

2<sup>o</sup> CONCURSO  
*de ensayo*

universitarios  
construyendo  
transparencia

*Democracia política*

*Sindicalismo independiente*

*Políticas públicas*

Emilio Del Carmen López | Juan Olguín Monroy | Pamela Ivonne Rodríguez Padilla



2009



**info**dif

Instituto de Acceso a la Información  
Pública del Distrito Federal

## DIRECTORIO INFODF

OSCAR GUERRA FORD  
Comisionado Ciudadano Presidente

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ  
Comisionado Ciudadano

ARELI CANO GUADIANA  
Comisionada Ciudadana

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS  
Comisionado Ciudadano

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ  
Comisionado Ciudadano

## JURADO CALIFICADOR

ARELI CANO GUADIANA  
Presidenta / InfoDF

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ  
Integrante / InfoDF

SATURNINO MANUEL CANTO CHAC  
Integrante Externo / Universidad Autónoma Metropolitana

CIRO MURAYAMA RENDÓN  
Integrante Externo / Facultad de Economía de la UNAM

RUPERTO PATIÑO MANFFER  
Integrante Externo / Facultad de Derecho de la UNAM

## CÓMITE ORGANIZADOR

Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia

D.R. © 2010, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal  
La Morena No. 865 Local 1, Col. Narvarte Poniente,  
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal  
"Plaza de la Transparencia"

Primera edición, enero de 2010  
ISBN 978-607-7702-04-7

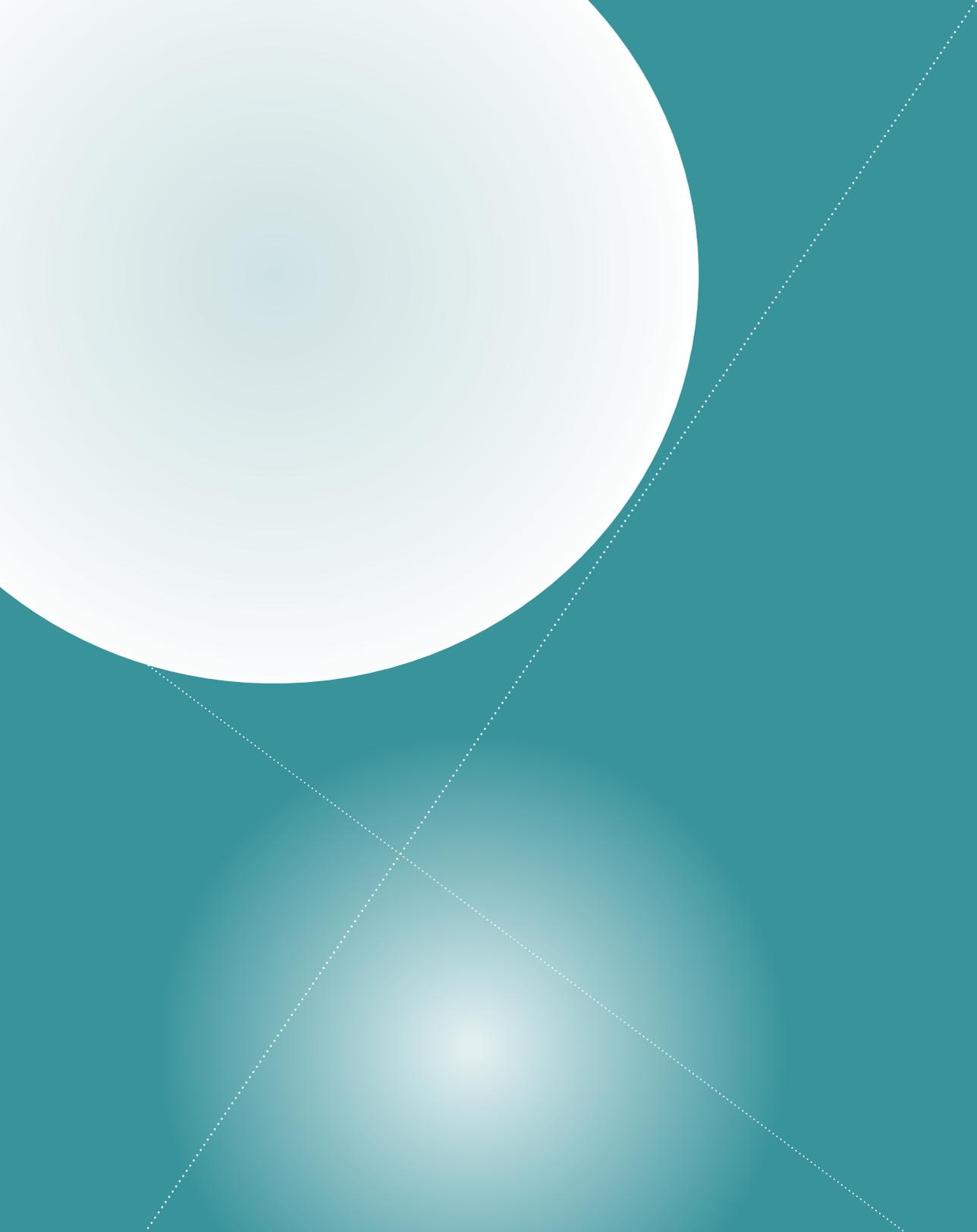
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.  
Impreso y hecho en México

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores.

2<sup>o</sup> CONCURSO  
*de ensayo*

universitarios  
construyendo  
transparencia

2009



ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DISPOSITIVO INSTITUCIONAL PARA  
LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA EN EL MÉXICO  
CONTEMPORÁNEO

Emilio Del Carmen López

7

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN  
DE CUENTAS EN EL SINDICALISMO MEXICANO: EL CASO DEL SINDICATO  
INDEPENDIENTE DE TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
METROPOLITANA

