funciones fiscalizadoras de evaluación y control de la administración pública, comienza proceso de disgregación de responsabilidades en diferentes dependencias. El crecimiento de la administración pública en el país explica una acumulación de funciones en entidades y dependencias que anteriormente no tenían antecedente de control de gestión. José Luis Vázquez Cano enfatiza:

Ante esta situación, era urgente llevar a cabo modificaciones sustantivas en el orden jurídico, a fin de lograr una más eficiente y pronta ejecución de las decisiones político administrativas. Las demandas sociales se incrementaban sensiblemente durante el período. La población crecía. La economía se fortalecía y, por tanto, los compromisos de la administración pública se hacían técnicamente más complejos, por lo que el cambio era impostergable.<sup>102</sup>

En 1947 se promovió reforma a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que crea la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, tomando mecanismos de control de la Secretaría de Hacienda, comenzando una tendencia hacia la dispersión de funciones en la administración pública federal. En ese mismo año también se promulga la primera ley para el control de organismos descentralizados y empresas de participación estatal por parte del Gobierno Federal. Esta ley fue responsabilizada tanto a la Secretaría de Hacienda como a la de de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

---

<sup>102</sup> Vázquez Cano, Luis, *op.cit.*, p. 37.

Secretaría de la Presidencia de la República inicia su gestión en 1958, agregándose a funciones de control de las referidas anteriormente, estableciendo un triángulo estratégico con vigencia hasta 1976. Nuevamente vemos que la Secretaría de Hacienda pierde injerencia en tareas de control gubernamental de la administración pública. Vázquez Cano señala: “El autocontrol de la administración pública, o control formal, era ejercido por el Ejecutivo Federal a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia. A este esquema se le llamó, no sin cierta ironía histórica, „el triángulo de la eficiencia””.<sup>103</sup>

La Reforma Administrativa 1976-1982 contempló una reorganización de la administración pública bajo el esquema de sectorización, estableciendo un coordinador correspondiente con objeto de lograr más eficiencia, congruencia y eficacia de gestión en general, esperando promover orden y control más cerrado. En esta lógica se crea durante 1976 la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), que concentró una vez más las funciones de planeación, presupuesto y control del gasto público en un mismo órgano del Ejecutivo Federal, aglutinando nuevamente atribuciones disgregadas por el “triángulo de la eficiencia”. Hasta este momento no existe participación directa de la sociedad civil mexicana en el control gubernamental.

Con el origen de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en 1982, dentro del Programa de Renovación Moral de la Sociedad de Miguel de la Madrid, otra vez se unifica el criterio de control gubernamental en una sola dependencia en el marco de Planeación Democrática y Modernización Administrativa de la Gestión Pública, atendiendo cierta participación ciudadana. Esta contraloría aparece en un momento crítico de reordenamiento administrativo y sustento moral que requería legitimar la acción de gobierno. En enero de 1983 se genera el conjunto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, destacando la del Artículo 32 Bis., que instituye la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), convirtiéndose vanguardia de control y responsable de una incipiente transparencia gubernamental. Aunque esta

---

<sup>103</sup> *Ibid.* p. 38.

secretaría fue diseñada posterior a consulta popular, ninguna injerencia social quedaría para control público. Vázquez Cano señala:

La SECOGEF se constituyó, de esta manera, en la concreción de los propósitos que, con antecedentes innegables, se había impuesto a sí mismo el aparato de Estado. Se usarían todos los medios lícitos para combatir vicios y deficiencias, malos manejos y corrupción en el sector público, pues se sabe que para conseguir avances en el desarrollo social y cultural del pueblo es indispensable combatir las imperfecciones existentes en algunos órdenes de la vida nacional y ello solo es factible con base en una bien cimentada administración de los asuntos públicos y un transparente manejo de los recursos nacionales.<sup>104</sup>

Con esta reforma de 1983, SECOGEF quedó como el órgano que concentraba todo control administrativo de gobierno en México. Su misión fue vigilar y evaluar al personal y estructuras organizacionales para desempeño legal, honrado, eficiente, transparente, imparcial y leal de las instituciones nacionales, teniendo carácter preventivo no punitivo. Para logro de metas y objetivos esta innovadora secretaría asume el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, operado conjuntamente por los Órganos Internos de Control (OIC) de dependencias y entidades de la administración pública federal, contralorías de gobiernos estatales y por vez primera la ciudadanía; aunque su peso específico fue escaso todavía. Desde su fundación SECOGEF fue institución encargada del control normativo, preventivo, administrativo, y de evaluación programático presupuestal.

En diciembre de 1994 el gobierno de Ernesto Zedillo promueve nueva reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Amplía facultades a la contraloría y cambia su nombre a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Modificaciones en la reforma establecieron facultades a ésta para nombrar y remover libremente contralores y titulares de quejas, auditoría, y funcionarios responsables de órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal. El carácter de autoridad administrativa que otorgó la reforma a contralores y titulares de área, les permitiría una aplicación para todo tipo de sanciones administrativas y económicas,

---

<sup>104</sup> *Ibid.* p. 43.

además de facultarlos a denunciar ante Ministerio Público, cuando hubiere presunción de algún ilícito.

A partir de 2002 en el gobierno de Vicente Fox, SECODAM se consolida con la promulgación de la Ley de Responsabilidades Administrativas, otorgándole más y mejores facultades legales. Esta ley ofrece a la secretaría, capacidad de atracción para expedientes de contralorías internas cuando la gravedad del asunto lo amerite. Se concede a SECODAM realizar operativos de verificación para comprobar cumplimiento de obligaciones de servidores públicos. También otorga a ésta, facultad para solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), toda información relacionada con funcionarios o servidores públicos indiciados.

Innovadora atribución de la reforma estableció ordenamiento para realizar investigaciones y auditorías en el período de desempeño del servidor público, y hasta tres años después de concluida su encomienda. Con las reformas de 2002, SECODAM pasó de órgano de control preventivo, a poderosa institución de carácter preventivo-correctivo, desempeñando control *ex-ante* y otro *ex-post*.<sup>105</sup>

Una nueva reforma se efectúa en abril de 2003 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en Artículos 26 y 31 crean la nueva Secretaría de la Función Pública (SFP); reteniendo funciones, facultades y atribuciones de SECODAM. En esta coyuntura, a la nueva dependencia se le dan atribuciones para el manejo y operación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera, además de aprobar y registrar estructuras orgánicas de dependencias y entidades de la administración pública federal, fijando normas y lineamientos en materia de administración del personal público. Consecuentemente, y por vez primera, se hace cargo de la estrategia en política de transparencia y la necesaria para arribar al gobierno electrónico. Martínez Anzures afirma: “Este cambio de nomenclatura y adición de funciones reconfirma a esta Secretaría como el órgano interno de control del Poder Ejecutivo y, por lo tanto, recibe de su titular órdenes y debe rendirle cuentas de sus actos”.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Véase, Guerrero Gutiérrez, Eduardo. “La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y rendición de cuentas en México”. *Séptimo Certamen Nacional de Ensayo “Francisco I. Madero”*. Ensayos. *Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*. México, IFE, 2003, p. 18.

<sup>106</sup> Martínez Anzures, Luis Miguel, *op.cit.*, p. 42.

Una vez resumido antecedentes de control y transparencia gubernamental en México, podemos delinear tres aspectos a considerar: 1) un sistema de control interno del Poder Ejecutivo; 2) en la lógica de la división de poderes, el control externo del Poder Legislativo al Ejecutivo, y por último; 3) actual control ciudadano y de opinión pública por medio de la ley federal de transparencia y de las reformas al artículo sexto constitucional.

Hasta 2014 la institución que se responsabiliza del control interno del Poder Ejecutivo es la SFP. En cuanto al control externo del Poder Ejecutivo por el Legislativo, la atribución recae en la Auditoría Superior de la Federación dependiente de la Cámara de Diputados. El control ciudadano entra y se posiciona a partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, disponiendo que la administración pública federal sea sujeto de escrutinio público y que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) creado por la misma, represente y asegure a la ciudadana libre acceso a información pública y transparencia gubernamental.

Respecto a lo anterior, reformas constitucionales de 2007 y 2014 al artículo sexto especifican, fundamentan y complementan toda obligación de transparencia gubernamental, así como el derecho ciudadano inalienable de acceso a la información pública, elevándolo a “derecho fundamental” como garantía individual. Eduardo Guerrero Gutiérrez dice en relación al control y transparencia en México lo siguiente:

Los avances que se han registrado en los últimos nueve años (1994-2003) para crear esta cultura de la transparencia y rendición de cuentas se inscriben en tres grandes vertientes: el robustecimiento del control interno o autocontrol de cada uno de los tres poderes federales, la activación del sistema de pesos y contrapesos (los tres poderes empiezan a vigilarse mutuamente), y el avance en la capacidad de la ciudadanía para acceder a la información generada por el gobierno.<sup>107</sup>

Aunque al inicio de la República independiente se realizaron esfuerzos para el control gubernamental, solo hasta época reciente la transparencia y rendición de cuentas comienzan a ser consideradas y codificadas en el sistema de derecho

---

<sup>107</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *op.cit.*, p. 11.



público mexicano, llegando finalmente a una constitucionalización expresa en 2007.

Para finalizar esta sección, enfatizamos que la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados tiene el mandato de los Artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para ejercer control posterior, correctivo y definitivo, sobre la gestión de programas y presupuestos de los Poderes de la Unión, por lo que su importancia institucional en la supervisión de cuenta pública es prioritaria, ubicándose hasta el momento como la instancia de mayor jerarquía para fiscalización del Estado mexicano.

Enseguida, se analizarán dos antecedentes inmediatos que dieron origen a la ley de transparencia, referencia histórica para el control legítimo y social de gobierno en México.

### **3.2.1 Caso *Alianza Cívica***

Participación de la sociedad civil en el control gubernamental ha sido más excepcional que ordinario en México. Tampoco una opinión pública participativa e independiente se había configurado en el país, emergiendo limitada, controlada, negociada o cooptada por el régimen posrevolucionario; gobiernos surgidos de éste, procesaron demandas sociales de tal manera, que aparentaban su inclusión democrática permanente. Sin embargo, la realidad era diferente; hegemonía y autoritarismo coartaban y diluían la demanda social cuando no era conveniente al corporativismo. Se considera que a partir del movimiento estudiantil de 1968 -que fuera reprimido sin reserva- la sociedad civil en México comenzó una etapa de movilización y crítica que cuestionaría progresivamente al Estado. Parte de la opinión pública fue desarrollándose incluso de manera clandestina, paralela a gobiernos del PRI sin la posibilidad de inclusión sistémica, exceptuando la que justificaba, explicaba, criticaba superficialmente o enaltecía el régimen constituido. Juan Francisco Escobedo en estudio referente, asegura que: “Ni la „apertura democrática” de Luis Echeverría, la „reforma política” de José López Portillo, la „renovación moral” de Miguel de la Madrid o la „modernización” de Carlos Salinas

de Gortari, asumieron la necesidad de desterrar los contenidos y modalidades autoritarias de la relación entre el orden político y la sociedad”.<sup>108</sup>

Primeras reformas constitucionales que agrietan características autoritarias de régimen en México, quedarían establecidas en 1977 con la señalada al artículo sexto, antecedente inmediato de reglamentación al derecho de acceso a la información. En 1994 se funda *Alianza Cívica*, organización de la sociedad civil que centra sus esfuerzos de participación ciudadana en la vida nacional, estableciendo dentro de sus líneas prioritarias la “transparencia y el acceso a información pública”. Durante 1995 impulsa una iniciativa social que establecería vigilancia civil sobre el desempeño de instituciones gubernamentales y funcionarios. A esta iniciativa se le denominó “adopte un funcionario”, diseñada para observar y supervisar desde la ciudadanía, el desempeño oficial. Por primicia y trascendencia que revestía el proyecto, la asociación decidió elegir al presidente de la República Ernesto Zedillo para iniciar la vigilancia. Esta misma requería fundamento jurídico para garantizar el derecho ciudadano de información y petición, citándose los artículos constitucionales sexto y octavo.

A pesar de que Ernesto Zedillo había prometido colaboración para promover mecanismos de participación ciudadana en lo referente a la evaluación, seguimiento y control de servidores públicos, *Alianza Cívica* demostró aspectos preocupantes en materia de acceso a la información del gobierno mexicano. Hasta ese momento era muy difícil o prácticamente imposible obtener información gubernamental de cualquier tema, incluido lo relacionado al el presidente como funcionario y a la Presidencia de la República como institución. Se ignoraba qué ingresos reales tenía el Ejecutivo junto con sus bonificaciones adicionales secretas, que alcanzaban a permear a funcionarios de responsabilidad orgánica en la administración pública federal. El presidente manejaba un presupuesto enorme con discrecionalidad absoluta, disponiendo además de una partida secreta millonaria. Se consideró contradictorio que por un lado se promoviera la

---

<sup>108</sup> Véase, Escobedo, Juan Francisco. *Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México, IJ-UNAM, 2002, p. 67, en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) (consulta 01/02/2011).

transparencia y por otro se ejerciera discrecionalidad con base en opacidad, manteniendo privilegios y prerrogativas en la aplicación de recursos públicos.

Con base en esta incongruencia, *Alianza Cívica* solicitó al presidente Zedillo el 29 de marzo de 1995 la siguiente información: 1) organigrama completo y funciones de todas las oficinas y asesores correspondientes; 2) la manera de cómo había sido ejercitada la partida presupuestaria asignada al presidente de la República y a sus oficinas en la gestión; 3) el monto mensual de ingreso del presidente con cargo al erario público, incluyendo salario, bonificaciones y compensaciones, así como cualquier otro ingreso adicional; 4) las condiciones para hacer pública su declaración patrimonial. Después de esta petición formal, el Ejecutivo no respondió en período de un año, contraviniendo derechos a garantías individuales de organizadores de la asociación, por lo que procedieron a interponer un amparo señalando su derecho de petición y acceso a la información pública, invocando los artículos octavo y sexto constitucionales respectivamente.

El Poder Judicial después de analizar a detalle el caso, dictó sentencia en favor de ciudadanos de *Alianza Cívica*, obligando a la Presidencia de la República responder su petición -hecho sin precedente en la historia de México-. Éste fue punto de inflexión para reivindicar el derecho de petición e información en México, situación incómoda para la institución presidencial, demostrando que sólo mediante demanda judicial a instancia gubernamental se hacía el caso necesario para responder. Sin esta intermediación jurídica, no existía la consideración formal de aquella solicitud social al derecho informativo público.

Sin embargo, la respuesta ofrecida no restituyó el derecho de los solicitantes porque nunca estuvo a la altura del requerimiento; la información pública gubernamental seguiría siendo inaccesible. Destaca este gran contrasentido por el carácter confidencial que tenía la información considerada “pública”, además de la inexistencia de alguna disposición oficial que prohibiera publicar organigrama, presupuestos y salarios de funcionarios con nivel superior de la Presidencia de la República. *Alianza Cívica* a pesar de recurrir a instrumentos legales para garantizar derechos ciudadanos de información y petición, no logró conocer la forma de cómo se organizaba la Presidencia de la

República durante el mandato de Ernesto Zedillo, privándose de derechos constitucionales legítimos. Incluso en 1997, misma organización presentó demanda contra el gobierno mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por violación al derecho de información, que no prosperó por declararse esta última incompetente en el tema, forzando a la asociación a desistirse y priorizar otros proyectos.

Proceso de exigir estos derechos constitucionales tuvo resultado diferido en dos aspectos: 1) en 1995 se redujeron los fondos destinados a la partida secreta del presidente llegando a cero al año 2000; 2) contribuyó al debate por el derecho ciudadano de acceso a la información pública que al momento era confidencial, despertando interés en diputados, medios de comunicación y opinión pública.<sup>109</sup>

### **3.2.2 Caso Grupo Oaxaca**

Otro antecedente singular para cristalizar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, fue del *Grupo Oaxaca*. Surgido del Seminario Nacional *Derecho a la Información y Reforma Democrática*, convocado por la Universidad Iberoamericana, Fundaciones Información y Democracia, y Konrad Adenauer, además del diario *El Universal* entre otros, para sesionar 23 y 24 de mayo de 2001 en la capital oaxaqueña. Resultado involuntario del seminario posicionó en la agenda gubernamental el derecho al acceso de información pública, que no había sido objetivo del evento. El Grupo promovió proyecto de ley federal de acceso a la información, alcanzando iniciativa de ley el 6 de diciembre de 2001 con apoyo de las fracciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia Democrática (CD). Juan F. Escobedo relata:

---

<sup>109</sup> Véase, Alianza Cívica. “La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de Ernesto Zedillo”. *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. México, IFAI, 2004, pp. 9-20.