Juan Olgún Monroy

77

EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE TRANSPARENCIA

Pamela Ivonne Rodríguez Padilla

141

SÍNTESIS DE ENSAYOS FINALISTAS

191

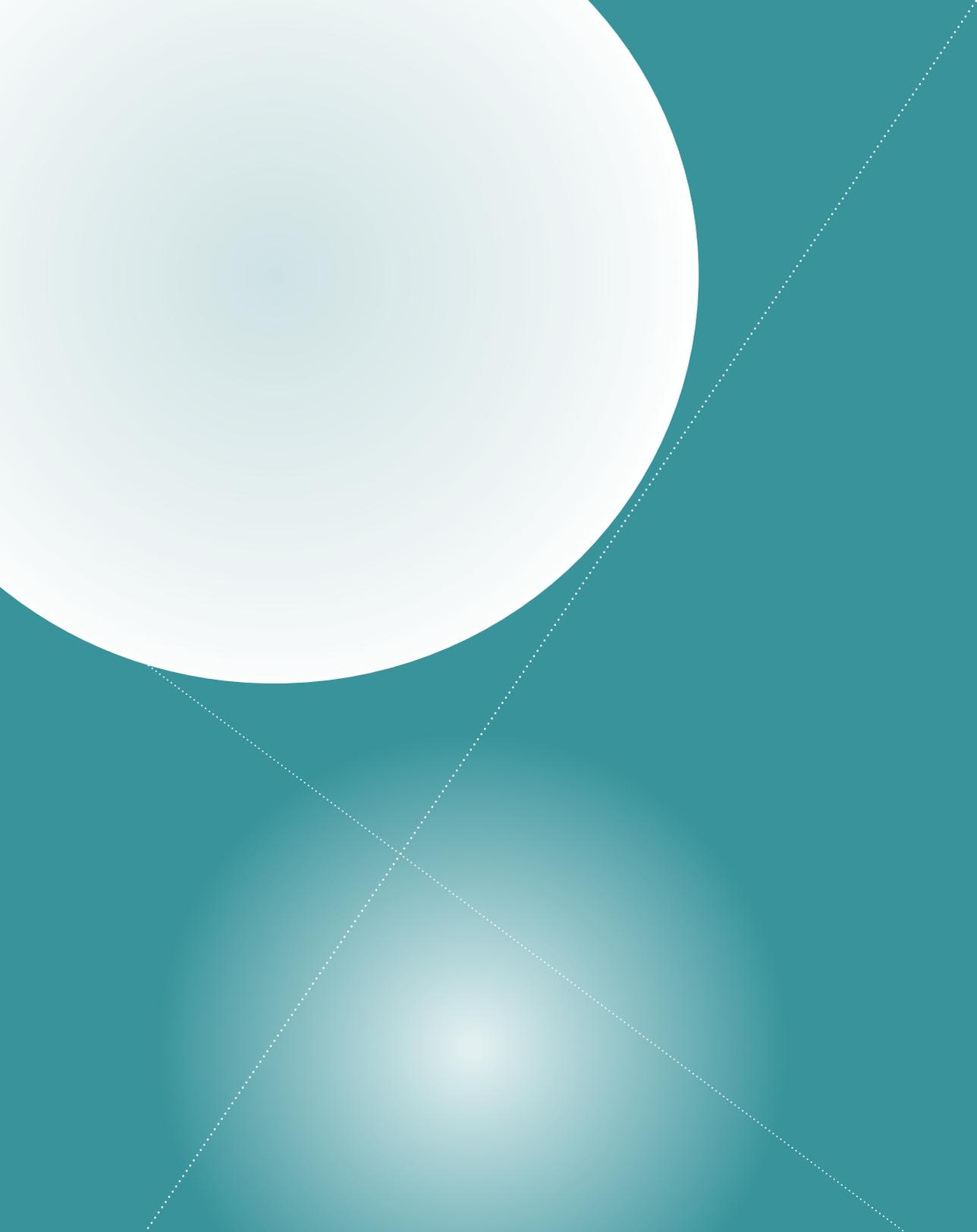


EMILIO DEL CARMEN LÓPEZ, ES ESTUDIANTE DE CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (UACM). DURANTE 2005 PUBLICÓ DIVERSOS ARTÍCULOS DE OPINIÓN EN LA SECCIÓN D.F. DEL PERIÓDICO EL UNIVERSAL. EN 2009 PUBLICÓ UN ARTÍCULO EN LA REVISTA MEDIORAMA DE LA UACM REFERENTE A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD IMPLEMENTADAS EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO  
DISPOSITIVO INSTITUCIONAL  
para la consolidación de la democracia política  
en el México contemporáneo

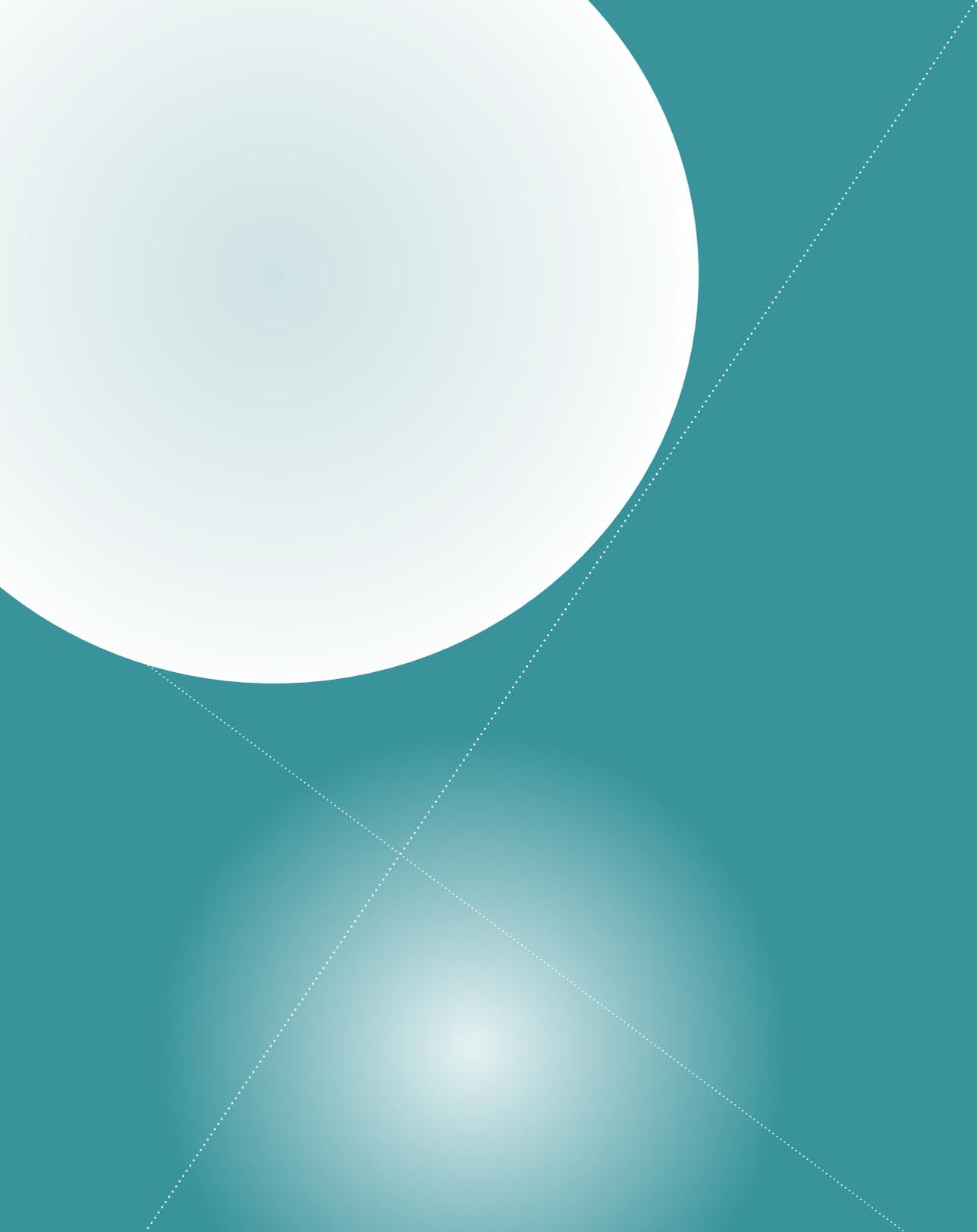
Emilio Del Carmen López

ENSAYO GANADOR DEL PRIMER LUGAR



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA	15
• Democracia política	15
• Democracia liberal	20
• Representación política	21
II. EL DEBILITAMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA EN MÉXICO	29
• De la democracia oligárquica a la democracia liberal	29
III. POR UN SISTEMA INTEGRAL DE DEMOCRACIA	39
• ¿Es posible una democracia integral en México?	44
• En búsqueda de la participación ciudadana en México	48
IV. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA CONSOLIDAR NUESTRA DEMOCRACIA	53
• El acceso a la información pública y la búsqueda de una mejor democracia	53
• La institucionalización del acceso a la información	59
• Las dificultades del acceso a la información en México	62
V. CONCLUSIONES	69
ANEXOS	72
BIBLIOGRAFÍA	73



## INTRODUCCIÓN

En la actualidad y en nuestro país existe una creciente necesidad de dotar de legitimación<sup>1</sup> al régimen político<sup>2</sup> basado esencialmente en la democracia-liberal-representativa. Lo anterior se debe a que los partidos políticos mexicanos —y en general la clase política— se han deslindado de su función de representatividad, ya que han dejado de ser el vínculo entre las demandas de la sociedad civil y el Estado.

En consecuencia, la sociedad política se ha hermetizado de manera tan creciente y acelerada que la ciudadanía ya no encuentra canales de diálogo con el Estado para la resolución de sus demandas. Sin embargo, el debilitamiento de las estructuras tradicionales de la democracia-liberal-representativa no puede ser interpretado como el fin de la democracia política, ya que un periodo de crisis no sólo es reflejo del agotamiento de un proceso político-social, sino que también puede ser muestra de una oportunidad de reformular el statu quo imperante.

---

<sup>1</sup> Sigo aquí la idea de legitimación referida como “la aceptación social que de hecho recibe un sistema jurídico-político” (Ruiz, 2008, p. 239).

<sup>2</sup> Entiendo al régimen político como el conjunto de instituciones que regulan el acceso y ejercicio del poder político (O’Donell, 2008).

Por tal motivo, la democracia política aún no logra ver su final como régimen político hegemónico de la modernidad. La sociedad civil ha tratado de recrear de distintas maneras los principios de la democracia, entre ellos la búsqueda de la deliberación y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Qué duda cabe que uno de los puntos débiles de la democracia liberal es la creciente apatía política que fomenta en sus ciudadanos. No obstante, dicha apatía no es reflejo de un descrédito hacia la democracia sino de ciertas restricciones institucionales que posee intrínsecamente. Un ejemplo de esto es la inexistencia de instrumentos jurídicos de democracia directa en la actual constitución mexicana.

A pesar de ello, los ciudadanos, cada vez con mayor frecuencia, se organizan desde su localidad (colonia, barrio, manzana) para hacer llegar sus demandas ante los órganos gubernamentales. De esta manera, lo local se muestra como un espacio para la construcción de canales comunicativos entre Estado y sociedad.

Es en este rubro en donde nos encontramos con un gran obstáculo para el mejoramiento de la calidad democrática: para que se gesté una acción colectiva que pueda demandar y obtener soluciones del Estado, es necesario que la ciudadanía obtenga información sobre el tema que exige ante las esferas gubernamentales, para así poder emitir una opinión y solución sobre un tema en específico. De esta manera los ciudadanos tratarían de incidir en la formulación de las políticas públicas siempre desde una lógica normativa de corte democrático. Ejemplos de esto serían el uso de recursos públicos de

ciertas instituciones; fiscalización de procesos electorales; rendición de cuentas, entre otros.

Por tal motivo, en el presente trabajo se pretende abordar dicha problemática, inmerso siempre en la lógica de que el acceso a la información es un dispositivo institucional en el que podemos encontrar la concreción procedimental sobre el ineludible derecho de los ciudadanos a la información. Si dicho derecho fuese cristalizado en un conjunto de instituciones y procedimientos, en consecuencia, tendríamos grandes posibilidades de que la democracia política se desarrolle y consolide en nuestro país.

Mi propósito con el presente ensayo es mostrar la importancia que poseen las instituciones, más que cualquier otro medio procedimental para la consolidación de la democracia. Para ello utilizaré el caso específico del acceso a la información, asumiendo que es un derecho<sup>3</sup> ciudadano que debe institucionalizarse para lograr la consolidación democrática.

Es un hecho que el vacío de legitimación producido por la democracia liberal puede ser llenado por la continua participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. No obstante, si el acceso a la información no es institucionalizado, la participación ciudadana carecería de sentido si es que no existen las instituciones capaces de atender las demandas de información.

---

<sup>3</sup> Cuando hablamos de derechos nos referimos a aquellas obligaciones permanentes e ineludibles que han sido encargadas al Estado para que garantice a los ciudadanos y/o sujetos de derecho.

En consecuencia, la temática se abordará en cuatro fases: en primer lugar, se delimitarán los aspectos relacionados con la democracia política; esto es, hablaré de la democracia política resaltando su característica institucional. De esta manera, el lector entenderá a qué me refiero cuando hablo de democracia política; en una segunda parte, ubicaré el agotamiento de dichas estructuras institucionales en el país, las cuales fomentan, entre otros fenómenos: la apatía política en los ciudadanos y el descrédito por parte de la sociedad civil a las instituciones; en un tercer apartado, trataré de mostrar una amalgama conceptual en la que se articulen las ventajas que ofrecen las instituciones de la democracia liberal, aunado a un conjunto de características deliberativas cimentadas en la sociedad civil, lo que traería como resultado un sistema integral de democracia, es decir, el complemento de ciertas áreas de la democracia liberal y participativa. En este rubro se colocarán el acceso a la información y la participación ciudadana como dos de los ejes fundamentales para la consolidación de la democracia política en México.