La comisión técnica del Grupo Oaxaca está constituida por Roberto Rock, Director General Adjunto de *El Universal*; Luis Javier Solana, Asesor Editorial de *El Universal*; Miguel Bernardo Treviño y Sergio Elías Gutiérrez del Grupo *Reforma*; Jenaro Villamil de *La Jornada*; Luis Salomón, Coordinador Editorial de *El Informador de Guadalajara* y representante de la Asociación de Editores de los Estados; Juan Francisco Escobedo, Coordinador de la Maestría en Comunicación de la Universidad Iberoamericana; Ernesto Villanueva e Issa Luna Pla de la Universidad Iberoamericana, ahora adscritos al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Salvador Nava Gomar de la Universidad Anáhuac del Sur, Jorge Islas de la Facultad de Derecho de la UNAM. Miguel Carbonell del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM que participó en las primeras reuniones de la Comisión Técnica, pero por razones personales y profesionales dejó de participar en el trabajo final de elaboración del proyecto de ley. En adelante todas las referencias a la Comisión Técnica tienen que ver con las acciones realizadas por sus integrantes en forma individual o colegiada.<sup>110</sup>

En ejercicio colegiado de la comisión, el 26 de marzo de 2001 concluido el seminario, difunde *La Declaración de Oaxaca* resultado de los trabajos del grupo, que determinaría la creación de una iniciativa de ley de acceso a la información pública. Ésta manifiesta lo siguiente: 1) adecuación del texto constitucional para precisar que toda información pública en posesión de poderes del Estado pertenece a ciudadanos; 2) legislar que diferentes órganos del Estado y toda empresa privada que reciba recursos públicos sea considerada sujeto obligado a proporcionar información que requiera cualquier ciudadano; 3) establecer sanciones a servidores públicos que incumplan su deber de exhibir la información solicitada; 4) señalar con claridad un capítulo de excepciones asegurando que sean mínimas; 5) crear un órgano independiente que resuelva controversias entre autoridad y particulares, en caso de haber negación a solicitudes ciudadanas de información, y por último; 6) reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se opongan al derecho de acceso a la información.<sup>111</sup>

El reclamo del grupo progresa, concentrando esfuerzos y gestión para demanda al gobierno de una iniciativa de ley de acceso a información pública. Paralelamente al cabildeo del *Grupo Oaxaca* en el Congreso Federal, el gobierno de Vicente Fox elabora iniciativa alterna generada en SECODAM, que había sido compromiso de campaña establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Esta propuesta generó suspicacia en la opinión pública, que cuestionó la voluntad real del gobierno de tener una ley de acceso genuina. Posteriormente al intento gubernamental, el grupo define una estrategia mediática en los periódicos de

---

<sup>110</sup> Escobedo, Juan Francisco, *op.cit.*, p. 73.

<sup>111</sup> *Ibid.* p. 74.

circulación nacional *Reforma y El Universal*, ubicando su liderazgo en el tema de transparencia y derecho de acceso a información pública, incorporando de manera decidida la temática en el país, despresurizando consecuentemente la propuesta oficial del Ejecutivo.

La iniciativa de ley creada por el Grupo Oaxaca es presentada en reunión de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados el 11 de octubre de 2001. Es de conocimiento público que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impedía el derecho de iniciativa de ley al ciudadano, sin embargo, se pasa a diputados la iniciativa acatando el procedimiento parlamentario. El 6 de diciembre de 2001 con anuencia de todos los partidos a excepción del Partido Acción Nacional (PAN), se aprueba el dictamen de iniciativa de ley formulada en origen por ciudadanos. Consecuentemente, la Secretaría de Gobernación invita a diputados que suscribieron la propuesta a participar en negociaciones con el gobierno, intentando acercamiento entre la propuesta ciudadana y oficial, con única finalidad de conciliar la nueva iniciativa. Estas negociaciones tuvieron éxito formulándose acuerdos mayoritarios, por lo que la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública suscribe el dictamen final que es aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados.

El 24 de abril de 2002 pasa el dictamen a la Cámara de Senadores, quienes el 30 del mismo aprueban la primera ley federal de transparencia en México. Es en esta coyuntura conjuntamente con el esfuerzo realizado por *Alianza Cívica*, donde se confirma una movilización ciudadana con éxito en México; representada por el *Grupo Oaxaca* que promovió y concretó con apoyo institucional del Congreso de la Unión, el proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública. Matizada por el Ejecutivo, pero que en esencia no cambió su estructura original, llegando a cristalizar demanda social legítima de acceso a la información pública y transparencia gubernamental, integrándose a la codificación del derecho público mexicano, y ubicándose en la agenda nacional como política pública prioritaria de la administración pública federal.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) de junio de 2002, se diseñó con la finalidad de

garantizar a cualquier persona, acceso a la información en posesión de los Poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. Constó originalmente de cuatro títulos: 1) Disposiciones comunes para los sujetos obligados; 2) Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal; 3) Acceso a la información en los demás sujetos obligados, y; 4) Responsabilidades y sanciones. De este titulado se configuraron sesenta y cuatro artículos y once transitorios. Capítulos del título primero refieren: 1) disposiciones generales; 2) obligaciones de transparencia; 3) información reservada y confidencial; 4) protección de datos personales, y; 5) cuotas de acceso: En el título segundo se inscriben capítulos relacionados a: 1) unidades de enlace y comités de información; 2) del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); 3) del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad; 4) del procedimiento ante el IFAI. Títulos tercero y cuarto cuentan solo con capítulos únicos. Transitorios de la ley federal establecen plazos perentorios para su cumplimiento.<sup>112</sup>

### **3.3 Diagnóstico preliminar de administración pública mexicana hasta 2000**

Con fundamento en diagnósticos para modernización y democratización de la administración pública en México (1999-2000), se establece la necesidad de transparentar la gestión pública para obtener del aparato administrativo heredado del régimen anterior, una estructura eficaz y legítima; arquitectura ideal para la impostergable rendición de cuentas en el país. Estos análisis incluyeron diversas problemáticas que se abordan enseguida; susceptibles de corrección y solución con la institucionalización de transparencia gubernamental.

El nuevo enfoque establecido para reforma de la administración pública federal (2001-2006) se basó en la transparencia, responsabilidad y participación ciudadana; elementos que no alcanzaron a tener consideración debida en el modelo de administraciones previas, desestimando contrapesos institucionales y favoreciendo interpretaciones “a modo” de leyes, sin una acotación clara de

---

<sup>112</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. DOF/11-06-2002.

atribuciones, dejando márgenes muy amplios a la discrecionalidad de funcionarios. Consecuentemente, todo control institucional interno sería limitado única y exclusivamente a restricción del flujo de efectivo y a supervisión de procedimientos para ejercicio del gasto, dejando sin atender la efectividad de políticas públicas y su impacto social. La responsabilidad de las políticas, acciones y omisiones de la autoridad gubernamental no estaba precisada en actores estratégicos manifiestos, diluyéndose en instancias burocráticas, fomentando lentitud, impunidad e irresponsabilidad.

De forma paralela, la implementación de acciones gubernamentales originó excesivas áreas que acabaron confundiendo y entorpeciendo la gestión pública. Los Órganos Internos de Control (OIC) al estar subordinados a la Presidencia de la República, fueron limitados y condicionados políticamente, convirtiéndose en obstáculos para la verificación y control auténtico. Hubo laxitud normativa en los marcos legales establecidos, originándose alta discrecionalidad incluso en niveles burocráticos de menor jerarquía. El sistema formal fue sobrado e inconsistente, denotando que para resolución de problemáticas comúnmente lo desairaban. La ausencia del auténtico control interno y externo fomentó y expandió informalidad y arbitrariedad, predominando reglas y costumbres no escritas en varios aspectos de la organización burocrática. Este sistema informal favoreció cierta desconfianza de todo orden, dificultando colaboración y coordinación entre órganos públicos homólogos, favoreciendo la toma de decisiones piramidal y autocrática, dejando los valores democráticos y de participación social pendientes o sin considerar.

La complacencia organizacional con base en compadrazgo, relación personal o tutoría, impidió una competencia personal legítima para acceder a puestos de responsabilidad burocrática. La administración pública se relegó de participar del contenido de políticas públicas a aplicar; sin retroalimentación o discusión social reconocida, negó incorporar la opinión pública afectada reproduciendo un ostracismo funcional. Con organización e instrucción altamente jerárquica, la burocracia pareció eficaz en aplicación de acciones, sin embargo, la ausencia de participación social efectiva produjo que discrecionalidad, ineficacia y corrupción, permanecieran constantes e inalterables. La burocracia mexicana fue



beneficiaria por mucho tiempo, resistiéndose a cualquier intento de reforma genuina, manteniendo los oficios clientelares arraigados. Se puede considerar que hasta el año 2000, esta organización legal y política generaría y reproduciría duplicación de funciones y competencias en lugar de cooperación orgánica, generando intereses institucionales imbricados y contrapuestos.<sup>113</sup>

Por el diagnóstico y observaciones referidas, el Gobierno Federal 2001-2006 consideró vital cambiar sustancialmente a la administración pública, estableciendo como finalidad la disminución de niveles de ineficacia, ineficiencia y corrupción, en un marco auténticamente democrático. En este mismo sentido Juan Pablo Guerrero Amparán establece que: “El cáncer de la burocracia mexicana es la discrecionalidad en la aplicación de la ley, la corrupción y la ineficacia, por falta de contrapesos efectivos”.<sup>114</sup>

Propuesta para arribar al gobierno democrático se fundamenta en lograr contrapesos en la gestión pública gubernamental con el principio de transparencia, asegurando que razones para toma de decisiones públicas y administrativas, así como el costo y recursos para su aplicación, podrán ser accesibles al público para control. La transparencia muestra los medios, procesos y métodos de acción o inacción burocrática otorgando legalidad, reduciendo discrecionalidad, midiendo uso de recursos para obtener eficiencia administrativa, exhortando a la honestidad y responsabilidad, facilitando la coordinación entre organismos gubernamentales.

Con la base precedente, se puede afirmar que ruta sugerida para aplicación e institucionalización de transparencia en la administración pública federal a partir del 2001 se basó en: 1) transparentar totalmente el ejercicio del gasto precisando responsabilidades y tareas gubernamentales; 2) crear las condiciones necesarias al interior de la administración pública para rendición de cuentas por evaluación de resultados en todo momento; 3) acompañar la transparencia y rendición de

---

<sup>113</sup> Véase, Guerrero Amparán, Juan Pablo. *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar?* México, 1999, pp. 16,17, en [www.presupuestoygasto.org](http://www.presupuestoygasto.org) (consulta 17/09/2010)

<sup>114</sup> *Ibid.* p. 20.

cuentas, con una profesionalización por mérito incontrovertible en aquellas áreas técnicas y estratégicas.<sup>115</sup>

### **3.4 Incorporación de transparencia al desarrollo institucional 2001-2006**

Con los antecedentes referidos y en congruencia al Sistema de Planeación Democrática de la Administración Pública Federal, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 consideró el asunto de la transparencia compromiso, principio y estrategia gubernamental prioritaria. Apartado 4.2. del PND 2001-2006 *La misión del poder Ejecutivo Federal*, establece entre sus asignaturas: “1) tener un gobierno inteligente, eficaz y efectivo, que haga más y cueste menos; 2) establecer una nueva cultura de gobierno basada en el humanismo, equidad, cambio, desarrollo incluyente, sustentabilidad, competitividad, desarrollo regional, Estado de derecho, gobernabilidad democrática, transparencia y rendición de cuentas; 3) sentar bases irreversibles del nuevo modo de comportamiento y cultura política basado en la ética pública”. Conjuntamente a éstos, apartado 4.3. *Los principios que sustenta el Ejecutivo Federal* del mismo plan, establece las siguientes normas de acción gubernamental: “apego a legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas”. El apartado 7 *Área de Orden y Respeto*, que establece en el 7.3.6. *Combate a la Corrupción, Transparencia y Desarrollo Administrativo*, su Objetivo Rector 6 expone: “abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal”. Pretende erradicar impunidad y corrupción para ejercer una administración pública ética, honesta y transparente, que permita disminuir tanto tiempo como recursos, para optimizar resultados y alcanzar metas preestablecidas con beneficio a la sociedad. Estrategia a realizar del mismo objetivo establece: “Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad”.<sup>116</sup>

Parece indiscutible que el fundamento de planeación del Gobierno Federal 2001-2006, considera a la transparencia elemento fundamental en el desempeño gubernamental, garante de rendición de cuentas y eficacia pública. No se debe

---

<sup>115</sup> *Ibid.* (Resumen).

<sup>116</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, Presidencia de la República, 2001, pp. 25, 26, 32, 33, 121, 122, 123.

soslayar que la base del marco jurídico que delimita la transparencia en México, surge como fenómeno posterior a la implementación de planes y programas de gobierno (2001-2006).

La arquitectura normativa e institucional anterior no estaba preparada para recibir esta nueva tendencia mundial de transparencia, acceso de información pública y rendición de cuentas; ninguna ley federal, local, o reglamentaria refería los temas. Tampoco la extinta Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) antecedente inmediato de la Secretaría de la Función Pública (SFP), disponía de las atribuciones correspondientes. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2003, establecen por conducto de la nueva Secretaría de la Función Pública en su artículo 37 apartado XXV, atribuciones para la implementación de transparencia en la administración pública federal, definiéndose como responsable del tema en el Poder Ejecutivo, independiente a la promulgación de la LFTAIPG en 2002, que había corrido de manera alterna por iniciativa y participación ciudadana.

No obstante lo anterior, se pueden referir algunas acciones representativas del Gobierno Federal para la instauración de transparencia en México. Por lo que iniciado el gobierno 2001-2006 se instauró la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, con el propósito prioritario de innovar y promover calidad de los servicios gubernamentales. Ésta, diseñó *La Agenda de Buen Gobierno* con base en experiencias de países con avances dentro del campo de la innovación gubernamental -esencialmente miembros de la OCDE-. La agenda contiene seis estrategias que forman sinergia: “1) gobierno honesto y transparente; 2) gobierno profesional; 3) gobierno de calidad; 4) gobierno digital; 5) gobierno con mejora regulatoria y; 6) gobierno que cueste menos”.<sup>117</sup> Cada estrategia complementarían a las demás y funcionarían transversalmente en la administración pública federal. En este sentido, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental como la Secretaría de la Función Pública se coordinaron para concretar las líneas estratégicas de la agenda. Respecto a

---

<sup>117</sup> Secretaría de la Función Pública. *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. México, SFP-FCE, 2005, p. 41.

obtener gobierno de calidad donde eficacia, eficiencia, productividad y competitividad serían criterios sustanciales, solo podrían impulsarse en base a una autoridad honesta y transparente que rinda cuentas a la sociedad demandante, es decir, con participación de la ciudadanía.

Enseguida, se describen algunas otras acciones significativas del Ejecutivo Federal (2001-2006) respecto institucionalizar transparencia, por vía paralela a la LFTAIPG de 2002.

Primer acto protocolario que promovió como presidente Vicente Fox Quesada, fue el juramento al Código de Ética y Conducta por parte de su gabinete el 1º de diciembre de 2000. Inmediatamente después, esta administración decreta el 4 del mismo mes, creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC) en la administración pública federal, que coordinaría estrategias integrales que permitirían reducir riesgos de corrupción y fomentar transparencia de información para la eficacia de gestión pública. Esta comisión fue integrada por todas las secretarías de Estado, sector paraestatal y organismos constitucionales autónomos, coordinando esfuerzos para prevención de la corrupción, sancionando conductas ilícitas con el propósito de rediseñar la administración pública federal, mejorando procesos y calidad de toda acción pública, incorporando la participación social a los tres niveles de gobierno.

En febrero de 2001 finaliza el primer Inventario de Áreas Críticas de la Administración Pública Federal, realizado a doscientas cinco instituciones del sector público, identificando cerca de dos mil áreas críticas y una propuesta de siete mil ciento diez y ocho medidas de mejora. En coherencia a este inventario, se desarrollaron Programas Operativos para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (POTCC) en la administración pública federal, integrando enlaces técnicos en cada institución. El 26 de febrero del mismo año, el presidente de la República suscribió el Acuerdo Nacional para la Transparencia y Combate a la Corrupción (ANTCC), concurriendo organizaciones del sector empresarial, sindical y académico, colegios, asociaciones civiles, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales.

Para el 22 de abril de 2002 se incorporó a líneas estratégicas de la administración pública federal en general, y a la todavía Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en particular, el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (PNCTDA) 2001-2006. Éste presenta objetivos, estrategias, líneas de acción, procesos, responsables e indicadores de evaluación para organizar y aterrizar propuestas destacadas en materia de transparencia y combate a la corrupción del PND 2001-2006, con el propósito básico de prevenir y sancionar conductas ilícitas e irregulares que propician corrupción, para consecuentemente mejorar eficacia, eficiencia y honestidad de instituciones públicas, configurándolas a rendir cuentas. Se considera que los POTCC con base en el PNCTDA, aplicaron tres mil acciones de mejora, siendo evaluación de la CITCC prioritaria a través del Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST).

Todavía un año antes de la LFTAIPG, la CITCC acordó entre instituciones participantes una obligación de ejecutar acciones de transparencia, asegurando a cualquier ciudadano libre acceso de consultar por Internet, información producida y procesada por la administración pública federal. En 2004 la CITCC fortaleció calidad de los POTCC, comprometiendo a instituciones definir indicadores de alto impacto en sus programas. Así, se especificó y profundizó todavía más acciones para la concreción de transparencia. Cabe mencionar que la CITCC instituyó tres subcomisiones para el seguimiento de asuntos específicos; 1) Subcomisión de Acceso a la Información Pública que en conjunto con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) creado en 2002 por la LFTAIPG, coordinarían el cumplimiento de la misma ley en la administración pública federal; 2) Subcomisión de Mejora de Índices de Percepción de Corrupción, que supervisaría la mejora en la posición de índices internacionales de México en la materia; 3) Subcomisión para el Cumplimiento de la Convención de la ONU Contra la Corrupción, asegurando ejecutar las disposiciones correspondientes para crear una nueva cultura de legalidad.