## I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA

### DEMOCRACIA POLÍTICA

En este apartado desarrollaré las características específicas de la democracia política. Más adelante, hablaré de cómo este régimen político se va configurando y amalgamando con otras corrientes del pensamiento político, dando como resultado la democracia-liberal-representativa. De esta manera se podrá esgrimir la idea de que la consolidación de la democracia, en un primer momento, debe pasar por el plano político. Posterior a esto, se puede pensar ya en la extensión de los principios democráticos a otras esferas, tales como: 1) la esfera de la economía (democracia distributiva); 2) la esfera social (la democracia como una forma de vida) y cultural (entender la democracia como el fundamento que rija nuestros principios de acción individual y colectiva).

Ahora bien, podemos decir que en un principio muchas de las interpretaciones acerca de la democracia giraron en torno al significado literal de la palabra democracia, el cual se refiere al gobierno o poder del pueblo (demos, gente, pueblo; kratos, poder, gobierno). No hay duda

que el significado literal abre un proceso de comprensión conceptual de gran alcance, al señalar en quién reside la soberanía o legitimidad de todo régimen político que se diga democrático. Por consiguiente encontraremos que en toda democracia la legitimidad o soberanía reside en el pueblo. No obstante, el significado literal inicia un proceso de desarrollo conceptual que abre un abanico de preguntas, entre las cuales destacamos sólo algunas para los fines de este trabajo. A mi parecer la pregunta nodal se muestra como sigue: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de pueblo? Dicho esto, la pregunta que puede hacerse el lector sin ninguna vergüenza es: ¿por qué saltar el prefijo *kratos*? Mi respuesta sería porque el prefijo *kratos*, es decir, poder, no se encuentra inmerso en una camisa sujeta por los fuertes brazos de la polisemia, ya que poder puede ser entendido a grosso modo como la facultad o capacidad de que A imponga su voluntad sobre B, aun en contra de su voluntad.<sup>4</sup> Como es evidente, el problema no reside en la palabra poder, por tal motivo hablaré del sufijo pueblo.

En consecuencia, ofreceré una breve descripción acerca de la conformación socio-política de la palabra pueblo para esclarecer el significado de la palabra democracia. De esta manera, podré colocar al lector en la misma sintonía de análisis.

Por consiguiente, cabe señalar que la primera utilización de la palabra pueblo fue esgrimida por los griegos en el siglo V a.C. En este periodo se entendía al *demos* como la comunidad reunida en la

---

<sup>4</sup> Si el lector desea profundizar en el tema, remítase a Max Weber (2008), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 43.

ekklesia, es decir, la comunidad de ciudadanos griegos reunidos en la asamblea popular para deliberar sobre los asuntos de interés colectivo. Sin embargo, aquí la noción de pueblo sigue siendo vana, tal y como lo señala Sartori (1989) al decir que el demos puede asimilarse como a todos, a los muchos, a la mayoría o a la multitud.

Más adelante, los romanos utilizarán la categoría *populus* para hablar de pueblo. Aquí conviene hacer una pausa en el desarrollo histórico del término, puesto que es válido señalar que el significado moderno de la palabra pueblo proviene de *populus* y no directamente de *demos*, como comúnmente se llega a creer. Dicho esto, abordaré las diferentes interpretaciones hegemónicas que se han venido gestando hasta nuestros días sobre la palabra pueblo:

Pueblo, que significa literalmente [1] todo el mundo [...] como un [2] gran número [...] como [3] clase baja [...] como una [4] totalidad orgánica [...] como la [5] mayor parte, expresada por un [6] principio de mayoría absoluta [de igual manera, sólo que ahora es expresado bajo] un [7] principio de mayoría limitada.<sup>5</sup>

Ahora bien, es necesario resaltar los inconvenientes de cada idea sobre este concepto para finalmente llegar a la idea de pueblo mejor lograda, la cual es utilizada como un principio rector de la democracia política hasta nuestros días. En primer lugar, tenemos la denominación de pueblo como todo el mundo. Aquí es imperativo señalar que ninguna democracia ha incluido a todos, puesto que ha dejado fuera a diversos grupos sociales (esclavos, negros, mujeres, niños, discapacitados,

<sup>5</sup> Al respecto, véase a Sartori, Giovanni (1989), *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, tomo 1, México, Alianza, p.43.

indígenas, personas con diferentes preferencias sexuales, por mencionar algunos) todos ellos excluidos en distintos momentos históricos. Es innegable que las democracias actuales se caracterizan por el sufragio universal; no obstante, siguen fuera de todo derecho político niños, reclusos y enfermos mentales, entre otros, así como otros colectivos que enfrentan dificultades para emitir su voto.

Enseguida, tenemos la idea de pueblo como un gran número. Aquí podemos decir concisamente que se habla de una indeterminación, puesto que no se señala quiénes son ese gran número. Posteriormente, tenemos la idea de las clases bajas. No obstante, esta idea pierde suelo en sociedades mucho más complejas y diversificadas como las actuales. En la actualidad no persiste la polaridad ricos/pobres, debido a la existencia de un gran número de ciudadanos ubicados en las llamadas clases medias. Por otro lado, tenemos la idea de totalidad orgánica. Aquí se dice que el pueblo es una voluntad unívoca y general. Sin embargo, debemos decir que el pueblo más bien es diverso y heterogéneo en cuanto a su relación con el contrato social; es decir, el pueblo se relaciona con el Estado de distintas maneras, puesto que en la manera de exigir y ejercer sus derechos un ciudadano es muy diferente de otro. En suma, la visión de totalidad es una expresión más de un totalitarismo que de una democracia.

Más adelante se propone la idea de pueblo en referencia a una mayoría absoluta, la cual constituye un avance por llevar a términos empíricos la democracia, puesto que los más, es decir, la mayoría, tomaría las decisiones en la comunidad política. Sin embargo, la

mayoría absoluta podría representar a la larga el inicio de un periodo de tránsito hacia una autocracia,<sup>6</sup> puesto que la mayoría aplastaría, perseguiría y callaría a las minorías desembocando así en una tiranía de la mayoría.<sup>7</sup> En cambio, tenemos la noción de pueblo como la mayoría limitada, que se refiere a la idea de que las mayorías permitirán el funcionamiento operativo de la democracia, en tanto éstas permitan el respeto irrestricto a los derechos de las minorías. Lo anterior abre paso a que la democracia haga un hecho la alternancia en el poder, lo cual puede verse materializado únicamente cuando las minorías ejercen sus derechos individuales, tales como: 1) libertad de expresión; 2) de reunión; y, sobre todo, 3) libertad a la crítica, lo que a su vez podría convertir a las minorías en mayorías.