Actualmente en México la institucionalidad de transparencia para eficacia de la administración pública federal, se fundamenta y define en el ordenamiento

constitucional del Artículo 6º reformado *ad-hoc* en julio de 2007 y febrero de 2014, además de dos normas de carácter federal; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta legislación contiene de manera genérica atribuciones, obligaciones y derechos de la política de transparencia y acceso a la información pública del Gobierno Federal, con una vinculación social para la legítima y mejor rendición de cuentas. Se podrían señalar otros ordenamientos que refieren especificidades reglamentarias de transparencia, pero sin la jerarquía y atribución global de las señaladas, por lo que no es materia de este trabajo su análisis. Al término de este capítulo se realiza un somero estudio de la base constitucional del artículo sexto hasta 2014, que ofrece la estructura institucional vigente de transparencia y acceso a la información pública del Estado mexicano.

Con respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) reformada en abril de 2003, define a la nueva Secretaría de la Función Pública (SFP) responsable de atribuciones de transparencia gubernamental del Poder Ejecutivo Federal, y menciona en su artículo 37 apartado XXV el compromiso de:

Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere...<sup>118</sup>

Además de esta glosa, el apartado XXVI de la misma refiere la promoción de estrategias para establecer el gobierno electrónico como complemento de transparencia en la gestión pública.

Por su parte, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 (LFTAIPG), define el derecho irrestricto al acceso de información pública, estructurando y sugiriendo la política de transparencia y publicidad de información en la gestión pública gubernamental mexicana. Esta ley de observancia federal, se establece como modelo para legislaciones locales en la materia, que no estuvieron obligadas al no ser un ordenamiento constitucional. Intención de la ley fue asegurar obligación del gobierno mexicano de entregar

---

<sup>118</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF/10-04-2003.

información sobre cómo trabaja y utiliza recursos públicos, además de los resultados que ofrece. Permitiendo dar a conocer a la ciudadanía en general, aquellos temas para una posterior evaluación gubernamental, y determinar así, el nivel de eficacia de acciones emprendidas con vista a continuidad o reformulación de la política pública establecida.

Artículo 4º de la LFTAIPG declara objetivos, y su apartado II establece: “Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados...” Por su parte el apartado IV del mismo artículo determina: “Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados...”<sup>119</sup> Por sujetos obligados el Artículo 3º de la LFTAIPG declara en su apartado XIV, que los Poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial de la Federación, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal, estarán bajo la observancia respectiva. Apartados II y IV del Artículo 4º como ya se indicó, garantizan transparencia para la eficacia de gestión pública gubernamental.

Únicas excepciones al principio de publicidad de información pública en la LFTAIPG, refieren a información “reservada y/o confidencial”. La primera se explica de manera general cuando su divulgación ponga en riesgo defensa y seguridad nacional, seguridad pública y estabilidad económica del país, así como las relaciones internacionales, o vida, salud y seguridad de personas; como también, que afecten el patrimonio de entidades públicas o de cualquier particular. La segunda refiere que los datos personales son confidenciales como el secreto comercial, bancario, industrial, profesional y fiscal, así como los derechos de autor y propiedad intelectual; también hace referencia a la información del patrimonio personal de personas morales o físicas, ya que su difusión afectaría el derecho a su privacidad.

Por lo anterior, se podría establecer que la base constitucional del Artículo 6º; el Artículo 37 de la LOAPF apartados XXV y XXVI; y el Artículo 4º de la

---

<sup>119</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Presidencia de la República. DOF/11-06-2002.

LFTAIPG; fueron fundamento legal hasta 2006 de la política de transparencia institucional, con motivo lograr eficacia de gestión pública del gobierno mexicano.

### **3.5 Hacia la consolidación del gobierno abierto en México**

Tomando en cuenta que al período 2001-2006 le correspondió el inicio y avance significativo de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública gubernamental, no se consideró pendiente o concluido el proceso de perfeccionamiento de estas herramientas que generaron una mejor calidad democrática del México contemporáneo. Por lo tanto, Poderes Ejecutivo (2007-2012), Legislativo (LX Legislatura del Congreso de la Unión) y Judicial (Suprema Corte de Justicia de la Nación) contribuyeron en dar continuidad y concreción a la política de transparencia y derecho de acceso a la información pública.

En el año 2007, Poderes de la Unión avanzaron para configurar la transparencia del Estado mexicano, realizando contribuciones fundamentales y definitivas en su generalización. A partir que el Poder Judicial considera la transparencia y el acceso a la información como “derecho fundamental”; que el Ejecutivo Federal los asume como “política pública” plasmándolos nuevamente en el PND 2007-2012; y que el Legislativo Federal los perfecciona y “generaliza” al llevarlos a la Constitución de la República, se estructuraría de manera formal y extensiva la transparencia gubernamental en México, dejando pendiente a futura revisión más profundidad en espacios de observancia pública como sindicatos, fideicomisos, política fiscal y partidos políticos entre otros.

#### **3.5.1 Contribución del Poder Judicial**

Aunque la resolución judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para establecer como garantía individual el derecho de acceso a la información pública y transparencia es anterior al período referido, ésta fue utilizada como criterio específico en el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública para el Proyecto de Decreto por*



*el que se Reforma el Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 2007.*

Como se presentó al principio del capítulo, el “derecho a la información” fue novedad en la Reforma Constitucional al Artículo 6º de 1977, quedando plasmado escuetamente y de manera ambigua en el contexto de reforma política de ese año. Se estableció el derecho a la información como garantía constitucional de Estado, que disponía promover y difundir ideas, plataformas y propuestas de partidos políticos en medios de comunicación, para que todo ciudadano común pudiera recibir sin restricciones ni prejuicios, en periodos electorales incluso, información generada de los mismos, con única finalidad de mejorar la conciencia ciudadana en general; situación inédita anteriormente, cobrando cierta vigencia para el ejercicio del pluralismo ideológico y libertad de expresión.

El derecho a la información había sido entendido como prerrogativa dirigida a partidos políticos y medios de difusión masiva exclusivamente, con el propósito de influir el universo de votantes, lo que distaba de una interpretación amplia, profunda y exhaustiva para darle valor al mismo. Lo limitado de la referencia al derecho de información del Artículo 6º Constitucional, impidió lo que debería de entenderse por éste y sus titulares, así como de los medios legales que haría valer el Estado para su respectivo ejercicio, sin establecer todavía una garantía social efectiva en beneficio de la sociedad. Por lo anterior, la SCJN fue primera institución encargada de interpretar y clasificar el derecho a la información en un contexto de evolución jurisprudencial, estipulándolo en dos tesis que haremos referencia enseguida.

En 1996, la resolución del caso *Aguas Blancas Guerrero* del 28 de junio de 1995 fue fundamental en el desarrollo del derecho al acceso a la información en México, promovido por la SCJN. La corte interpretó el Artículo 6º Constitucional dándole relevancia implícita al derecho a la información como garantía individual. En Tesis Aislada el máximo tribunal expresa que el derecho a la información se deduce y constituye garantía individual referente al Artículo 97 Constitucional, II párrafo. Argumenta que está estrechamente vinculado al respeto por la verdad, porque es fundamental para crear conciencia ciudadana y favorecer el progreso

social. Establece que si las autoridades públicas, elegidas o designadas, asumen actitudes éticamente inadecuadas entregando a la comunidad informaciones incompletas, manipuladas o condicionadas a intereses grupales o personales, cancelan la posibilidad de conocer la realidad e incurren en grave violación de las garantías individuales. Porque este proceder determina propensión de incorporar a la vida política nacional “la cultura del engaño y ocultación”, en lugar de interponer veracidad para tomar acciones eficaces y expeditas, llegando en cada caso a la verdad histórica haciéndola de conocimiento público.<sup>120</sup>

En otra resolución del año 2000, la SCJN determina otro elemento del derecho a la información con relación a su establecimiento como garantía individual. Esta tesis declara: “Derecho a la Información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6º constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente este concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente”<sup>121</sup> En ésta, se hace reconocimiento explícito –y no solo implícito como en la tesis de 1996- del derecho a la información pública como garantía individual. Determina que la máxima corte había considerado solamente el derecho a la información como garantía electoral subsumida a la Reforma Política de 1977, que imponía al Estado permitir a partidos políticos exponer programas, ideología, plataformas y características diversas a través de los medios de comunicación masiva. Ahora, éste se extiende a la sociedad en general para garantizar que cualquier interesado pueda tener acceso a la información generada por el gobierno, con las limitantes constitucionales establecidas por intereses nacionales, de la sociedad ó derechos de terceros.

Antecedentes revisados y descritos en el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública para el Proyecto de Decreto por el que se Reforma el Artículo 6º de la Constitución Política de los*

---

<sup>120</sup> Véase, Tesis Aislada SCJN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo III, Junio de 1996, Tesis: P. LXXXIX/96, p. 513.

<sup>121</sup> Véase, Tesis Aislada SCJN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Pleno, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis: P. XLV/2000, p. 72.

*Estados Unidos Mexicanos en 2007*, conforman jurisprudencia para reconocer el derecho a la información como garantía individual, especificándolo puntualmente.

### **3.5.2 Contribución del Poder Ejecutivo**

La presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2007-2012) reiteró prioridad de complementar y definir nuevamente la política de transparencia del gobierno mexicano, incluyéndola al PND 2007-2012 con su respectiva depuración. Además, se favorecieron aquellas gestiones necesarias, conjuntamente con el Congreso de la Unión, para llevar a cabo la Reforma Constitucional del Artículo 6º.

Respecto al PND 2007-2012, el Ejecutivo Federal estableció objetivos nacionales, estrategias y prioridades que deberían regir la acción de gobierno en este período, siendo base institucional para subsecuentes programas sectoriales. Definió también, cinco ejes de política pública: 1) Estado de derecho y seguridad; 2) Economía competitiva y generadora de empleos; 3) Igualdad de oportunidades; 4) Sustentabilidad ambiental y; 5) Democracia efectiva y política exterior responsable. Estos ejes tuvieron acciones transversales que coadyuvarían al cumplimiento de los objetivos nacionales.

Respecto al eje 5 *Democracia efectiva y política exterior responsable*, el PND 2007-2012 describió principios rectores, objetivos y estrategias respecto a la promoción de eficacia y transparencia gubernamental. Los principios rectores en democracia efectiva, establecieron que ésta es el fundamento de convivencia de todas las instancias de la vida nacional, y que el Gobierno Federal se haría responsable del desempeño con eficacia y transparencia en todas sus competencias y acciones, además tomaría en cuenta las demandas ciudadanas promoviendo su participación, desarrollando un federalismo efectivo en todo orden de política pública.

Apartado 5.4. *Eficacia y Eficiencia Gubernamental* dispuso entre otros asuntos que, funcionarios públicos serían responsables de beneficios de gestión a la población, simplificando y facilitando su acceso. Se pretendió mejorar resultados y desempeño de la gestión pública, inhibiendo la corrupción e ineficacia a través de nuevas acciones encaminadas a anular y eliminar intereses creados, tráfico de

influencias, clientelismo, y desviación de recursos públicos. Especificó el PND 2007-2012: “Una administración pública eficaz, eficiente, transparente y honesta ayudará a consolidar la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales”.<sup>122</sup>

Objetivo 4 del mismo apartado declaró: “Mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados de la Administración Pública Federal para satisfacer las necesidades de los ciudadanos en cuanto la provisión de bienes y servicios públicos”, estableciendo las estrategias que a continuación se describen: 1) crear niveles de eficiencia y eficacia gubernamental por medio de sistematización y digitalización de tramitología administrativa, aprovechando tecnologías de comunicación e información disponibles, con el objetivo de transitar a una administración pública en línea para facilitar el acceso a la información pública, promoviendo transparencia, participación ciudadana, procesando grandes cantidades de información en menor tiempo; 2) buscar eficiencia en gasto y operación de dependencias y entidades federales; 3) profesionalización del servicio público para aumentar el rendimiento de estructuras de la administración pública federal, fortaleciendo una cultura de evaluación del desempeño, buscando el mejor personal para logro de resultados demandados por la ciudadanía; 4) adopción de un modelo de presupuesto basado en resultados que facilite la rendición de cuentas, ejerciendo un uso transparente de recursos públicos y ; 5) evaluación de programas de gobierno en su desempeño e impacto social; este mecanismo para evaluar pretende ser objetivo, participativo y transparente, contribuyendo a reorientar asignaciones presupuestarias y criterios en política pública.<sup>123</sup>

Con respecto al apartado 5.5. *Transparencia y Rendición de Cuentas* el PND 2007-2012 estableció que la transparencia abre y presenta información gubernamental para escrutinio público; que los interesados la pueden revisar, analizar, utilizar como mecanismo de supervisión y control para en su caso, ser medio de corrección y sanción. Con rendición de cuentas el gobierno explicaría

---

<sup>122</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. México, Presidencia de la República, 2007, p. 282.

<sup>123</sup> *Ibid.* pp. 282-285.

acciones, alcances y responsabilidades de las mismas. Se puede establecer así que la sociedad participaría y colaboraría directamente con el gobierno para acceder a una mayor calidad democrática, abriendo canales de comunicación entre instituciones estatales y sociedad, permitiendo a ciudadanía la revisión del ejercicio de gobierno.

Objetivo 5 de este apartado señaló: “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”, definiendo subsecuentes estrategias; 1) establecer elementos de rendición de cuentas y transparencia a gobiernos municipales y estatales para el ejercicio de recursos federales; 2) fortalecimiento de instancias encargadas del acceso expedito a la información pública gubernamental, asegurando y protegiendo los datos personales; 3) desarrollo de una estructura normativa que garantice que la vida privada y los datos personales, estarán protegidos y en resguardo de sujetos obligados gubernamentales; 4) regular la adecuada organización y conservación de archivos gubernamentales, para garantía de eficacia, transparencia y rendición de cuentas; 5) desarrollar los elementos necesarios para ofrecer una información pública gubernamental de calidad, oportuna, clara, confiable y veraz; 6) promoción y difusión entre la población de los beneficios de utilizar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública gubernamental, para fortalecimiento y confianza de las instituciones de la República; 7) promoción de la transparencia a partidos políticos, asociaciones de trabajadores y agrupaciones políticas, entendiendo que por ahora quedarían excluidos como sujetos obligados de la estructura institucional de transparencia en México; 8) fomento de una cultura ciudadana de transparencia y rendición de cuentas con alcance a empresarios, sociedad civil, organizaciones sindicales, partidos políticos y servidores públicos en general, y finalmente; 9) realización de campañas de difusión con información útil a la sociedad sobre programas, proyectos y obra de gobierno, librando periodos electorales según la ley correspondiente.<sup>124</sup>

---

<sup>124</sup> *Ibid.* pp. 285-288.

Con lo establecido hasta aquí, se observó un interés genuino de la administración de Felipe Calderón Hinojosa por complementar, validar e integrar, la transparencia gubernamental como política prioritaria de gobierno.

### **3.5.3 Contribución del Poder Legislativo**

No obstante que la propuesta de iniciativa de Reforma Constitucional al Artículo 6º fue generada por inquietud de algunos gobernadores, el proceso legislativo inicial de constitucionalizar la materia de transparencia y acceso a información pública, se convirtió en memorable y trascendental para la calidad democrática del México contemporáneo. Además, estableció en tiempo record sin precedente, integrarla a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de diciembre de 2006 a abril de 2007, logrando unanimidad en el Congreso de la Unión y mayoría de las soberanías estatales de la República.

Sustancia de la propuesta es el reconocimiento del derecho de información como “fundamental” y constitucionalmente válido, además de homologar criterios de acceso a información y transparencia a nivel nacional, que por una diversidad soberana malentendida con base a una ley federal limitada, cada estado de la República establecía diferencias e incongruencias para ejercicio del mismo derecho en territorio nacional. Garantizando esta reforma consecuentemente a todos los ciudadanos, la posibilidad de saber información relevante para sus vidas y conocer el quehacer, decisiones y recursos, que erogarían autoridades conferidas por la sociedad.

Por lo anterior, se puede establecer que la necesidad de llevar a la Constitución la transparencia y el derecho de acceso a la información en México, representaría su reconocimiento explícito, y un ordenamiento de criterios para su ejercicio, deduciendo que la ley federal de 2002 (LFTAIPG) sería insuficiente para una generalización de la política de transparencia del Estado mexicano. Se requería imperativamente de una norma general que enfrentara subterfugios reglamentarios de legislaciones locales divergentes, apegándose a principios y bases imprescindibles para su concreción.

Iniciativa de constitucionalizar el tema transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, tuvo su origen en la inquietud de tres gobernadores de partidos políticos distintos, quienes posterior al primer *Foro Nacional de Transparencia Local*, firmaron el 22 de noviembre de 2005 “La Declaración de Guadalajara”. En ésta, se hizo análisis y diagnóstico detallado de leyes locales y municipales de transparencia, proponiendo requisitos y estándares mínimos a cumplir. Mandatarios firmantes (Luis Armando Reynoso de Aguascalientes-PRI, José Reyes Baeza de Chihuahua-PAN y Amalia García de Zacatecas-PRD) se comprometerían a difundir la propuesta entre homólogos de las demás entidades federativas, con la finalidad expresa de consensuar propuesta y afinarla para próxima presentación.

En marzo de 2006, con la *XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores* (CONAGO), veintiséis Ejecutivos presentes y seis representantes de gobiernos locales, posterior a la exposición del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), se comprometieron dar continuidad a la propuesta de Reforma del Artículo 6º Constitucional, incluyéndola en la agenda de trabajo del mismo año de la CONAGO.