En resumen, podemos ver que la idea de pueblo se ha transformado a lo largo de la historia. Tal vez ésta sea la razón por la cual diferentes académicos, intelectuales y teóricos hayan decidido reemplazar el concepto pueblo por uno más pomposo como sociedad civil. Sin embargo, la llamada sociedad civil también es un concepto sumamente complejo y polisémico.

---

<sup>6</sup> Entiendo a la autocracia como el régimen opuesto a la democracia, en tanto rompe con varios preceptos democráticos al: 1) autoinvestirse de poder; 2) ejercer el poder vía herencia; y 3) ejercer el poder sin ningún límite o contrapeso, lo que trae como consecuencia que el poder sea ejercido sólo por medios coercitivos y no por consenso.

<sup>7</sup> En este rubro se recomienda al lector observar la argumentación que despliega Tocqueville (2005) en referencia a la tiranía de la mayoría.

## DEMOCRACIA LIBERAL

En tanto la democracia mostraba ciertas lagunas en su carácter procedimental y en ciertos principios axiológicos. La defensa de una esfera individual muestra ya la influencia del liberalismo en la propuesta democrática.

El liberalismo influyó en la democracia política moderna, en tanto es flexible y compatible con el principio de mayoría tan anhelado por la democracia; no obstante, pone límites a una posible democracia totalitaria que cubra todas las externalidades humanas; esto es, una democracia en donde la política con su principio de mayoría absoluta absorba a las esferas de la sociedad (la cultura, la religión, la economía), lo que haría posible que la voluntad de la mayoría aplastara a los individuos pertenecientes a la comunidad política, obligándolos a ser parte de la voluntad unívoca de la mayoría y dando paso así a un régimen autocrático.

Por tal motivo, el liberalismo posibilita los principios normativos/axiomáticos para que las minorías obtengan espacios de crítica para la conformación de disensos. Esto, a su vez, haría posible que la actual minoría, en un lapso no muy largo, se convierta en mayoría, sentando así las bases para una posible alternancia en el poder, lo que constituye uno de los principios clave para todo régimen democrático.

En conclusión, el liberalismo dota de facultades a la democracia, en tanto acepta que todo régimen político es un régimen de dominación; sin embargo, el liberalismo pone ciertos límites al ejercicio del poder

por medio de la igualdad política y la defensa de las libertades y los derechos individuales; es decir, protege los derechos fundamentales de los individuos pertenecientes a la comunidad política. Dicho de otra manera: el liberalismo coloca un freno por medio de la defensa de la esfera privada ante el poder coercitivo del Estado. Si esto no fuera así, la sociedad civil caería presa de la mayoría absoluta, a pesar de que un régimen democrático se caracteriza por la pluralidad, el disenso y la tolerancia, materializando así el principio de mayoría limitada.

## REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Finalmente, para hablar de democracia política en el contexto moderno, es necesario hablar en términos empíricos de lo que ha dado vida a que la democracia liberal sea el régimen político preponderante en la modernidad. Lo anterior nos conduce a hablar del principio de representación, o lo que consideramos como el mecanismo operativo/procedimental de la democracia política.

La democracia-liberal también es representativa; es decir, busca “hacer presente algo o alguien que no está presente”.<sup>8</sup> Esto en código político puede ser traducido como la necesidad procedimental para que la democracia se lleve a cabo, dado que en los siglos XIX y XX el tamaño de las comunidades políticas registró un aumento

<sup>8</sup> Véase Sartori, Giovanni (2002), “Representación”, en Elementos de teoría política, Alianza, Madrid, p. 225.

estrepitoso en referencia al número total de la población mundial.<sup>9</sup> Esto para interés de la democracia y los demócratas se muestra como un gran problema procedimental, puesto que no es viable ni posible que los ciudadanos se reunieran en una “ekklesia moderna”; esto es, un espacio público de tamaño colosal que pudiera albergar a los ciudadanos para que deliberen de forma directa sobre los asuntos públicos. Un ejemplo de lo anterior lo constituyen las comunidades políticas pequeñas como las polis griegas que transitaron a los Estados-nacionales.

Por consiguiente, el principio de representación, junto con el principio de mayoría limitada, hacen posible que la democracia se realice, ya que el principio de representación facilita que los ciudadanos dentro de comunidades políticas masificadas, como las actuales, puedan intervenir en los asuntos colectivos por medio de representantes electos.

Lo dicho hasta ahora sólo muestra un paisaje general y muy difuso de la representación. Ya hemos dicho que en un primer momento la representación se refiere a la acción de hacer presente algo/alguien que no se encuentra presente físicamente. No obstante, si nos quedáramos con esta visión de la representación sólo daríamos paso a más dudas que respuestas. Entre las preguntas que figurarían, están: ¿a quién se hace presente?, ¿cuál es el objetivo de hacer presente

---

<sup>9</sup> En 1950 el número estimado de habitantes en el planeta era de 2.524 mil millones; no obstante, el dato anterior se ve altamente rebasado en un estimado de 5.768 mil millones de habitantes a nivel global (Véase anexo 1).

algo/alguien que no está?, ¿en dónde hacerlo presente?, ¿cómo se hace presente? Como podemos ver, las preguntas anteriores son sumamente complejas, por tal motivo es un imperativo reducir su grado de abstracción colocándolas en su adecuado contexto.

Para fines del presente ensayo utilizaremos el principio de representación en términos socio-políticos; es decir, hablaremos de la representación como el procedimiento mejor logrado para que la sociedad civil haga llegar sus demandas ante las esferas gubernamentales, vía representantes electos.

Para ilustrar lo anterior, el ejemplo por excelencia lo constituye la gran funcionalidad que han tenido los partidos políticos, ya que no se ha conocido un mejor mecanismo para que la sociedad se vincule con el Estado. No obstante, es oportuno mencionar que la relación partidos-sociedad-democracia es sumamente conflictiva, debido a que es una relación contingente (incierto, cambiante), puesto que los dos conceptos ideales –democracia y partidos– llevados a la realidad, provienen de tradiciones distintas del pensamiento y de contextos socio-históricos diferentes. Como se mencionó antes, la democracia proviene del siglo V a.C., en tanto la representación política-democrática –ubicada principalmente en los partidos– proviene de las revoluciones francesa (1789), inglesa (1642) y estadounidense (1763); esta última permeará de forma contundente a nuestro país.