La denominada “Iniciativa de Chihuahua” se hace pública en esa ciudad el 10 de noviembre de 2006 en el marco del *Segundo Congreso de Transparencia Local*, firmada por los tres gobernadores que impulsaron *La Declaración de Guadalajara*; sumándose a la sazón homólogo de Veracruz y el Jefe de Gobierno de Distrito Federal. Ésta, hace énfasis que será de un gran avance en la vida democrática de México, además de instituirse como salto de calidad en la relación sociedad civil y gobierno. Se pretendía que el ejemplo de la transparencia se extendiera y trascendiera todos los niveles de gobierno y órganos del Estado, para hacer crecer este valor democrático como parte del nuevo federalismo; vigilado y evaluado por la ciudadanía. Sin promulgarse constitucionalmente, la transparencia quedaría truncada en la misión de construir una misma obligación y derecho de ejercicio uniforme, con iguales condiciones legales e institucionales para toda persona en cualquier región, estado, o municipio del país.

Idea original fue presentar la iniciativa ante congresos de cada entidad federativa, para posteriormente con su apoyo exponerla al Congreso de la Unión. Al final el proceso se invirtió, y se privilegió la exposición directa ante el congreso federal con la anuencia de diputados y así, acortar el período de su aprobación. En este sentido, diputados de partidos políticos diferentes (PRI, PAN y Alternativa Socialdemócrata) solicitaron una reunión de trabajo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para exponer directamente contenido y alcance de la propuesta, e iniciar cuanto antes trabajos legislativos para la concreción de la Reforma Constitucional del Artículo 6º. El 16 de noviembre de 2006 la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados de la LX Legislatura, estableció acuerdo para adoptar y presentar por el Pleno de la Cámara de Diputados, “El fortalecimiento del derecho de acceso a la información y transparencia”. Este documento explica que gobernadores de las fuerzas políticas principales, elaboraron el diagnóstico y propuesta para realizar las reformas necesarias tendientes a alcanzar rango constitucional para la “transparencia y el derecho de acceso a la información pública”, presentando obligaciones básicas y uniformes sobre el tema.

Aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados a propuesta de la Junta de Coordinación Política, se realiza el 28 de noviembre de 2006. En ésta, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión acuerda avanzar en el análisis de reformas que fortalezcan la garantía fundamental del derecho a la información, buscando consensos para su aprobación. Distintos grupos parlamentarios consideran plural la Iniciativa de Chihuahua presentada por gobernadores de diferentes partidos, e impulsan acuerdos necesarios para lograr principios mínimos uniformes de transparencia en nuestra norma suprema, válida para todo el territorio nacional.

La presentación de la Iniciativa de Chihuahua en la Cámara de Diputados se realizó el 13 de diciembre de 2006 por el gobernador de Chihuahua, quien la expuso a nombre de sus homólogos en la Junta de Coordinación Política. En esta reunión estuvieron presentes la mesa directiva y legisladores de las siete fracciones parlamentarias de la cámara, además de comisionados y funcionarios



de diez órganos de transparencia y acceso a la información de los estados, sociedad civil e IFAI. Ese mismo día se produjo otra reunión de trabajo con el presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y funcionarios del IFAI, donde se reconoció que el tema estaba lo suficientemente maduro con amplio consenso legislativo para una consecuente presentación y perfeccionamiento formal de iniciativa constitucional.

El 19 de diciembre de 2006 se hace la presentación de la iniciativa ante el Pleno de la Cámara de Diputados, y su envío a la Comisión de Puntos Constitucionales para redacción y dictamen correspondiente. Se expondría así en sesión plenaria de la cámara, la iniciativa que reforma el Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, firmada por coordinadores de las fracciones parlamentarias de todos los partidos políticos. A partir de ese momento, el proyecto de la reforma constitucional dejaría de ser resultado de los esfuerzos de algunos Ejecutivos estatales, para pasar a convertirse en iniciativa presentada por todas las fuerzas políticas de la Cámara de Diputados.

El 7 de febrero de 2007 la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados organizó reunión con la Comisión de la Función Pública y con la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República, e invitaron a comisionados del IFAI y expertos nacionales para enriquecer argumentos de diputados que armarían el dictamen de la reforma. Consecuentemente, se conformó una comisión especial para elaborar la propuesta de redacción apegada a los principios de la Iniciativa de Chihuahua, buscando un consenso general en la materia. El dictamen fue aprobado unánimemente por la Cámara de Diputados el 6 de marzo de 2007, y por el Senado de la República el 24 de abril siguiente. Fue así como después de mes y medio, 21 congresos locales de las entidades federativas de la República mexicana aprobaron el dictamen de la iniciativa.

El proceso legislativo para elevar a rango constitucional la “transparencia y el derecho de acceso a la información pública” concluyó cuando el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus atribuciones, promulgó la Reforma al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando siete

fracciones al texto anterior como se expuso al inicio de este capítulo, publicándola en el Diario Oficial de la Federación el 20 de Julio de 2007.

#### **3.5.4 Contenido de Reforma Constitucional en Transparencia 2007**

Análisis a las siete fracciones y transitorios que reformaron el Artículo 6º Constitucional en su conjunto en 2007, establecerían en términos generales, la base y consolidación para obligación de transparencia gubernamental y acceso a la información pública, reconociéndose constitucionalmente como un “derecho fundamental”, además de dar garantía individual inalienable ante el Estado mexicano en todo nivel, poder, entidad u órgano público establecido. También definió nacionalmente, fundamentos mínimos necesarios para hacer congruente y sin contradicción federativa el ejercicio de un mismo derecho. Primeras tres fracciones instituyeron principios elementales del derecho de acceso a la información pública; las restantes, establecieron bases operativas y sanciones para hacer posible su práctica de manera viable y efectiva.

Fracción primera refirió el principio básico de “publicidad”, estableciendo que toda información en posesión del Estado mexicano es pública. Eliminando la concepción patrimonialista de información y reiterando el fundamento democrático de que todo acto de gobierno se sujetará a escrutinio ciudadano. El ámbito de aplicación de la norma constitucional señaló a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal. Por lo que pudo inferirse sin ser explícito en este agregado, que Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en niveles federal, estatal y municipal, además de órganos constitucionales autónomos o cualquier otra entidad pública federal, estatal o municipal, estarían dentro del universo de sujetos obligados. Sin embargo, como todo derecho fundamental admitió excepciones según ciertas circunstancias, que al divulgar la información afecte el interés público de la ciudadanía, por lo que posterior al análisis correspondiente asignado al Poder Legislativo, podría reservarse de manera temporal aquella información que ponga en riesgo la seguridad nacional y pública, relaciones

internacionales, economía nacional, vida, salud o seguridad de las personas, considerando también actos consecuentes con la aplicación de leyes.

Fracción segunda expuso otra limitación al derecho referido, que establece protección de vida privada y datos personales, impidiendo que se sujete al principio de publicidad, ya que crearía contradicción con otro derecho fundamental como el de “intimidad”. Sin embargo, aquí también se aplicó la excepción cuando cierta información privada o dato personal adquiriera valor público significativo, y como consecuencia especial pudiera ser divulgada en los canales que determine la ley. Ejemplos son: registros públicos de propiedad, ingresos de funcionarios públicos, o un simple consentimiento del titular de la información. En otros, la ley previó algunos datos personales que pudieran ser divulgados según ordenamientos de órganos jurisdiccionales o administrativos, previa garantía de audiencia del implicado, estableciendo plenamente las razones que justificarían su divulgación, especificando la conveniencia imperativa del interés público.

Fracción tercera determinó que el ejercicio del derecho de acceso a la información, y de acceso o rectificación de datos personales, no estarían condicionados por ningún motivo. El solicitante estaría exento de identificarse o acreditar algún interés particular *ex-ante* o justificación *ex-post*. La autoridad quedaría impedida de hacer juicio o establecer discrecionalidad sobre el uso de la información o legitimidad del solicitante. La calidad pública o reservada de la información a solicitar no se determinaría en función del solicitante o su interés, sino de la naturaleza de la misma. También se especificó la gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información o acceso y rectificación de datos personales, no haciendo referencia a costos de dispositivos o materiales en que se entregaría la información. Medios de reproducción de la información e importes por envío tendrían un costo, no así la sustancia.

Desde la fracción cuarta se determinarían bases operativas para ejercicio de acceso a información pública y transparencia. Elemento primordial fue desarrollar procedimientos que permitieran acceso efectivo por cualquier persona a la información pública, datos personales o rectificación de éstos. Sin embargo, ante una eventual negativa institucional o personal de entregar información o

hacerla de manera incompleta o selectiva, se facultó a legislación correspondiente crear mecanismos de revisión federal o local expeditos especializados en la materia. Estos órganos garantes serían imparciales gozando de autonomía operativa, de decisión y presupuestaria, con objeto de mantener independientes las respuestas a solicitudes de revisión de información o rectificación de datos personales. Sus resoluciones tendrían efectos vinculantes para los sujetos obligados, asegurando el derecho de acceso a ciudadanos. Características específicas de estos órganos serían: especialización para valoración de solicitudes de información, imparcialidad operativa, garantizar no responder por consigna directa o indirecta de la autoridad aquellas solicitudes promovidas, manejándose de manera objetiva y profesional. Imparcialidad en resolución de controversias por solicitud de información y en el funcionamiento de acciones gubernamentales para asegurar el principio de máxima publicidad, son aspectos esenciales que se crearon y dan contenido al Artículo 6º. Por lo anterior, se considera que se trató de disponer instrumentos jurídicos, institucionales, materiales y humanos tanto en la Federación como de los estados, para reconocer y avalar el tema de la transparencia en la vida pública. Estas instituciones no solamente serían garantes del derecho ciudadano al acceso de información pública, sino contribuirían también al desarrollo de una cultura de transparencia entre ciudadanos y funcionarios.

Fracción quinta sería el fundamento para considerar a la transparencia y rendición de cuentas política pública de Estado. Aquí no solo se recomendaría disposición de información pública a quien la solicite, sino que además estableció a sujetos obligados, proporcionar por medios electrónicos indicadores de gestión principales, y toda la información relativa de actividades que denotarían ejercicio de recursos públicos, procurando la rendición de cuentas adecuada. Sería obligación de instancias gubernamentales informar en todo momento, actualizada y completamente; funciones, resultados y ejercicio presupuestal. Establecer vigilancia sobre gasto público sería de las facultades del derecho a la información, pero no quedaría ahí; esta fracción también refirió la posibilidad del control ciudadano de actividades gubernamentales ejecutiva, legislativa y judicial, además

de toda la planeación y razones para toma de decisiones del gobierno. Por lo tanto, se puede considerar que aumentaría el espectro de rendición de cuentas junto a la posibilidad de ciudadanos de acceder de manera directa y sin necesidad de solicitud formal ante institución correspondiente, de aquella información sustancial referente a la actuación gubernamental y de funcionarios. Misma fracción dispuso a sujetos obligados contar con archivos ordenados confiables y actualizados, como elementos imprescindibles para ejercer el derecho de acceso a la información gubernamental, aprovechando la tecnología de información y comunicación disponible, con motivo de facilitar localización de documentos.

Fracción sexta estableció que leyes reglamentarias determinarían la manera en que sujetos obligados divulgarían información de recursos públicos que se entregarían a personas físicas o morales, independientemente de su naturaleza privada o pública. Incluyendo propias autoridades, órganos, entidades y organismos federales, estatales o municipales, partidos políticos u otras instituciones de interés público, contando también a organizaciones no gubernamentales (ONG), asociaciones y fundaciones, entre otras. Esto quiso decir que la transparencia se extiende, según sea el caso, a personas físicas y morales beneficiarios de la entrega de recursos públicos, sujetándose a informar y documentar el uso y destino del dinero o crédito del que se vieron favorecidos. Por lo anterior, se entiende que el sujeto obligado tendría el compromiso de rendir cuentas de los recursos asignados.

Fracción séptima determinó que la inobservancia a disposiciones de leyes en esta materia, serían sancionadas según ordenamientos correspondientes. Por lo que la reforma propuso a legislaciones federal y estatal, definir y reglamentar conductas de servidores públicos que ameritaran sanción, así como autoridades a cargo de su aplicación. Ejemplo de conductas sancionables serían el ocultamiento de información gubernamental o negativa intencional de disposición, como también, publicitar o dar a conocer datos personales a persona distinta de su titular. Intención de esta fracción sería acabar con el incumplimiento legal que no genera consecuencias, preparando autoridades del Estado mexicano asumir irrestrictamente los valores de la transparencia gubernamental.

Finalmente, transitorios de esta reforma constitucional definirían el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Estableciendo plazo de un año para que Federación y entidades federativas expidieran nuevas leyes o reformaran las vigentes, para adecuarlas al nuevo marco constitucional; y de dos años, para que Federación, Estados y Distrito Federal contaran con sistemas electrónicos *ad-hoc* que garantizaran a cualquier persona, uso remoto de instrumentos de acceso a la información pública o de procedimientos de revisión que ofrecieran órganos especializados. Municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal con una población mayor a setenta mil habitantes, contarían con el mismo plazo para desarrollar los sistemas electrónicos.<sup>125</sup>

Con la Reforma al Artículo 6º Constitucional de julio de 2007, concluyó el período referido de consolidación y fundamento esencial para lograr transparencia del gobierno mexicano, introduciendo los elementos mínimos necesarios para promover más eficacia de la gestión pública gubernamental mexicana. Estaría en responsabilidad de congresos estatales en particular, y del Congreso de la Unión en general, profundizar y extender la política de transparencia y de acceso a la información pública de los Estados Unidos Mexicanos en próximos años.

### **3.6 Alcance del acceso a información pública post-reforma 2007**

La expectativa que provocó la reforma que hemos analizado, asentó un cambio sustancial de la manera de hacer las cosas en la administración pública mexicana, porque ahora y de forma inédita, se asegura que cualquier persona en territorio nacional tenga acceso a la información generada por cualquier autoridad, entidad, u organismo federal, estatal o municipal en equidad de circunstancias. Por lo que encomienda inmediata del sector público en el país fue actualizar la organización interna y procesos administrativos respectivos, para responder al

---

<sup>125</sup> Véase, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma al artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como derecho fundamental de los mexicanos. México, IFAI, 2008. en [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx) (consulta 03/03/2011).

derecho fundamental y obligación irrestricta de transparencia que el sexto constitucional dispondría.

Mauricio Merino refiere que autoridades gubernamentales enfrentarían el proceso de actualizar la organización interna y consecuentes procedimientos administrativos, con motivo de responder lo que la Constitución definió. Expone también que el cambio sería decisivo por razones que destaca a continuación: 1) validez para toda la República sin excepciones; 2) señalar sin ambigüedad el criterio de máxima publicidad de manera explícita; 3) el cambio organizacional que se estaría generando para toda autoridad pública del país.<sup>126</sup>

Respecto al cambio organizacional que estaría aconteciendo con la aplicación del artículo sexto reformado, esperaría un orden de gran alcance, y como el mismo Merino refiere, "...significará en términos prácticos, una verdadera revolución de la forma en que las administraciones públicas de los tres niveles de gobierno habrán de producir, registrar, distribuir, archivar y publicar información"<sup>127</sup> Esta circunstancia es importante porque procesos y rutinas, protocolos decisorios y decisiones efectuadas por autoridades públicas, se documentarían fielmente para saber quién, cómo, cuándo y dónde se realizaron, para después publicarse. La arquitectura y cultura organizacional del gobierno en México se presentaría ahora como posibilidad de exponer el quehacer gubernamental, exceptuando la reserva que misma legislación confiere. Se puede asegurar que nunca antes en la gestión pública mexicana se había tenido una obligación de presentar información que oficinas gubernamentales generan y procesan, estableciéndose esta contribución a la ciudadanía como inédita, progresista y extraordinaria.

Con motivo de ejemplificar el despliegue gubernamental necesario para la adecuación organizacional y procedimental al sexto constitucional, conviene apuntar que la República mexicana tenía 2,439 ayuntamientos con diversidades regionales, culturales, y político-administrativas; de los cuales 246 por lo menos, con más de 70,000 habitantes después a 2007, deberían contar con sistemas

---

<sup>126</sup> Véase, Merino, Mauricio. "En vísperas de la revolución informativa" en Salazar Ugarte, Pedro (Coord.), *El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*. México, UNAM-IFAI, 2008, pp. 120-122.

<sup>127</sup> *Ibid.* p. 122

electrónicos para cumplir el señalamiento constitucional. Los demás municipios con población menor a la señalada, cumplirían mínimos acordados en la propia Constitución por medio de los órganos estatales de transparencia, sin dejar de desarrollar y consumir la configuración de su misma organización informativa.<sup>128</sup>

Consecuente al ejemplo anterior, mencionamos el *Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información* -desarrollado por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)-, que señalaría procedimientos y normatividad modelo para que legislaciones estatales en la materia, además de reglamentos de ayuntamientos, garantizaran ampliamente obligaciones de transparencia del sexto constitucional reformado. Este documento hace las siguientes recomendaciones:

“...publicar las estructuras orgánicas, los directorios de funcionarios, sus *curriculum vitae*, sus remuneraciones, viáticos y gastos; los planes, programas e indicadores de gestión de cada uno; los métodos de evaluación utilizados para juzgar su cumplimiento; los ingresos y los gastos específicos de cada unidad de gobierno o gestión; los calendarios de trabajo y las reuniones que celebren los cuerpos colegiados; las auditorías practicadas y los dictámenes de cuenta pública; los contratos de toda índole y los servicios que prestan. Es decir, toda la información disponible de la gestión pública.”<sup>129</sup>

Se consideraría que con la observancia de este código, exhibición pública de información referida modificaría rutinas, tareas y prácticas de administraciones públicas en México, atendiendo legítima demanda ciudadana de conocer la forma de gestionar y operar del gobierno en general, y en lo particular.