Ahora bien, en la representación-político-democrática es necesario mostrar al lector un breve estado del arte de las diferentes

propuestas acerca de la representación, y así poder dar respuesta a algunas preguntas antes formuladas. Entre las principales teorías que figuran son: 1) la visión del representante como un delegado sin libertad, a causa de que representa intereses de grupo o particulares (Bobbio, 1996); 2) la idea de representatividad como semejanza, similitud o parecido. Aquí se pueden inscribir los grupos étnicos, es decir, un indígena representa a otro indígena (Sartori, 2002); 3) con la idea de representación fiduciaria, aquí el representante deja de lado los intereses particulares o de grupo por los intereses de toda la comunidad política. Esto se ve materializado gracias a que el representante es dotado de mayor libertad para poder decidir sobre lo que es mejor para la nación (Bobbio, 1996); 4) la idea de representación como una responsabilidad, la cual se refiere a que el Estado carga entre sus grandes hombros el imperativo de ser sensible ante las demandas sociales; es decir, se refiere a un gobierno receptivo, en donde se rindan cuentas de lo que se hace (Sartori, 2002).

De las propuestas anteriores emplearemos sólo las teorías 3 y 4. La razón por la que se prefieren estas dos teorías se debe a que la teoría 1 se remonta a un contexto del mundo proveniente de la Edad Media. En cuanto a la segunda, proviene más bien de una tradición sociológica que tiene sumos alcances para dar explicación de cómo ciertos grupos identitarios (homosexuales, indígenas, ecologistas) buscan tener representación política en las cúpulas gubernamentales por medio de representantes electos en tanto semejantes a ellos

mismo. Sin embargo, para fines de este trabajo, que es mostrar cómo el acceso a la información tiene grandes facultades para consolidar la democracia política en nuestro país, la representación como semejanza presenta inconvenientes.

Por consiguiente, acuñaremos la idea de representación basada en la representación como responsabilidad y que a su vez es fiduciaria. Esto será de gran utilidad para entender cómo se han venido desgastando y empolvando las estructuras institucionales de la democracia-liberal-representativa.

Por tal motivo, en este apartado se busca tratar de disminuir el grado de complejidad que posee la comprensión de la democracia, causado principalmente por sus diversas interpretaciones. En este sentido, se busca que por medio de la comprensión del funcionamiento institucional de la democracia, podamos distinguir simplemente qué es y qué no es actualmente la democracia política. En consecuencia, en primer lugar trataré de mostrar la distinción entre la democracia política como ideal y como realidad empírica, dado que es imposible hablar de una reformulación de los dispositivos institucionales de la democracia moderna sin conocer antes qué son las instituciones de la democracia y cómo funcionan.

Por tal motivo, el cuadro siguiente, basado en las teorías de Dahl (1991) y Huntington (1989) sobre una democracia institucionalizada, pretende sintetizar la democracia como un ideal y la democracia como un hecho materializado en los diversos Estados-Nacionales, a lo largo y ancho del mundo, preponderantemente en el siglo XX:

CUADRO 1

Democracia como ideal	Democracia institucionalizada
1) Igualdad en la votación: Las decisiones tomadas por los ciudadanos deben ser tomadas en cuenta de igual manera.	1) Los funcionarios gubernamentales, son elegidos mediante elecciones libres (sin coerción), competitivas (con iguales posibilidades de acceder al ejercicio del poder), periódicas (frecuentes), limpias (sin fraude).
2) Participación efectiva: En la toma de decisiones deben tener igualdad de oportunidades para expresar sus preferencias.	2) Casi todos los adultos tienen derecho a votar y ser votados.
3) Comprensión ilustrada: Cada ciudadano debe tener oportunidades adecuadas, iguales y suficientes para formar un juicio respecto a una decisión. Es decir, el ciudadano debe de formar de manera razonada, meditada e informada su decisión política.	3) La participación es amplia y autónoma; es decir, la participación es un acto colectivo siempre voluntario.
4) Control final sobre el programa: Los ciudadanos deben tener la última palabra sobre lo que se decide o no.	4) Los ciudadanos tienen derecho a expresar disensos y críticas. Me refiero en particular al derecho de expresar libre y abiertamente su crítica hacia un gobernante, régimen u orden social.
5) Inclusión: Incluir a todos los adultos.	5) Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información y que estén protegidas por la ley. Es decir, los ciudadanos tienen derecho al acceso a la información mediante fuentes alternativas, encontradas y no monopolizadas por el Estado.
	6) Existe una separación de poderes, lo que repercute en un contrapeso en el ejercicio del poder para que éste no se encuentre acumulado en una sola persona o institución. De esta manera, el poder quedaría distribuido entre muchos centros de poder.
	7) Existen organizaciones autónomas al Estado. Aquí ubiquemos a las organizaciones ciudadanas, es decir, grupos de género, religiosos, académicos y culturales.

En la segunda columna se muestran siete dispositivos o procedimientos que fueron diseñados para el funcionamiento eficaz de la democracia en sociedades masificadas. Gracias a que estos dispositivos se institucionalizaron, se les brindó formalidad y pleno reconocimiento de validez por toda la comunidad política y la democracia logró su estabilidad como régimen político a lo largo de los siglos XX y XXI. Sin embargo, es oportuno mencionar que algunos dispositivos que en ciertos momentos fueron institucionalizados, en la actualidad carecen de funcionalidad o se encuentran olvidados, dejándolos así en el cajón de los recuerdos y de las buenas intenciones. Me referiré en especial al punto 5 del Cuadro 1 sobre el derecho a la información. Como es evidente, la elección de dicho dispositivo será el tema central a desarrollar en el presente ensayo.

Por consiguiente, me parece apropiado dar un panorama general que rodea a este dispositivo. Cuando hablamos de un derecho, nos referimos a una obligación formalmente aceptada por el Estado. Por tal motivo, es necesario señalar que el acceso a la información es un derecho que debe institucionalizarse; con ello, no sólo me refiero a que lo diga una ley o un papel, sino que además de estar formalmente inscrito en las leyes, debe estar en condiciones institucionales para que se lleve a cabo y no siga siendo sólo un dispositivo simbólico. Para que un dispositivo se diga institucional, debe cumplir su fin o propósito para el que fue diseñado. Si esto no fuera así, estaríamos en un plano axiológico/normativo, es decir, seguiríamos en un ideal. No con ello quisiera demeritar la importancia que tiene la creación de fundamentos de acción, es indudable que

éstos son el inicio de toda construcción empírica. No obstante, es un imperativo que toda reflexión normativa encuentre en el algún momento su vía de realización en un hecho concreto.

Dicho esto, el siguiente apartado pretende introducir al lector en un contexto de agotamiento de las estructuras institucionales de las actuales democracias políticas, y cómo esta afectación ha producido que ciertos académicos e intelectuales, pero sobre todo ciudadanos, expresen cada vez más un desencanto con nuestras democracias políticas.