Como se comentó en la sección anterior, fracción V del Artículo 6º de la Constitución sería la base general para la política de transparencia de la gestión pública del gobierno mexicano, por lo que se deberían considerar tres indicaciones trascendentales para su cumplimiento: 1) sujetos obligados por la ley estarían forzados a documentar sus rutinas y procesos decisorios, no siendo esta materia optativa, porque a cada paso de atribuciones legalmente otorgadas a funcionarios, corresponde documento que deje constancia su actuación; 2) se tendría en cuenta

---

<sup>128</sup> *Ibid.* pp. 126,127.

<sup>129</sup> *Ibid.* p. 132.



actualizar al día los archivos administrativos para cumplimiento de un sistema de información expedito y eficaz, electrónico o convencional según sea el caso; 3) se establecerían indicadores que reflejaran fielmente la gestión y ejercicio de recursos que la ciudadanía habría puesto en responsabilidad y atribución de funcionarios. Estos tres condicionamientos fomentarían el derecho y obligación de información pública en el país; de su cumplimiento irrestricto dependería la calidad de respuesta gubernamental a demanda ciudadana. Se debe de tomar en cuenta que la información pública es un “producto”, el cual debe procesarse en las mejores condiciones según regulación en la materia; mientras que el derecho a su acceso es la “forma” de cómo se entrega dicho producto a la ciudadanía.

La transparencia requería de un gran reto institucional y organizacional en la gestión pública mexicana, ya que debería de producir información gubernamental con los indicadores de gestión necesarios para vincularlos a recursos públicos asignados por rubro y así, establecer una correspondencia no habitual en el sector público del país. Este resultado no se limitaría a ofrecer acceso a información pública, sino generarla de manera fiel según atribuciones de funcionarios, relacionándola a indicadores de gestión, tratando que todas las asignaciones y operaciones estuvieran efectivamente documentadas. En consecuencia, la problemática de administraciones públicas en México no solo sería responder el conjunto de normatividad vigente en materia de acceso a información pública, sino también construir las condiciones organizacionales y administrativas para su concreción. En cuestión federal, esta característica señalada tendría una efectividad alta, mientras que en soberanías estatales se presentaría como media, para que en los municipios fuera media-baja en general.

Sin embargo, y aunque a la tesis de Merino sobre “una revolución informativa en la administración pública mexicana por transparencia”, no le falte razón, el desarrollo y trascendencia del acceso a la información pública tuvo un *in-pass* pronunciado después de agregarse a la Constitución. Nueva ola de reformas constitucionales que extendieran y profundizaran la política de transparencia en México, debería ser legislada e instrumentada para provecho de la eficacia en la gestión pública gubernamental. En la etapa que comienza posterior a 2007 y que

concluye en 2012, debido a la falta de elaboración e integración de nuevas reformas sobre la materia, demuestra que la asimilación de políticas de transparencia y del derecho de acceso a la información pública, no estuvieron exentas de problemáticas y resistencia a su incorporación y ejercicio en la gestión pública mexicana. Falta de cultura sobre esta materia, además de una oposición sutil de algunas soberanías locales, no permitieron el desarrollo y cristalización esperada. Retroceso del derecho de acceso a la información pública se manifestaría como efecto y consecuencia a falta de aplicación del precepto constitucional en general, referido en transitorios de la reforma. Invocándose *per-se* por algunos entes gubernamentales, cierta autonomía de gestión malentendida, que apela incluso decisiones definitivas de órganos garantes del derecho de acceso a la información pública, tanto en tribunales federales como locales a propósito de diversas peticiones informativas.

Se puede establecer que la integración del derecho de información pública y transparencia a la gestión gubernamental en estos años, habría sufrido un proceso diferenciado local de desgaste, por falta de consideración sistémica y operación al menor esfuerzo. Se estarían configurado nuevos trucos, subterfugios y vicios rutinarios; inicialmente para no generar información pública y después, para declarar su inexistencia, negándose entregarla. Asimetría en calidad de portales de Internet de transparencia en entidades federativas, además de diferentes procedimientos de acceso a la información pública según capacidades institucionales locales, hacían que sujetos obligados se comportaran -todavía- de manera diversa en territorio nacional. Un ciudadano en México podría enfrentar situaciones distintas según entidad federativa, respecto a la información pública solicitada. La transparencia estaría dejando de ser política proactiva para convertirse en un proceso provocador de actitudes reactivas.

El comportamiento de estados y municipios de la República mexicana antes de la reforma, fue de alta heterogeneidad en la interpretación del derecho de acceso a la información pública y de los procedimientos para hacerlo válido en territorio nacional, por lo que se necesitó homologación constitucional. Después de la reforma, la conducta de algunas entidades y ayuntamientos respecto al acceso

de información fue de estancamiento, y en otros casos incluso de efecto regresivo a falta de una asimilación del derecho y política de transparencia a la reglamentación vigente. No es complicado considerar que la misma fue un paso definitivo en la historia de la gestión pública gubernamental en México, por lo que su integración -real y no solo formal- sería un pendiente para superar la clausura que legislación local, secundaria o reglamentaria impediría para validarlo, homologarlo y regularlo en territorio nacional.

Se puede afirmar ahora que la rendición de cuentas en México estaría en un dilema si se quisiera evitar transparentar, justificar y explicar acciones de gobierno. Como ejemplo de esto, el Gobierno Federal litigó resoluciones del IFAI en materia de seguridad pública e información tributaria y fiscal. También, estados de la República se habían convertido en “focos rojos”, como Veracruz, Puebla, Querétaro, Sonora y Campeche, porque reformaron sus leyes locales en materia de transparencia y acceso a la información pública de manera contraria al espíritu de la reforma del sexto constitucional de 2007.

Refiriendo ejemplos, observamos que el 31 de marzo de 2008 se promulgó en Querétaro reforma a la Constitución estatal, que en su Artículo 33 fusiona a la Comisión Estatal de Información Gubernamental con la Comisión Estatal de Derechos Humanos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que dicho artículo estaba contra el principio de especialización señalado por el sexto constitucional, obligando a reponer el proceso legislativo correspondiente. Puebla fue otro ejemplo, porque en 2008 su congreso aprobó reformas a la ley local de transparencia, donde establece que la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, sería un órgano garante exclusivamente del Poder Ejecutivo, sin facultades de autoridad sobre ayuntamientos, creándose organismos en los demás poderes y municipios, originando a una fragmentación en la aplicación de la política de transparencia y acceso a la información de la localidad. Ley de transparencia del estado de Campeche publicada en julio de 2009, señalaría que el derecho a la información no implicaría permitir consulta directa al expediente, y que unidades de acceso a la información del gobierno local podrían impugnar resoluciones de la comisión estatal correspondiente a través de juicio de

nulidad, quedando coartado el principio de expeditar y especializar el proceso de respuesta informativa gubernamental, donde resoluciones del órgano garante de transparencia podrían ser revisadas por un tribunal ajeno no especializado con plazos excesivos, perjudicando así solicitudes de información. En Veracruz, el congreso local en 2011 aprobó reformas a su ley de transparencia, que lesionarían el derecho de acceso a la información pública, ya que esta modificación eliminaría obligatoriedad e irrevocabilidad de resoluciones del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVA) para sujetos obligados. También en Sonora se restringirían facultades del instituto local, para sancionar a servidores públicos que no cumplieran con la ley estatal de transparencia. Como corolario de toda la situación, hasta 2011 había catorce órganos garantes locales con plena autonomía, y en diez y nueve sus resoluciones eran definitivas.<sup>130</sup>

Como se revisó, se habían configurado resistencias al avance del derecho de acceso a la información pública y transparencia, por una falta de aplicación e integración de reformas del sexto constitucional en algunas entidades de la República, debido a que esta nueva cultura de acceso comenzaría a desarticular la visión patrimonialista de la información de aquel sector público con reminiscencia autoritaria. En otras entidades de la República se observó lo contrario; un interés de llevar hasta las últimas consecuencias asignaciones de transparencia que la Constitución estipularía. Se puede concluir que de acuerdo a las características políticas de cada entidad, se tendría relación manifiesta con la promoción, desarrollo, ampliación y profundidad de transparencia gubernamental.

Por otro lado, perfeccionamiento de la gestión oficial, calidad, exactitud y distribución de la información pública, deberían de ser propósito prioritario de la gestión pública mexicana contemporánea a cualquier nivel y en todo el país, porque de ello dependería una mejor política pública para contribuir a la rendición de cuentas de sujetos obligados. Vincular transparencia y acceso a la información pública, con una auténtica rendición de cuentas de los gobernantes y funcionarios, fortalecería la democracia mexicana sin reserva de ninguna especie.

---

<sup>130</sup> Saul, Lilia. “Estados se blindan contra transparencia”. México, Diario- *El Universal*- Sección Nación, pp. A1, A8, 21-08-2011.

En los primeros años del siglo XXI se han configurado y reproducido instituciones públicas dedicadas a la transparencia, fiscalización y control de recursos públicos, que todavía no han logrado un sistema engranado y congruente para rendición de cuentas, por lo que un pendiente de la administración pública mexicana es contar con los medios apropiados para dar respuestas claras y expeditas a la sociedad, aprovechando y articulando el desarrollo institucional vigente. Se reconoce ahora un avance en materia de transparencia de este período, pero también sería preciso aceptar rezagos en estados y municipios que no habían terminado por integrarse a la política pública general de rendición de cuentas. Es un hecho que todavía coexisten varios métodos de evaluación del desempeño, además de diferente normatividad para medir resultados en la gestión pública mexicana sin vinculación correspondiente. Es por eso que instituciones como ASF (Auditoría Superior de la Federación) dependiente del Poder Legislativo, la SFP (Secretaría de la Función Pública) o la SHCP (Secretaría de hacienda y Crédito Público) dependiente del Poder Ejecutivo, carecen hasta este momento de una vinculación articulada, coherente y unitaria entre ellas para el tema de rendición de cuentas.

Resumiendo; toda una desintegración y segmentación de normatividad institucional como de programas gubernamentales, así como las rutinas de control para evaluación de gobiernos, recursos públicos y funcionarios, han impedido generar un sistema integral de rendición de cuentas en nuestro país.

Para finalizar este apartado, se puede mencionar la tesis aislada XIV/2012 de la primera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) del 8 de febrero de 2012, que contiene última contribución a propósito de impugnaciones de algunos entes del Estado mexicano, respecto a resoluciones del órgano federal garante por ciertas solicitudes de información interpuestas. Dicha instancia resolvió categóricamente que las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal están impedidas de cualquier litigio de carácter judicial que impugne resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la información y Protección de Datos Personales (IFAI), dado que éstas deberán de ser definitivas e inapelables. Sujetos obligados por la LFTAIPG estarán forzados al cumplimiento incondicional

de las disposiciones del órgano federal garante, por lo que no será válido ningún recurso jurídico como el “juicio de nulidad o de facto”, o de la negativa simple de entrega de información. A partir 2003, 16 dependencias entre las que se encuentran la Procuraduría General de la República (PGR) y el Sistema de Administración Tributaria (SAT) de la SHCP, subordinadas del Ejecutivo Federal, habían promovido 56 juicios en contra del IFAI por diversas razones para desatender sus determinaciones. El juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) ha sido la figura más empleada para litigar contra dictámenes del instituto federal garante, pese a que no tiene facultades legales para esto. La SCJN interpretó que esta legislación en la materia, excluye a cualquier tribunal del conocimiento de las resoluciones del IFAI, eliminando posibilidades que dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal promuevan algún recurso o juicio ante el Poder Judicial de la Federación. La tesis de donde se derivó esta última contribución a la transparencia de la gestión pública, fue generada del amparo en revisión 168/2011 promovido por la hija del activista social guerrerense Rosendo Radilla que desapareció en 1974, y a quien se le negó acceso a la averiguación previa en la PGR. El IFAI ordenó publicitar los documentos del asunto dado que la reserva de información no opera en delitos de lesa humanidad, interponiendo dicha institución juicio de nulidad para no considerar la orden. La misma primera sala de la SCJN resolvió a favor de la demandante el 30 de noviembre de 2011, poniendo el antecedente de referencia para la tesis citada.<sup>131</sup>

Consecuentemente a lo anterior, y como una de las últimas resoluciones de la SCJN que se agregan en este periodo para blindar la transparencia y garantizar el acceso a la información pública para beneficio de la gestión pública, a partir del 11 de julio de 2012 ninguna autoridad de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, tienen derecho a impugnar las órdenes de acceso a la información pública dictadas por órganos de transparencia, por lo que se convierten en

---

<sup>131</sup> Véase, Tesis Aislada SCJN. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno y Primera Sala, Tomo I, Febrero de 2012, Tesis: XIV/2012, p. 657,658 y Fuentes, Victor. “Blinda Corte a IFAI”. México, Diario *-Reforma-* Primera Plana, 02-03-2012.

“inatacables”. El pleno de la corte por unanimidad invalidó la reforma aprobada en Campeche en 2009 -ya referida anteriormente en esta sección- la cual facultaba a las autoridades a impugnar ante el Tribunal de Justicia del Estado fallos adversos de la Comisión de Transparencia Local. Este modelo truncaba y volvía ineficaz el derecho fundamental de acceso a la información pública, ya que contradecía sus características constitucionales de hacerlo expedito y especializado como el artículo sexto constitucional contempló.<sup>132</sup>

Como se refirió en esta sección, aún con la homologación constitucional de 2007, el camino hacia institucionalización y operación de transparencia en la gestión pública de México a todo nivel había experimentado diversas resistencias para su implementación, debido a distintos pretextos que podrían ser superados con mayor determinación y especificidad en base a una nueva batería de reformas en la materia.

### **3.6.1 Legislación complementaria**

Parte elemental para ejercer el derecho de acceso a la información pública se fundamenta en tener al menos, legislaciones federales de acceso a la información gubernamental, protección de datos personales, y otra de archivos; que permitan conocer a ciudadanos lo que las autoridades realizan, además de proteger su identidad ante procedimientos administrativos públicos o privados, y dotar del orden clasificatorio necesario toda la información que se está generando. Estos tres elementos legislativos prioritarios se comenzaran a concretar en México para la etapa post-reforma 2007, agregándose también una legislación federal anticorrupción y dos reformas a leyes federales vigentes que beneficiarían la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública mexicana.

También con referencia a lo anterior, se toman en cuenta dos Reformas Constitucionales al Artículo 6º que complementarían el derecho a la información de forma general. Primera, promulgada el 13 de Noviembre de 2007 que reformaría primer párrafo del Artículo 6º y que denota el “ejercicio del derecho de

---

<sup>132</sup> Fuentes, Víctor. “Blinda Corte Transparencia”. México, Diario *-Reforma-*Primera Plana, 11-07-2012.

réplica”.<sup>133</sup> Segunda, promulgada el 11 de Junio de 2013 que reformaría nuevamente el primer párrafo del artículo sexto, y que perfeccionaría el “libre acceso a la información plural y oportuna, como recibir y difundir ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”, incluyendo la garantía que promovería el Estado para acceso a las tecnologías de información y comunicación, como de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluida la “banda ancha e Internet”, así como condiciones para la competencia efectiva. Además, crea los apartados “A” y “B” para diferenciar fracciones relativas al “derecho de acceso a la información” y a la materia de “radiodifusión y telecomunicaciones”.<sup>134</sup>

Después de la promulgación de la LFTAIPG de 2002, es hasta 2010 que se publicaría primera ley de protección de datos personales en México. La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares fue decretada por Felipe Calderón Hinojosa y publicada el 5 de julio de 2010, estableciendo como materia genérica, la protección de datos personales en dominio de los particulares, con objeto de regular su tratamiento para consecuentemente garantizar la privacidad y derecho de autodeterminación personal. Capítulos de esta ley exponen: 1) disposiciones generales; 2) principios de protección de datos personales; 3) derechos de los titulares de datos personales; 4) ejercicio de los derechos por parte del titular, de acceso, rectificación, cancelación y oposición respecto de los datos personales que le conciernen; 5) de la transferencia de datos personales a terceros, nacionales o extranjeros; 6) observancia de las disposiciones de la presente ley por parte del IFAI como nueva atribución desde el decreto de la misma, y que con la reforma correspondiente a la LFTAIPG, publicada también el 5 Julio de 2010, lo denomina ahora Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; 7) procedimiento de protección de derechos cuando se consideren vulnerados; 8) procedimiento de verificación de cumplimiento de la ley por parte del IFAI que podrá iniciarse de oficio o a petición de parte; 9) procedimiento de imposición de sanciones según incumplimiento a los procedimientos de protección de derechos y

---

<sup>133</sup> Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF/13-11-2007.