Ahora bien, con base en todo lo anterior quisiera señalar mi postura ante la democracia. Para todo régimen político es fundamental que se cuente con mecanismos institucionales que permitan su consolidación; para la democracia lo anterior no es ajeno sino total. Sin embargo, es necesario no limitar a la democracia a una forma de gobierno o de instituciones, ya que la democracia es ante todo una forma de sociedad en donde las instituciones juegan el papel fundamental de consolidar esa forma de vida.

## II. EL DEBILITAMIENTO DE LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA EN MÉXICO

### DE LA DEMOCRACIA OLIGÁRQUICA A LA DEMOCRACIA LIBERAL

La crítica a la democracia-liberal-representativa encontrará suelo en nuestro país de forma muy particular. Por tal motivo iniciaré el apartado con la formación de una democracia que yo llamo oligárquica, gestada durante los gobiernos posrevolucionarios, y con ello hablaré de un tránsito hacia una democracia liberal.

Ahora bien, como ya se ha visto, he llamado a los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana como democracias oligárquicas. Los llamo de esta manera en tanto existen instituciones que en el papel se dicen democráticas, pero que en el funcionamiento dejan ver su orientación autocrática. Por consiguiente, señalaré algunos de los inconvenientes de las instituciones híbridas de la democracia-oligárquica mexicana:<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Para tener una visión más completa del argumento sobre las instituciones híbridas se recomienda al lector tener presente el Cuadro 1.

l) Los gobernantes en el México posrevolucionario eran elegidos mediante elecciones; dichas elecciones no eran competitivas, ya que desde 1946 toda disputa política giraba en torno al partido oficial (PRI), el cual dirigía el concierto político de acuerdo a sus propias normas. Un ejemplo paradigmático de esto fueron las elecciones de 1976 en donde José López Portillo no compitió contra ningún candidato de oposición. En suma, las elecciones no eran libres, ya que muchas veces en tiempos de votación, los dirigentes sindicales entregaban a los órganos electorales<sup>11</sup> las plantillas con los votos de los obreros a favor del candidato oficial, lo que se llamó voto corporativo. Asimismo, las elecciones no eran limpias puesto que el fraude electoral fue ejercido de distintas maneras. Entre ellas destacan: 1) voto de personas fallecidas; 2) compra de votos mediante despensas, programas sociales, etc; 3) quema de votos emitidos en contra del partido oficial; y 4) conteo parcial de los votos (me refiero a la famosa caída del sistema electoral en 1988), entre otros. De esta manera, otro dispositivo institucional era violentado; hablo del derecho de todo ciudadano a votar y ser votado.

Por otro lado, es necesario mencionar los dispositivos institucionales que dejan ver ciertos rasgos democráticos para entender por qué México es una democracia-oligárquica y no sólo una oligarquía o

---

<sup>11</sup> Aquí es necesario mencionar que en México, hasta 1990, no existía un órgano autónomo del Estado con carácter ciudadano que fungiera como el árbitro electoral. Es hasta 1990 que se crea el Instituto Federal Electoral (IFE) y en paralelo se crea una nueva legislación en materia electoral, lo que daría como resultado la creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

dictadura. Un dato interesante de nuestro sistema democrático es que las elecciones, para sorpresa de muchos, siempre se han realizado en tiempo y forma; es decir, siempre se ha cumplido con el dispositivo de tener elecciones periódicas. En México, la elección de representantes y el fin e inicio de las administraciones federales y locales se realiza conforme a lo establecido en la constitución.

II) Otro dispositivo institucional -con diversos matices, de acuerdo al contexto histórico en el que se le ubique- es el de la participación. En México, en efecto existía mucha movilización social, en especial en los tres primeros años del presidente Lázaro Cárdenas del Río. No obstante, no todo podría ser miel sobre hojuelas, ya que la participación nunca fue autónoma y voluntaria, debido a que la movilización se caracterizó por el famoso acarreo, impulsado por el amague de sanción por parte del líder sindical si es que el obrero no asistía a la movilización. Asimismo, al finalizar el periodo de gobierno de Cárdenas, en la administración de Manuel Ávila Camacho existía una política constante de contención hacia la movilización y participación. Por lo anterior, es necesario distinguir entre contexto y matices acerca de cada dispositivo institucional, aunque es evidente que la institución referente a la participación no cumplía cabalmente con lo dispuesto por una democracia política.

III) Además, tenemos un dispositivo que engloba la protección de los derechos individuales, tales como la libertad a la crítica, disenso, hasta la protección de la oposición política. En este rubro, el Estado debe asumir su papel como garante de todo disenso u

oposición política, ya sea que provenga de la sociedad civil o de la clase política opositora. Sin embargo, desde la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 hasta la reforma política de 1977, en México la oposición política era perseguida e intimidada, pero sobre todo deslegitimada, ya el grupo político en el poder hablaba de que la oposición lo único que haría sería echar para atrás todo lo logrado hasta ese entonces. De esta manera, el Estado en lugar de proteger la crítica y el disenso, lo vetaba y perseguía ferozmente. Un ejemplo de ello lo puede relatar el Partido Acción Nacional (PAN), el cual desde su creación en 1939 se colocó como el partido minoritario opositor más consistente; y, en paralelo, como el partido opositor más perseguido por los grupos en el poder. Hasta el año de 1977, junto con la famosa reforma política impulsada por José López Portillo, los partidos opositores lograron obtener más garantías de protección. Empero, esto no es obra de la casualidad, puesto que la democracia oligárquica vivida en el país llegaba a un agotamiento tan severo, que la familia revolucionaria optó por reformular las reglas del juego político para que la democracia oligárquica se extendiera el mayor tiempo posible.

IV) En sintonía con el punto anterior, la separación de los poderes emana de la teoría constitucionalista de la democracia. De manera general, este dispositivo señala la necesidad de someterse a un orden de respeto y apego a legalidad en donde la autoridad política debe ser la primera en respetar las leyes o reglas impuestas a la sociedad, fijando así los límites de las autoridades gubernamentales. Por ello, la

división de poderes evita la concentración del poder en un sólo cuerpo de autoridad. Una vez más, y sin ánimo de sonar trágico, en México lo anterior no fue llevado a cabo consistentemente. En la formación del gobierno posrevolucionario se crearon numerosas facultades legales y metalegales que consolidaban al Poder Ejecutivo Federal (en adelante PEF) como la instancia con mayor capacidad en el ejercicio del poder. Para ilustrar lo anterior es necesario dividir en dos grandes segmentos estas atribuciones al PEF.