<sup>134</sup> Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF/11-06-2013.



verificación; 10) de infracciones y sanciones según aquellas conductas llevadas a cabo por el responsable; 11) de los delitos por un tratamiento indebido de los datos personales; 12) los transitorios de la ley y; 13) reformas a la LFTAIPG en sus artículos 3 fracciones II y VII, y 33, como también denominación de su Capítulo II, Título Segundo referido en el capítulo sexto.<sup>135</sup>

Como otro elemento agregado a la triada señalada al principio de esta sección, el 23 de enero de 2012 fue publicada la Ley Federal de Archivos, decretada también por Felipe Calderón Hinojosa en su último año de gobierno. Esta ley estableció en Capítulo Único, disposiciones para organizar y conservar archivos en posesión de los Poderes de la Unión, organismos constitucionales autónomos o con autonomía legal, además de determinar la coordinación entre Federación, entidades federativas, Distrito Federal y municipios, con motivo de conservar el patrimonio documental de la Nación, fomentando su resguardo, difusión y acceso de archivos privados de relevancia histórica, social, técnica, científica o cultural. Según artículo sexto de esta ley se consideraron los objetivos siguientes; 1) promover el uso de métodos y técnicas para la disposición expedita de documentos a través de sistemas modernos que contribuyan a una eficiencia de la gestión gubernamental y el avance institucional en general; 2) asegurar el acceso oportuno de archivos para una consecuente rendición de cuentas que refiere toda información pública gubernamental; 3) regular el sistema institucional de archivos para su preservación actualizada, que permita la publicación en medios electrónicos de indicadores de gestión y del ejercicio de recursos públicos, así como de aquella información con alto valor significativo para la sociedad; 4) garantizar la conservación, organización y consulta de los archivos de trámite, concentración e históricos, para hacer eficiente la gestión pública y el acceso a la información, además de promover la investigación histórica documental; 5) asegurar disponibilidad, localización, integridad y conservación de los documentos que están en posesión de sujetos obligados; 6) promover uso y difusión de archivos históricos elaborados por sujetos obligados para favorecer la investigación y resguardo de la memoria institucional mexicana; 7) alentar uso de

---

<sup>135</sup> Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares. DOF/05-07-2012.

tecnologías del procesamiento de información con propósito de mejoramiento de la administración de archivos por parte de los sujetos obligados; 8) determinar mecanismos para que colaboren autoridades federales, estatales y municipales en esta materia, y finalmente; 9) promover la cultura de valoración de archivos, reconociendo su importancia nodal en la gestión gubernamental.<sup>136</sup>

Una legislación federal post-reforma que vino a complementar la transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública gubernamental en México, fue la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas publicada el 11 de junio de 2012. Constó de siete capítulos y transitorios que exponen en forma general establecimiento de responsabilidades y sanciones a personas como empresas de nacionalidad mexicana o extranjera, por la participación ilegal de contrataciones públicas de carácter federal en territorio nacional o realizadas internacionalmente. Además, regularía aquellos procedimientos para determinar responsabilidades y aplicar sanciones, estipulando autoridades federales competentes para interpretar y ejercer la legislación referida. Los capítulos de esta ley exponen; 1) disposiciones generales; 2) infracciones; 3) investigación por oficio o denuncia; 4) inicio del procedimiento administrativo sancionador; 5) sanciones administrativas a personas físicas y morales considerando su gravedad; 6) reducción de sanciones con base en la confesión de responsabilidad; 7) prevención con base en el control interno y programas de integridad que aseguraran la cultura ética de la organización. Termina esta legislación con dos transitorios.<sup>137</sup>

Para cerrar esta sección agregamos dos nuevas reformas a leyes federales vigentes, que afianzarían la transparencia y rendición de cuentas a finales del de año 2012, promovidas por el presidente Felipe Calderón como corolario de su sexenio, y resultado de la Reforma Política de agosto de 2012. Esta misma dotó al Ejecutivo Federal de la posibilidad de enviar al Congreso de la Unión “dos iniciativas de trámite preferente” al inicio de cada periodo ordinario de sesiones o para agilizar dos “pendientes” de dictamen cameral que considerara urgentes, y

---

<sup>136</sup> Ley Federal de Archivos. DOF/23-01-2012.

<sup>137</sup> Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas. DOF/11-06-2012.

que no podrían ser constitucionales en ninguno de los casos, procurando erradicar la parálisis legislativa en temas trascendentales para el país, dándose plazo perentorio de 30 días naturales para votación y aprobación por las cámaras del Congreso. Una vez instalada la LXII legislatura en septiembre de 2012, el Ejecutivo Federal estrenó la nueva atribución de “iniciativa de trámite preferente”, enviando en octubre de 2012 reformas y adiciones correspondientes a leyes federales de “contabilidad gubernamental” y “del trabajo”, para dictamen y aprobación por parte del Congreso de la Unión.

El 12 de noviembre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación “Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno”. Ésta, constó de cinco artículos reformados, veintiocho adicionados, más un título nuevo; “*De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera*”. Además nueve artículos transitorios, para tener vigencia a partir del 1 de enero de 2013.<sup>138</sup> Posteriormente, el 30 de noviembre de 2012 se promulgó en el Diario Oficial de la Federación “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan, diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo”. Constando de ciento ochenta y cinco artículos reformados, setenta y dos adicionados, y cuarenta y cuatro derogados, además de catorce transitorios con vigencia a partir del 1 de diciembre de 2012.<sup>139</sup>

Con legislaciones adicionales y reformadas referidas en esta sección, se fortalecería la política de transparencia y rendición de cuentas del gobierno mexicano, además del derecho inalienable de acceso a la información pública, configurándose el escenario paradigmático para recibir una nueva ola de reformas legales con la perspectiva indeclinable de llegar al gobierno abierto.

---

<sup>138</sup> Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno. DOF/12-112012.

<sup>139</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. DOF/30-11-2012.

### **3.6.2 Contenido de Reforma Constitucional en Transparencia 2014**

Continuidad al tema de transparencia en México para progreso de la gestión pública gubernamental, correspondió una vez más a la Legislatura LXII del Congreso de la Unión, que ahora con la presidencia de Enrique Peña Nieto (2013-2018) fueron promotores principales para la nueva batería de reformas con base en el denominado *Pacto por México* -compromiso de las fuerzas políticas y del Poder Ejecutivo con motivo de procesar en el Congreso de la Unión, cambios legales e institucionales de varios temas necesarios para desarrollo del país-. Esta nueva generación de reformas incluyó temas pendientes en materia de transparencia y acceso a información pública, desarticulando cualquier tentación regresiva derivada del nuevo cambio de régimen político. Además, alentó la tesis sexenal del presidente Enrique Peña Nieto de asegurar eficacia en toda acción de gobierno que presida.

Concretar y redondear el diseño legal-institucional de la transparencia, además del acceso a la información pública gubernamental y temas relacionados, ha sido asunto principal del sexenio 2013-2018. Desde el proyecto institucional de Enrique Peña Nieto con motivo de su arribo a la Presidencia de la República, planteó la necesidad de promover y dar continuidad a reformas constitucionales en materia de transparencia y acceso a información, incluyendo en éstas el diseño de un organismo federal anticorrupción para la administración pública federal, que podría relevar en su caso y en su momento, a la Secretaría de la Función Pública. La nueva institución estaría encargada de observar, prevenir, investigar y sancionar responsabilidades administrativas que deriven hechos de corrupción, cometidos por servidores públicos de la Federación y personas físicas o morales involucradas, siendo un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, no dependiente del Ejecutivo Federal como la Secretaría de la Función Pública.

Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 estableció nuevas disposiciones para progreso institucional de la transparencia del gobierno mexicano, dando continuidad al tema posicionado en los dos sexenios anteriores.

Desde su Introducción el PND 2013-2018 planteó la prioridad de consolidar la democracia, pretendiendo mejor y mayor transparencia para rendición de cuentas con base en el desarrollo tecnológico y procesamiento de información; haciendo más fácil la comunicación entre gobierno y ciudadanía, alentando sustancialmente la eficacia y eficiencia del servicio público.

También el PND 2013-2018 estableció como una de sus tres “Estrategias Transversales” un *Gobierno Cercano y Moderno* que influya en la calidad de vida de ciudadanos, optimizando el uso de recursos públicos y tecnologías, impulsando transparencia y rendición de cuentas como base del Artículo 134 Constitucional. Respecto a una de cinco Metas Nacionales del PND 2013-2018 *México en Paz*, se definió un apartado relacionado a rendición de cuentas y combate a la corrupción, que señaló a la transparencia y al acceso a información como herramientas que la favorecen, previniendo, combatiendo y erradicando eficazmente la corrupción, exhortando a una participación ciudadana en decisiones gubernamentales. Como reconocemos, el PND 2013-2018 continuó también la política transexenal de transparencia del gobierno mexicano iniciada en el año 2000, convirtiéndose en asunto de Estado sin carácter partidista.<sup>140</sup>

La nueva serie de reformas constitucionales promulgadas el 7 de febrero de 2014 en favor de la transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, tocó diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, considerando específicamente a continuación la Reforma Constitucional al Artículo 6º apartado “A”.

Artículo 6º...

...

A.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

**I.** Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá

---

<sup>140</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México, Presidencia de la República, 2014, pp. 14, 21, 23, 37, y 104.

ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá de prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. y III. ...

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece la Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. y VII. ...

VIII. La federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en la materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los Estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del Estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, solo en el caso de que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su cargo siete años y deberán de cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del Artículo 95 de ésta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, solo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y será sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un período de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un período igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como los organismos garantes de los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.<sup>141</sup>

B.

...

Fracción primera amplió sustancialmente el universo de sujetos obligados por la Constitución, señalando expresamente que toda información en posesión de Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), órganos autónomos, -agregando a- partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos o personas físicas, morales y sindicatos, que reciban y ejerzan recursos públicos y realicen actos de autoridad a nivel federal, estatal o municipal, “es pública”, pudiéndose reservar por motivos de interés público y -ahora explícitamente- seguridad nacional. Además, esta fracción expuso inéditamente que los sujetos obligados deberán documentar y dejar huella de todo acto de sus “facultades, competencias o funciones”, estipulando que la ley de transparencia deberá determinar en su caso, los supuestos extraordinarios para declarar la inexistencia de información requerida.

Fracciones II y III permanecieron sin modificaciones en esta reforma.

Respecto a fracción IV, nuevas disposiciones señalaron que se concretarán eficientemente ante organismos autónomos imparciales y especializados, mecanismos de acceso a información y procedimientos de revisión que estableció

---

<sup>141</sup> Decreto que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF/07-02-2014.

la Constitución específicamente; abandonando el concepto “órgano”, que refiere un ente subordinado sin autonomía operativa de gestión y decisión.

Fracción V cambió su redacción para señalar más enfáticamente la necesidad de transparencia y rendición de cuentas de los sujetos obligados, estableciendo la preservación de documentos en archivos actualizados, obligando a publicar por medios electrónicos a su alcance, información completa y actualizada del ejercicio de recursos públicos e indicadores para el cumplimiento de objetivos y resultados alcanzados. Esta disposición profundizó más que solo pedir indicadores de gestión de manera genérica.

Fracciones VI y VII también se mantuvieron sin cambios en esta última reforma 2014.

Para finalizar, en el apartado “A” se adicionó la fracción VIII antes inédita, estableciendo que la Federación tendrá un organismo autónomo especializado, colegiado, imparcial, con patrimonio y personalidad jurídica propia, además de tener plena autonomía técnica y de gestión, con capacidad de decidir el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna. Sus responsabilidades estarán en función de dar garantía para cumplir el derecho de acceso a la información pública por cualquier persona, y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados. Este organismo autónomo deberá regirse por una “ley general” que emitirá en 2015 el Congreso de la Unión en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos en posesión de sujetos obligados; donde se establecerán las bases, principios generales y procedimientos para su ejercicio.

El funcionamiento del organismo se regirá por fundamentos de certidumbre legal, imparcialidad e independencia, objetividad profesional, máxima publicidad y transparencia. Además de tener competencia de asuntos referentes al acceso a la información pública y protección de datos personales de cualquier autoridad, órgano u organismo de los Poderes de la Unión, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, de persona física, moral, o sindicato, que ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en entorno federativo, exceptuando asuntos jurisdiccionales correspondientes a la Suprema Corte de



Justicia de la Nación (SCJN), donde resolvería un comité propio de tres ministros. Por otra parte, tendrá conocimiento de recursos legales que interpongan particulares, con motivo de resoluciones de organismos autónomos estatales y del Distrito Federal que hubieran estipulado reserva, confidencialidad, negativa o inexistencia de información. Este organismo podrá tener conocimiento de recursos de revisión del organismo equivalente de cualquier Estado o Distrito Federal; por oficio o a petición de expresa. La “ley general” que debería ser promulgada por el Congreso Federal en 2015, determinará aquella información que se considere reservada o confidencial. También la fracción VIII dispuso que las resoluciones de este organismo autónomo serán “inatacables definitivas y vinculatorias” para todo sujeto obligado, exceptuando al Consejero Jurídico de Gobierno, que pudiera interponer recurso de revisión ante la SCJN en caso de poner en peligro la seguridad nacional.

Para finalizar, la fracción VIII estableció disposiciones generales respecto al nombramiento, forma de integración y duración del encargo de los comisionados del organismo a propuesta del Senado de la República, después de cubrir requisitos determinados por el Artículo 95 Constitucional, y que solo podrán ser removidos invocando el Título Cuarto de la Constitución de la República. En la conformación se tomará en cuenta la equidad de género, siendo el presidente de este organismo elegido por mismos comisionados con voto secreto, teniendo una duración de tres años en su encargo. Autoridades y servidores públicos en general deberán coadyuvar con el organismo garante para su desempeño adecuado, previendo coordinarse con entidades de fiscalización superior de la Federación, la especializada en materia de archivos, y con el organismo que procesa y publica la información estadística y geográfica, además de organismos garantes de Estados y Distrito Federal con motivo de estructurar la mejor rendición de cuentas posible.

Además de reformar las fracciones I, IV, y V del apartado “A” y adicionar la fracción VIII al Artículo 6º Constitucional, también se reformaron los artículos constitucionales 73,76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 para dar cabida a las disposiciones complementarias en materia de transparencia gubernamental; acceso a la información y protección de datos personales; organización y

administración de archivos; nombramientos o juicio político o penal en su caso, de comisionados de los organismos autónomos; autonomía de organismos garantes; recomendaciones a las Constituciones de los Estados y del Distrito Federal para el establecimiento de organismos autónomos y legislación correspondiente en materia de acceso a la información, protección de datos personales y organización y administración de archivos. Posterior a artículos reformados, se establecieron tres transitorios que denotan su entrada en vigor, recomendaciones al Congreso para expedir una Ley General del Artículo 6º un año después a su publicación, y la posibilidad de que actuales comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) puedan conformar el nuevo organismo.

Por último, señalamos que el Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamento de transparencia y acceso a información pública, ha sido reformado en cinco ocasiones hasta ahora; 1) en diciembre de 1977, que incorpora por vez primera “el derecho a la información” en el contexto partidista de libertad de expresión; 2) en julio de 2007, que constitucionaliza expresa y específicamente el “derecho de acceso a la información y transparencia gubernamental”; 3) en noviembre de 2007, que garantiza el “derecho de réplica” en toda manifestación de ideas; 4) en junio de 2013, que adiciona un apartado “B” en materia de “telecomunicaciones”, y; 5) en febrero de 2014, última reforma que “complementa, amplía y profundiza” el apartado “A” en materia de acceso a la información pública, transparencia y protección de datos personales.

México estableció con esta reforma constitucional de 2014 una codificación jurídica de última generación, configurando el marco legal que determinará mayor jurisdicción y eficacia organizacional, funcional y operativa de la gestión pública, además de cimentar la plataforma necesaria para realizar una mejor rendición de cuentas a todo nivel. Compromiso de próximas legislaturas y administraciones públicas de los tres niveles de gobierno, estará en función de incluir pendientes de transparencia y acceso a información pública gubernamental con vista a la integración de los Sistemas Nacionales de Transparencia, Rendición de Cuentas y Anticorrupción; elementos indispensables de todo gobierno abierto.

### **3.6.3 Perspectiva de la apertura gubernamental**

Mejor manera de dar continuidad al proceso de apertura institucional del gobierno mexicano contemporáneo, será integrando más lineamientos, políticas y reformas legales que determinen la tendencia de transparencia gubernamental en próximos años. A continuación, señalaremos algunos temas relacionados directa o indirectamente con el desarrollo de la transparencia en la gestión pública gubernamental.

La transparencia y el acceso a la información pública deben de asumirse como complemento irrenunciable de la vida democrática en México, que se agregará a la obligación constitucional de entes públicos a rendir cuentas al poder legislativo; toda la reminiscencia criptocrática del Estado y gobierno tendrá que ser removida inexorablemente, asegurando la mayor eficiencia y eficacia de la gestión pública en todo poder y a todo nivel; se definirán claramente las acciones del Estado para transitar al “gobierno abierto”, como garante de una mejor y más amplia rendición de cuentas, participación social y presupuestaria, además del aprovechamiento del nuevo paradigma digital y de procesamiento de información, independiente a la coyuntura y lucha política institucionalizada, promoviendo en todo momento el empoderamiento ciudadano y la eficacia de gestión; con base en el punto anterior, implementar lo más pronto posible tanto en Poderes de la Unión como en niveles de gobierno, los sistemas e-government y/o opengovernment, como protocolos electrónicos generales de acceso a la información reconocidos y oficiales; ofrecer siempre mayores garantías a cualquier interesado del acceso expedito a la información gubernamental, tratando de disminuir la necesidad de intermediación legal de organismos garantes; la ampliación del espectro de información gubernamental que debe ponerse a disposición del ciudadano; conformación del Sistema Nacional de Transparencia con base en Leyes Generales de Transparencia y Protección de Datos, además de la adecuación de sus leyes secundarias, asegurando la autonomía constitucional de estos órganos garantes; con base en éste, habilitar una Plataforma Nacional de Transparencia que homologaría todo uso de tecnologías de comunicación e información para

procedimientos de acceso a información gubernamental, mejorando portales interactivos de obligaciones de transparencia de sujetos obligados, además del Sistema Infomex y aquellos recursos de revisión que se realizan ante organismos garantes; la conformación y articulación en tres niveles de gobierno de un Sistema Nacional de Fiscalización para rendición de cuentas con base en una Ley General de Fiscalización, para que ningún presupuesto, partida o programa gubernamental, servidor o institución pública, esté exento de observancia y obligatoriedad; el establecimiento de la Fiscalía Nacional Anticorrupción con efectiva autonomía constitucional, derivada del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General Anticorrupción, tomando en cuenta la adecuación de leyes secundarias correspondientes; una vez creados y conformados por leyes generales, convergencia entre los Sistemas Nacionales de Transparencia, Fiscalización y Anticorrupción, y su adecuación a leyes secundarias; formulación de un programa para regulación e implementación de transparencia y derecho de acceso a la información en municipios; el gobierno federal deberá abordar la temática de transparencia configurando una política pública sexenal notable y unívoca, que no se diluya en subterfugios locales o municipales, aprovechando la colaboración de la Auditoría Superior de la Federación del Poder Legislativo, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); la promulgación de Leyes Generales de Transparencia y Acceso a Información Pública, de Protección de Datos y otra de Archivos, lo más pronto posible, en el entendido que las federales quedaron limitadas, siendo compromiso de la más reciente reforma al sexto constitucional de 2014; promoción de un Centro Nacional de Investigación y Formación Profesional en Materia de Derecho a la Información, debido a la escasa e insuficiente capacitación en este rubro; un compromiso para que titulares de operaciones bancarias que involucren recursos públicos, no clasifiquen la información relacionada al ejercicio de dichos recursos invocando el secreto bancario, fiduciario o fiscal; difundir y promover las leyes de transparencia para que se reconozca explícitamente el “derecho fundamental inalienable” de acceso a la información pública, además de las “obligaciones” irreductibles de transparencia gubernamental; reformar la Ley

Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para adecuación a las políticas de transparencia de la gestión pública gubernamental; mantener en operación a la Secretaría de la Función Pública (SFP) porque las dependencias y entidades de la administración pública federal deben de contar con órganos internos de control por *default*; retirar las facultades de sanción a los órganos internos de control de la administración pública federal para transferirlas a jueces en materia penal y administrativa, y/o al Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, transformándose en un “Tribunal Federal de Cuentas”; este movimiento contaría de manera inédita, con la colaboración del Poder Judicial para concretar la política de transparencia y anticorrupción del gobierno mexicano; establecimiento de autonomía efectiva en dos órganos independientes del Poder Ejecutivo Federal (Auditoría Superior de la Federación y el Tribunal Federal de Cuentas), además de la participación ciudadana para auditar posibles actos de ineficacia y corrupción; por último, la conformación de un Consejo Nacional de Ética Pública integrado por ciudadanos de reconocido prestigio en el tema, además de observatorios ciudadanos en toda la República mexicana con motivo de formular señalamientos, denuncias, y proyectos de políticas públicas en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Todos los puntos misceláneos referidos en el párrafo anterior más los que se vayan agregando, deberán considerarse al menos, para una nueva generación de reformas que profundicen y amplíen la materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, fundamento para arribar al gobierno abierto y aumentar la eficacia de gestión pública del México contemporáneo.

## Conclusiones

La búsqueda de eficacia para la administración pública en general, como de la gestión pública en particular, se ha visto beneficiada por el advenimiento de disciplinas, técnicas y tecnologías que potencializan el trabajo administrativo. No se puede soslayar que buena cantidad de estas materias se incorporan a planes de estudio de profesiones relacionadas a la administración en México y el mundo, esperando obtener mejores respuestas y mayor eficiencia en el uso de todo tipo de recursos, procurando resultados más cercanos a estrategias predeterminadas.

Últimamente el desarrollo y aumento en procesamiento y automatización de datos como de telecomunicaciones, ha revolucionado sin precedente el proceso administrativo. En el mismo sentido, y respecto al control de sistemas de gestión como parte de todo proceso administrativo público, se ve favorecido ahora con la incorporación de transparencia gubernamental. Ciudadanos y organizaciones civiles participando y coadyuvando amplia e intensivamente de este recurso para control de instituciones públicas, contribuyendo a un mejor desempeño.

Como hemos señalado durante la presente investigación, la transparencia no es una disciplina reconocida ni tampoco se encuentra en la historiografía de la gestión pública específicamente, sin embargo, es una temática derivada del desarrollo de la ciencia política contemporánea, y se le considera característica o atributo de sistema, mientras que en el plano publi-administrativo se le valora como principio de modernización. En el pasado, la teoría general de sistemas refería una “caja negra” de procesamiento con determinadas entradas para ofrecer resultados proyectados. En la actualidad gubernamental con certidumbre democrática, se pide que esa caja de procesamiento sea “transparente” hasta el alcance posible, excluyendo aquellas áreas gubernamentales que necesitan de la discreción su función sustantiva.

Con relación a lo anterior y en una posición eminentemente administrativa, el impacto que ha tenido la transparencia en la gestión pública en general aporta un ejercicio más eficaz y congruente a todos sus niveles y modalidades.

Además, trasciende el ámbito sistémico-administrativo de la actualidad, porque desde el punto de vista político, contribuye a que la ciudadanía participe más en el control gubernamental y toma de decisiones, debido a que anteriormente era facultad de funcionarios solitarios con discrecionalidad. Ejemplo del modelo por gobernanza incorpora a la sociedad para labores de gobierno. En el ámbito social, influye para que la colectividad esté más y mejor informada de lo que realizan sus autoridades como estadio precedente a una genuina rendición de cuentas, obteniéndose mejor conciencia social de la nueva exigencia republicana. En el terreno económico, tanto sector público como privado reconocen la importancia de operar con la certidumbre que provee una política firme de transparencia y acceso a la información pública. Esto se ha convertido últimamente en requisito elemental e insustituible para emprender proyectos de desarrollo.

Por otra parte y correlacionado con el aspecto administrativo, la eficacia de gestión en el ámbito de la administración pública es una obligación implícita que parte de sus propias atribuciones, arquitectura legal y planeación, que no había considerado formalmente la transparencia en procuración de resultados. Ahora podemos asegurar que ningún elemento como la transparencia y el acceso a la información han generado tan esperada capacidad. Esta variable potencializa la gestión gubernamental como ningún otro elemento antecedente, acoplándose al avance tecnológico que es su vínculo complementario. Todas las disciplinas en torno a la administración, desde sus desarrollos más significativos con base en el avance industrial y bélico, no tienen la profundidad para el control de resultados como lo asegura una buena política de apertura informativa. El gobierno abierto es la nueva realidad de administraciones públicas eficaces y contemporáneas.

Paradigma actual de modernidad es el uso de Internet, que ha venido a revolucionar la teleinformática e interacción y retroalimentación de usuarios con dispositivos en red, que variadas administraciones públicas explotan para encontrar y alentar eficacia administrativa. La información está “en línea” para consulta, pero únicamente la que gobiernos han decidido “subir” para difundir. Ahora, políticas de transparencia y de derecho al acceso de información

gubernamental contribuirán a fortalecer este novedoso instrumento, aumentando el nivel de interacción entre sociedad y gobierno con el cúmulo de información cada vez mayor a disposición, abriendo más canales de comunicación para beneficio de la opinión pública demandante, haciendo válido y factible el principio de publicidad de la información gubernamental. Estamos ante la posibilidad real de un sistema electrónico que contribuya invariablemente a socializar en extensión, contenido, profundidad y retroalimentación, el derecho ciudadano de acceso a la información pública beneficiando la eficacia de gestión.

En este contexto, se puede subrayar que la eficacia de gestión pública gubernamental contemporánea estará determinada entre otros elementos; por su modernización administrativa y organizacional; el desarrollo tecnológico y teleinformático conjuntamente al servicio profesional de carrera; además de la mejora regulatoria especialmente en lo que a transparencia y acceso a información pública se refiere. Se dice eufemísticamente que “la transparencia llegó para quedarse”, debido a que este principio provoca el control deseado de la función gubernamental por parte de la sociedad en general, dentro del marco democrático representativo que pudiera evolucionar ulteriormente al esquema de gobernanza. Es verdad que la calidad de ésta en países emergentes no sería la mejor muestra, derivado de posibles fallas y carencias de sus sectores estatal, social y privado. Pero toda apertura informativa es un estímulo auténtico para lograr mayor eficacia de gestión, influyendo directamente en políticas públicas a realizar.

Ahora sabemos que los criterios para determinar la eficacia de gestión pública gubernamental en México, fueron ajenos a la participación social como lo establecimos en este trabajo, generando un servicio público de matiz autoritario, que eventualmente disimulaba, disminuía, discriminaba o excluía, requerimientos, solicitudes y demandas sociales legítimas. En México no se desarrollaron las condiciones político-administrativas para que la transparencia y el acceso a información pública fueran una realidad. Es hasta el pasado reciente cuando se establecen primeros pasos hacia la evolución de régimen, donde una política de transparencia se ve como posibilidad auténtica para contribuir a la eficacia de



gobierno e integrarse en políticas gubernamentales prioritarias, además de establecerse formalmente en la codificación del derecho público mexicano.

No se pretende soslayar que gobiernos con matiz autoritario, incluido el mexicano del siglo pasado, tuvieron y promovieron alguna clase de eficacia de gestión, reproduciendo condiciones político-institucionales para la conservación del *statu-quo* sin el respaldo y legitimidad social, y que con opacidad arbitraria llegaron a dar resultados lejos de una eficacia pública reconocida. En modelos autoritarios de gobierno toda efectividad de gestión se aprovecha doblemente; dando relevancia en ofrecer soluciones a problemáticas y demandas sociales preferenciales -no necesariamente prioritarias-, y en un plano alterno, asegurando control y conservación del *statu-quo*.

El impacto de la transparencia en México como hemos visto, ha favorecido una mejor rendición de cuentas gubernamental de cara a la sociedad, siendo perfectible e incrementando la efectividad de gobierno tanto en el plano sustantivo, administrativo, y programático presupuestal, mostrando decisiones y procesos de políticas públicas para beneficio de la ciudadanía. Opacidad en función pública es generadora de ineficacia, ilegalidad e impunidad; mientras que toda transparencia promueve atribuciones y responsabilidades institucionales y de personal público encargado, para que se lleven a cabo con la observancia social. El poder social posibilitado por la transparencia y el acceso a la información gubernamental, complementa el esquema institucional de control formal por separación de poderes, estableciendo una nueva cultura democrática para verificación de acciones de gobierno. México está en camino del desarrollo institucional con legitimidad democrática, esperando en el futuro concretar un esquema por gobernanza, donde la sociedad mexicana sea protagonista con influencia en decisiones de gobierno. Ningún otro modelo de gestión consideró la transparencia y el acceso a la información pública como promotor de eficacia gubernamental.

Por lo anterior y con base a los elementos que se han aportado en esta investigación, se puede establecer categóricamente que la transparencia concreta y universaliza la eficacia interna y externa de la gestión pública gubernamental como ningún otro elemento potencial de control, haciendo participe a la sociedad

como elemento verificador de gestión; dando respuesta central a nuestra hipótesis original. Lo anterior se comprueba con la amplitud, generalización y progreso que ha tenido esta metodología en México como en el mundo, permeando la gestión pública convencional de la actualidad a todo nivel.

En este trabajo se establecieron y refirieron fundamentos conceptuales de transparencia en entorno cívico y de gobierno abierto, señalando que es un atributo consustancial de regímenes democráticos contemporáneos, respetando y procesando toda opinión pública para una mejor y perfectible rendición de cuentas con monitoreo social continuo. Posteriormente, se señaló a la transparencia en el estudio de la gestión pública convencional, ubicando al modelo gobernanza que comienza a utilizar este paradigma como elemento principal para lograr eficacia gubernamental. Ningún otro modelo de gestión pública se había apoyado en la transparencia gubernamental para alcanzar eficacia *de-facto*. Para finalizar la argumentación, se introdujo preliminarmente al desarrollo institucional de México en materia de transparencia y acceso a la información pública a partir del año 2000, tanto en el ámbito legal de derecho público, como el de planeación estratégica de políticas públicas en los gobiernos de Vicente Fox (2001-2006), Felipe Calderón (2007-2012) y los dos primeros años de Enrique Peña Nieto (2013-2018), que han tenido como atributo principal e innovador la aplicación de transparencia, que comienza a permear todo quehacer y cultura gubernamental en la República mexicana, además de poderes federales y niveles de gobierno.

El camino emprendido hacia el gobierno abierto parece inevitable, siendo perfectible en todo momento e impidiendo progresivamente una restauración de régimen con discrecionalidad y opacidad gubernamental arbitraria; fenómeno anacrónico a la demanda ciudadana contemporánea. Así, la perspectiva de transparencia y acceso a información para beneficio de gestión pública estará en función directa de ver hacia adelante, reconociendo que en el período de referencia de este trabajo han acontecido seis detonadores principales para su instauración según nuestro parecer: 1) un despertar del movimiento ciudadano en México; 2) apoyo decisivo de partidos políticos; 3) decisión del Gobierno Federal (Vicente Fox Quesada 2001-2006) de involucrarse, enviando a la Cámara de

Diputados iniciativa de ley que se concertó conjuntamente con la sociedad para promulgación de primera legislación en la materia; 4) impulso en 2006 de tres gobernadores con denominaciones políticas diferentes, promoviendo la reforma al artículo sexto constitucional, trascendiendo las ventajas propias de sus administraciones para homologarlas a nivel nacional; 5) inaugural utilización por parte del Ejecutivo Federal (Felipe Calderón 2007-2012) de nueva atribución derivada de la Reforma Política de 2012 para “iniciativa preferente” remitiendo en septiembre de 2012 al Congreso de la Unión, iniciativas de reformas a leyes de contabilidad gubernamental y federal del trabajo, en materia de transparencia y rendición de cuentas, y; 6) promoción del Ejecutivo Federal (Enrique Peña Nieto 2013-2018) y de la LXII Legislatura para reciente Reforma al Artículo 6º Constitucional de 2014, que amplía y profundiza la materia de transparencia, acceso a información pública y protección datos personales, convirtiéndola en una legislación de última generación.

Por todo lo anterior, podemos asegurar que la gestión pública con transparencia, es la posibilidad de dar claridad y certidumbre al proceso gubernamental en su conjunto, convirtiéndose en la nueva cultura consuetudinaria que desactiva las tentaciones del autoritarismo, invitando a la iniciativa social a coadyuvar en el diseño y control de mejores estrategias para desempeño público. Además, estará en razón directa para que los sistemas de información gubernamental sean sencillos, accesibles, prácticos y universales en su codificación, sin complejidades, buscando integridad ética de operadores del sistema, esperando que todo resultado de gestión sea medible como prueba inherente de la eficacia alcanzada. Éste será el fundamento incontrovertible para una rendición de cuentas impostergable.

Debemos tomar en cuenta que la participación social de la actualidad no ha sido concesión del poder público, sino necesidad y oportunidad de articulación sectorial racional e incluyente. Vestigios vigentes del autoritarismo gubernamental no solo han sido obstáculos para el progreso democrático en México, sino también para la eficacia de gestión pública gubernamental a todo nivel.

Es indudable que en el emergente desarrollo institucional de México se comienza a perfilar la base de un nuevo modelo de gestión pública, independiente de la resistencia que dejó la configuración gubernamental monocrática. Por lo tanto, aspirar a un gobierno eficaz en procesos y finalidades, será congruente al nivel de mejora participativa que asuma el gobierno mexicano en próximos años, especialmente en lo que a transparencia y acceso a información pública se refiere.

George Orwell con visión posmoderna en su novela 1984, advierte de la eficacia autoritaria al transparentar conductas ciudadanas con tele-monitores al servicio del autócrata. Ahora, en la actualidad democrática global de principio del siglo XXI, estamos ante la posibilidad real de transparentar cada vez más la conducta de gobiernos y gestión correspondiente, con motivo de controlar e incrementar la eficacia pública para beneficio ciudadano. Es decir, subvertir la visión de Orwell al servicio de monitorear, legitimar y fiscalizar todo desempeño gubernamental. Estará en expectativa de próximas administraciones y legislaturas abonar a estos temas, con la finalidad mayoritaria de llegar al gobierno abierto e impedir cualquier efecto regresivo que perjudique la eficacia alcanzada por transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

## Epílogo

Debido a la importancia y dinamismo que tienen los temas relacionados con la transparencia y el acceso a la información pública en el México contemporáneo, no podemos dejar pendiente acontecimientos de alcance mayor que quedaron fuera del periodo de estudio del presente trabajo, y que sin duda por su trascendencia nos es necesario referir como complemento indispensable.

El 4 de mayo de 2015 es decretada y publicada por Enrique Peña Nieto la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que todavía correspondió procesarla a la LXII Legislatura del Congreso de la Unión. Objetivo de esta ley general es disponer principios, bases generales y procedimientos, para asegurar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano, organismo, de Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato, que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos públicos de la Federación, entidades federativas y municipios, de acuerdo al nuevo mandato constitucional de 2014.

Esta ley general expone en sus Títulos lo siguiente: 1) disposiciones generales; 2) responsables en materia de transparencia y acceso a la información; 3) plataforma nacional de transparencia; 4) cultura de transparencia y apertura gubernamental; 5) obligaciones de transparencia; 6) información clasificada; 7) procedimientos de acceso a la información pública; 8) procedimientos de impugnación en materia de acceso a la información pública; 9) medidas de apremio y sanciones. Constó de 33 Capítulos, 216 artículos y 13 transitorios.

Los temas más relevantes de la nueva ley general refieren: la integración del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, y Protección de datos Personales; creación de la Plataforma Nacional de Transparencia y el nuevo Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); la consideración explícita como “derecho humano” del acceso a la información, que comprende solicitar, investigar, difundir y recibir información; garantía de acceso a la información a cualquier persona, en posesión

de cualquier autoridad de los Poderes de la Unión, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física y moral o sindicato, que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en la Federación, estados y municipios; se agregan más sujetos obligados por la ley; El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), señala nuevas y más amplias atribuciones que su antecedente el IFAI; una obligación de que cada sujeto obligado cuente con un Comité de Transparencia, además de que los organismos garantes emitan políticas proactivas de transparencia para incentivar a sujetos obligados a publicar información adicional a la mínima establecida; también, los organismos garantes coadyuvarán a implementar políticas de “apertura gubernamental”; obligaciones de transparencia se dividen en generales, comunes y específicas según sujeto obligado, de personas físicas y morales que reciban y ejerzan recursos públicos o actos de autoridad, y por último, de obligaciones de transparencia en materia energética; la verificación y denuncia por incumplimiento de obligaciones de transparencia; disposiciones generales en clasificación y desclasificación de información, de la reservada y de la confidencial; el procedimiento general de acceso a la información y de cuotas para el acceso; procedimientos de impugnación en materia de acceso a información pública, incluyendo recursos de revisión en materia de Seguridad Nacional y de asuntos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; medidas de apremio y sanciones derivadas del incumplimiento del mandato general.

En transitorios queda derogada cualquier disposición que contravenga principios, bases, procedimientos y derechos reconocidos por la ley general; el INAI expedirá a más tardar en seis meses posteriores a la entrada en vigor de esta ley, lineamientos para ejercicio de sus atribuciones, además de ejercer facultades de revisión y atracción transcurrido un año de la entrada en vigor de la ley general; Congreso de la Unión, legislaturas locales y Asamblea Legislativa del D.F., tendrán también plazo de un año para armonizar las leyes relativas en conformidad con la ley general; sujetos obligados tendrán que incorporarse a la Plataforma Nacional de Transparencia manteniendo actualizadas sus páginas de

Internet de acuerdo a la ley federal, mientras se aprueban a más tardar en un año, los lineamientos del Sistema Nacional de Transparencia; toda la información que contiene los organismos garantes hasta la entrada en vigor de la ley general, formara parte de la Plataforma Nacional de Transparencia; en tanto el Sistema Nacional de Transparencia emita los mecanismos y lineamientos para determinar las acciones correspondientes, los municipios con población menor a 70,000 habitantes cumplirán obligaciones de transparencia de acuerdo a sus posibilidades presupuestarias de acuerdo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, o podrán solicitar al órgano garante de su entidad federativa divulgue vía Internet sus obligaciones de transparencia de manera subsidiaria; el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia deberá instalarse después de sesenta días naturales a partir de la entrada en vigor de esta ley general; el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales deberá emitir los lineamientos y publicarlos en el DOF a más tardar en un año después de su entrada en vigor; cada cámara del Congreso de la Unión aprobará a más tardar el 30 de agosto de 2015 un programa de reorganización administrativa para homologación contable programática presupuestal de ambas cámaras y grupos parlamentarios, en cuanto a sujetos obligados, respecto a los recursos que se asignan a los legisladores.

Como últimas noticias relevantes asociadas al presente trabajo, queremos referir que el 09 de mayo de 2016 el Congreso de la Unión abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, y en su lugar expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vinculada y fundamentada legalmente en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 referida anteriormente.

Por otra parte, el pasado 18 de julio de 2016 el presidente Enrique Peña Nieto también promulgó cuatro leyes y tres reformas que dan origen al nuevo Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) según Reforma Constitucional de 2015, que se configuró de la siguiente manera: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción coordinada por el Comité Coordinador del SNA; Ley General de Responsabilidades Administrativas coordinada también por el Comité Coordinador

del SNA y por el Secretariado Técnico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) referente a la corrupción; Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa coordinada por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa; Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal coordinadas por la Secretaría de la Función Pública y Órganos Internos de Control; Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación coordinadas por la Auditoría Superior de la Federación; Reformas al Código Penal coordinadas por la Fiscalía Especializada Anticorrupción, y por último; Ley de la Fiscalía General de la República que está pendiente hasta ahora, y que será coordinada por la Fiscalía Especializada Anticorrupción.

Cabe mencionar finalmente que el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, el Consejo de la Judicatura y un Comité Ciudadano, serán también Instituciones nacionales que se agregarán a la coordinación del SNA.



## Bibliografía

-Ackerman, John M.-Sandoval, Irma E. **Leyes de acceso a la información en el mundo**. Cuadernos de transparencia 07, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 2005.

-Ackerman, John M. Coord. **Más allá del acceso a la información**. Ed. Siglo XXI México, 2008.

-Alemán, Ricardo. “*Ni los veo ni los oigo*”, en **Itinerario Político**, 29 de junio de 2004. El Universal Online, México, [www.eluniversal.com](http://www.eluniversal.com)

-Alianza Cívica. “*La controversia por el derecho a la información: el caso de Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo*”, en **El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad**. Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2004.

-Arbos, Xavier y Giner, Salvador. **La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**. Ed. Siglo XXI, México, 1998.

-Bahena P., Miguel. **Corrupción: Breve relatoría de imaginarios**. Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC), Secretaría de la Función Pública (SFP), México, 2005. Disponible en [www.sfp.gob.mx](http://www.sfp.gob.mx)

-Ballesteros Mesa, Sergio V. **Hacia una nueva gestión pública gubernamental en México (1982-2004)**. Tesis de Maestría Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado, UNAM, México, 2004.

-Banisar, David. **Freedom of information and access to government record laws around de world**. E.U., Mayo, 2004. Disponible en [www.freedominfo.org](http://www.freedominfo.org)

-Barzelay, Michael. **Atravesando la burocracia**. Una nueva perspectiva de la administración pública. Nuevas lecturas de política y de gobierno. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

-Basave Fernández del Valle, Agustín. **Teoría de la democracia**. Fundamentos de filosofía democrática. Ed. Jus, México, 1963.

-Beas, Diego. **La reinención de la política**. Internet y la nueva esfera pública Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V., México, 2010.

-Bobbio, Norberto. **El futuro de la democracia**. Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 2001.

-Bozeman, Barry. **La gestión pública**. Su situación actual. Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1998.

-Bresser Pereira, Luiz Carlos. **Las reformas económicas en las nuevas democracias**. Un enfoque socialdemócrata. Ed. Alianza, Madrid España, 1995.

-Buendía Vázquez, Alejandro. “*Políticas públicas. Enfoques y perspectivas*”, en **Revista No. 35 Jul-Sept 1997, Políticas públicas: Actualidad y perspectivas**. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM), México, 1997.

-Campuzano Paniagua, Gabriel. “*La necesidad de la transparencia en la administración pública mexicana*”, en **Revista de Administración Pública (RAP) No. 107, Ene-Abr 2003 Transparencia en la función pública**. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 2003.

-Canales Aliende, José Manuel. **Lecciones de administración y de gestión pública**. Publicaciones de la Universidad de Alicante-Escobar Impresores, Almería España, 2002.

-Cantú, Jesús; Fuentes, Benjamín; Merino Mauricio. Panel 3. “La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas”, en **Seminario Internacional: “Hacia una política de rendición de cuentas en México”**. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, Red por la Rendición de Cuentas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Agosto 2011. Disponible en [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

-Carpizo, Jorge. **El presidencialismo mexicano**. Ed. Siglo XXI, México, 2004.

-Castelazo, José R. “La gestión pública de la transparencia”, en **Revista de Administración Pública (RAP) No. 107, Ene-Abr 2003 Transparencia en la función pública**. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), México, 2003.

-Casburi Gabriel y Tussie, Diana . Citado en **Reformas de segunda generación, integración regional y descentralización política (estudio piloto)**. Instituto de Planeamiento Estratégico, Konrad Adenauer Stiftung, sede Argentina 1999. Disponible en [www.kas.org](http://www.kas.org)

-Castañeda, Rolando. **Democracia Económica** Cap. IV, V, VI. Cuba, 2005. Disponible en [www.pdc-cuba.org/](http://www.pdc-cuba.org/)

-**Cronología Transparencia Internacional**. 2005. Disponible en [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

-Diáz de León Mendiola, Francisco. “*Marco histórico de la transparencia en la función pública*”, en **Revista de Administración Pública (RAP) No. 107 Ene-Abr**

**2003, Transparencia en la función pública.** Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., (INAP), México, 2003.

-Dillanés Cisneros, María Estela. **Historia del management 1. La gerencia racional-científica: en busca de la eficiencia.** Edición Internet Gestión y Estrategia No. 6, Departamento de Administración, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-A), México, 2006. Disponible en [www.azc.uam](http://www.azc.uam)

-Eigen, Peter. **Las redes de la corrupción.** La sociedad civil contra los abusos de poder. Ed. Planeta, Bogotá Colombia, 2004.

-Escobedo, Juan Francisco. **Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.** Biblioteca Virtual, IJ-UNAM, México 2002. Disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

-Escobedo, Juan Francisco. **La invención de la transparencia.** Serie Políticas Públicas, Ed. Miguel Ángel Porrúa, Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, México, 2010.

-Fuentes, Victor. **“Blinda Corte a IFAI”.** México, Diario-*Reforma*- Primera Plana Sección Nacional, p.1, 02-03-2012.

-Fuentes, Victor. **“Blinda Corte Transparencia”.** México, Diario-*Reforma*-Primera Plana Sección Nacional, p.1, 11-07-2012.

-García, Isabel y Gutiérrez, Paulina. **“Sin reforma a la Ley Federal de Transparencia, no se conocerá información de interés público”.** México, Red por la Rendición de Cuentas, 2011, en [www.rendiciondecuentas.org.mx](http://www.rendiciondecuentas.org.mx) (consulta 27-09-2012).

-Garduño, Silvia. **“Ignoran Estados transparencia”.** México, Diario -*Reforma*- Sección Nacional, p. 21, 29-03-2012.

-Guerrero Amparán, Juan Pablo. **La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar?** Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía. México, 1999. Disponible en [www.presupuestoygastopublico.org](http://www.presupuestoygastopublico.org)

-Guerrero Gutiérrez, Eduardo. *“La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y rendición de cuentas en México”* en ensayos **Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública**, trabajos ganadores del 7º. Certamen Nacional de Ensayo “Francisco I. Madero”. Instituto Federal Electoral (IFE), México, 2003.

-Guerrero, Omar. **Del Estado gerencial al Estado cívico**. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), México, 1999.

-Guerrero, Omar. **Nuevos modelos de gestión pública**. Revista Digital Universitaria UNAM, Vol. 2 No.3, México, 2001. Disponible en [www.revista.unam](http://www.revista.unam)

-Guerrero, Omar. **La administración pública a través de las ciencias sociales**. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 2010.

-Konrad Adenauer Stiftung (2001). **Reformas de segunda generación, integración regional y descentralización política (estudio piloto)**. Instituto de Planeamiento Estratégico, Konrad Adenauer Stiftung, sede Argentina, 2001. Disponible en [www.kas.org](http://www.kas.org).

-López Adame, Antonio Xavier (2004). “*La transparencia en México: apuntes para su análisis*”, en 1er. Certamen Nacional de Ensayo **México entra a la era de la transparencia**. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2004.

-Martínez Anzures, Luis Miguel. **Controles y responsabilidades en el sector público**. Ed. Plaza y Valdez, México, 2004.

-Orwell, George. **1984**. Biblioteca Básica Salvat num.50. Salvat Editores, S.A., España, 1970.

-Peschard, Jacqueline. “**La transparencia en México: Aprendizajes y desafíos**”. México, Transparencia y Privacidad Revista, IFAI, 2011, en [www.transparenciayprivacidad.org.mx](http://www.transparenciayprivacidad.org.mx) (consulta 24-09-2012).

-Pichardo Pagaza, Ignacio. **Modernización administrativa**. Propuesta para una reforma inaplazable. El Colegio Mexiquense, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2004.

-Popper, Karl R. **La sociedad abierta y sus enemigos**. 1ª edición. Biblioteca de Psicología Social y Sociología. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina, 1957.

-Popper, Karl R. (1988). “*Un repaso por mi teoría de la democracia*”, Karl Popper. Nuevas reflexiones sobre La Sociedad Abierta, en **Revista Mensual Vuelta V.12 num. 143 Octubre de 1988**. Ed. Vuelta, México, 1988.

-Reyes Heróles, Francisco. **Corrupción: de los ángeles a los índices**. Cuadernos de transparencia 01. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2003.

-Revista IAPEM Ene-Mar. 37. **Retos de la gestión pública contemporánea**. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., México, 1998.

-Rodríguez Zepeda, Jesús. **Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política**. Cuadernos de transparencia 04. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México. 2004.

-Salazar Ugarte, Pedro. "Reflexiones introductorias" en **Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2006.

-Salazar Ugarte, Pedro. (Coord.) **El derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias**. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2008.

-Sánchez González, José Juan. **Gestión pública y governance**. Mención honorífica del Premio IAPEM 2001. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 2002.

-Saul, Lilia. "Estados se blindan contra transparencia" **Primera Plana y Sección Nación**. México, Diario- *El Universal*- p. A1, A8, 21-08-2011.

-Sartori, Giovanni. **¿Qué es la democracia?** Ed. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, México, 2003.

-Schedler, Andreas (2004). **¿Qué es la rendición de cuentas?** Cuadernos de Transparencia 03. Instituto de Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2004.

-Secretaría de la Función Pública. **Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública**. Colección editorial del gobierno del cambio. SFP, Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 2005.

-Subirats, Joan (1994). **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Colección Estudios, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid España, 1994.

-Transparencia Internacional (TI). **Cronología de Transparencia Internacional**. Fechas importantes en la historia de Transparencia Internacional. Versión traducida con última modificación abril 2005. Disponible en [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

-Ugalde, Luis Carlos. **Rendición de cuentas y democracia. El caso de México**. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral (IFE), México, 2002.

-Uvalle Berrones, Ricardo. "Las políticas públicas: Un testimonio del gobierno ilustrado y democrático", en **Revista No. 35 Jul-Sept 1997, Políticas Públicas:**

**Actualidad y perspectivas.** Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C. (IAPEM), México, 1997.

-Uvalle Berones, Ricardo. **Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México.** Retos y perspectivas. Ed. Plaza y Valdez UNAM, México, 2000.

-Uvalle Berrones, Ricardo. **La transformación procedimental y democrática de la administración pública.** Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM), México, 2005.

-Vargas Llosa, Mario. Intervención Mesa 8 “Del Comunismo a la sociedad abierta”, **Encuentro Vuelta. El Siglo XX: La experiencia de la libertad/1, Hacia la sociedad abierta.** Fundación Cultural Televisa A.C. y Vuelta, Ed. Espejo de Obsidiana, México. 1991.

-Vaughn, Robert G. **Transparencia-Los mecanismos: Gobierno abierto y rendición de cuentas.** Departamento de Estado, Temas de Democracia, U.S. 2000. Disponible en [www.usinfo.state.gov](http://www.usinfo.state.gov)

-Vázquez Cano, José Luis. **El control gubernamental y la contraloría social mexicana.** Una visión de la modernización de México. Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1994.

-Vélez Iglesias, Lilia. **“Ley Federal: segundo round”.** México, Nitidez Pública. 2009, en <http://e-consulta.com/blogs/nitidez/?p=20> (consulta 24-09-2012).

-Vélez Iglesias, Lilia. **“Reformar ya y correctamente la Ley Federal de Transparencia”.** México, Nitidez Pública, 2011, en <http://e-consulta.com/blogs/nitidez/?p=19> (consulta 29-09-2012).

-Vergara, Rodolfo. **La transparencia como problema.** Cuadernos de transparencia 05. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2005.

-Weber, Max. **¿Qué es la burocracia?** Ed. Coyoacán, México, 2004.

## **Normatividad**

**-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2003.**

**-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2008.**

**-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2015.**

**-Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** México, Presidencia de la República. DOF/04-05-2015.

**-Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.** México, Presidencia de la República. DOF/11-06-2012.

**-Ley Federal de Archivos.** México, Presidencia de la República. DOF/23-01-2012.

**-Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002).** México, Presidencia de la República. DOF/11-06-2002

**-Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2016).** México, Presidencia de la República. DOF/09-05-2016

**-Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.** México, Presidencia de la República. DOF/05-07-2012.

**-Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2003).** México, Presidencia de la República. DOF/10-04-2003.

**-Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno.** México, Presidencia de la República. DOF/12-112012.

**-Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.** México, Presidencia de la República. DOF/30-11-2012.

**-Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** México, Secretaría de Gobernación. DOF/06-12-1977.

**-Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** México, Secretaría de Gobernación. DOF/20-07-2007.

**-Decreto que reforma los artículos 6º, 41, 85, 99, 108, 116, y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** México, Secretaría de Gobernación. DOF/13-11-2007.

**-Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94, y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones.** México, Secretaría de Gobernación. DOF/11-06-2013.

**-Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.** México, Presidencia de la República. DOF/07-02-2014.

**-Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.** México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), DOF/ 30-05- 2001.

**-Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.** México, Presidencia de la República, Poder Ejecutivo Federal, 2007.

**-Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.** México, Gobierno de la República, Poder Ejecutivo Federal. DOF/20-05-2013

**-Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Reforma al Artículo 6º constitucional que establece el acceso a la información pública como derecho fundamental de los mexicanos. México, IFAI, 2008. [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx)

**-Tesis Aislada SCJN.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo III, Junio de 1996, Tesis: **P. LXXXIX/96, p. 513.** México SCJN

**-Tesis Aislada SCJN.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Pleno, Tomo XI, Abril de 2000, Tesis: **P. XLV/2000, p. 72.** México SCJN.

**-Tesis Aislada SCJN.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno y Primera Sala, Tomo I, Febrero de 2012, Tesis: **XIV/2012, p. 657,658.** México SCJN.