Por un lado tenemos las atribuciones formales, es decir, aquellas reconocidas por toda la comunidad política. Por el contrario, también existen las facultades informales. Las primeras se refieren concretamente a los Artículos 27, 28 y 123. Estos artículos, contenidos en la constitución de 1917, otorgaron al PEF un alto nivel discrecional referente a los derechos de propiedad. Además, el PEF se encuentra dotado también de legislaciones secundarias, como la Ley de Expropiación (LE)<sup>12</sup> y la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (LAEFME).<sup>13</sup> Este conjunto de leyes amplió los niveles discretivos del PEF. Dicho esto, me interesa señalar las atribuciones otorgadas en materia económica, puesto que éstas pueden fungir como un colosal brazo de control e injerencia en la vida política y social.

En síntesis, las facultades formales fungieron como un medio de legitimación de las acciones injerencistas por parte del PEF. No conforme con ello, el sistema político mexicano también utilizó medios

<sup>12</sup> Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de noviembre de 1936.

<sup>13</sup> Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1950.

informales para la concentración del poder en el PEF. Me refiero a los actos corporativistas<sup>14</sup> y clientelares que fungieron como armas torales para la continuidad de la democracia oligárquica. Aquí, el sistema de favores hacia el PEF sirvió para que éste controlara al Poder Legislativo Federal, a los magistrados del Poder Judicial, a los sindicatos y a las empresas, entre los agentes sociales más sobresalientes.

V) Un dispositivo más es el de la existencia de organizaciones autónomas al Estado. En el México posterior a la Revolución este dispositivo batalló contra viento y marea para que pudiera verse materializado. Digo esto, gracias a que existió un afán voraz por parte del Estado de corporativizar toda organización social posible. Entre más organizaciones afiliadas al Estado, mejor, ya que esto le permitía ejercer un mayor control sobre la sociedad mexicana. Ahora bien, si existían organizaciones autónomas al Estado que fueran proclives a la crítica del mismo, éstas debían desaparecer o mantener su crítica en un nivel bajo; esto es, la crítica no podía tener mucho alcance y no podía ser escuchada por muchos. Así, se tenía como propósito evitar que las consignas sociales afectaran el orden social. Como se puede ver, el Estado no aceptaba la existencia de organizaciones autónomas.

VI) Finalmente, he dejado hasta ahora, con toda intención, el dispositivo institucional referente al derecho que tienen los ciudadanos

---

<sup>14</sup> Entiendo al corporativismo como “un sistema de representación de intereses compuesto por bloques rígidos que ostentan el monopolio de la voluntad de alguna categoría social” (Silva-Herzog Márquez, 1999, p. 32)

a tener fuentes alternativas de información. En otras palabras, todos los ciudadanos en democracia deberán tener la posibilidad de acceder a información no monopolizada por el Estado; es decir, acceder a información mediante fuentes autónomas. Ahora bien, para poner la cereza sobre el pastel, en México esto no se cumplió, debido a que el Estado -mediante su llamado “visto bueno” dado por la Secretaría de Gobernación- aprobaba o en su defecto vetaba la información que fuera a ser emitida por los medios de comunicación. Con esto se flagelaban los derechos civiles supuestamente garantizados por la constitución, gracias a las capacidades metalegales que tenía el PEF para intervenir en casi todos los aspectos de la sociedad mexicana.

En resumen, el proceso anterior de análisis de los dispositivos institucionales que debe contener toda democracia política, tiene como intención mostrar que en el caso mexicano no es suficiente ni basta concebir una democracia tan sólo por lo que sus organizaciones dicen hacer. Como se ha visto, México muestra un conjunto de instituciones que se dicen ser democráticas, pero que en los hechos actúan como instituciones autocráticas que sólo buscan perpetrar las reglas del juego impuestas por la oligarquía revolucionaria, y así mantenerse en el poder.

Ahora bien, he señalado ya que la democracia posrevolucionaria a mi parecer es oligárquica; sin embargo, este modelo híbrido de democracia llegó a un momento de agotamiento y crisis que terminaría dando paso a una democracia liberal. Según mi parecer, lo anterior se debe a dos factores:

1) Por un lado, los oligarcas revolucionarios se encontraron ante la encrucijada de decidir si es pertinente o no dotar de legitimidad al régimen político mediante la liberalización y democratización. Los priistas eligieron que era necesario reformular el sistema político mexicano, optando así por la transición<sup>15</sup> hacia una democracia liberal. Su intención con ello no fue dejar el poder sino conservarlo mediante el alivio de tensiones sociales y la expansión o validación de derechos sociales, civiles y políticos. De esta manera, se buscó resolver el problema de la legitimidad, lo que invariablemente trajo consigo un proceso de apertura que permitió reformular las reglas del juego político mediante la reforma política de 1977. El resultado fue la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), en 1990, junto a una nueva legislación en materia electoral: me refiero al Código Federal de Procedimientos Electorales (COFIPE). De esta manera, las instituciones de la democracia oligárquica transitan hacia una democracia-liberal-representativa, en donde el juego político comienza a ser competitivo dentro del sistema de partidos políticos. Un ejemplo de esto son las elecciones de 1997 en donde el PRI pierde por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados.

2) Es indudable que el proceso de transición a la democracia liberal en México no sólo puede ser entendido por la flexibilización política

---

<sup>15</sup> Sigo la idea de transición acuñada por O'Donnell y Schmitter (1998), la cual consiste en entender a la transición política como el "intervalo que se extiende de un régimen político a otro". Es necesario mencionar que no necesariamente se pasa de un régimen autoritario o totalitario a uno democrático. Para los autores antes mencionados, el proceso de transición es contingente (impredecible, cambiante, complejo); es decir, se puede transitar de un régimen autocrático a uno totalitario o de uno democrático a uno autoritario.

que decidieron implementar los oligarcas revolucionarios, ya que hubo varias coyunturas generadas por la sociedad civil que reflejaban un desencanto hacia las instituciones de la democracia oligárquica. Hablo principalmente del movimiento estudiantil de 1968, además de la creación de diversas organizaciones autónomas del Estado. En particular, la Coordinadora Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP),<sup>16</sup> la Coordinadora Única de Damnificados (CUD), que después pasaría a ser Asamblea de Barrios (AB), entre otras. De esta manera, la sociedad civil, por medio de sus organizaciones ahora sí autónomas, buscaba presionar a la sociedad política para que soltara las riendas del régimen. Sin esta participación ciudadana difícilmente hablaríamos de una transición; obviamente los gobernantes priistas no hubieran decidido reestructurar el régimen político sin la activación popular, la cual aumentó el nivel de politización de la sociedad mexicana, desembocando invariablemente en una participación amplia y autónoma.

Finalmente, la democracia liberal, al ser intrínsecamente mucho más flexible y abierta, permitió que ciertas instituciones de la democracia oligárquica modificaran su funcionalidad; esto es, que las instituciones que se decían democráticas iniciaran un proceso de reformulación de sus metas y objetivos mediante una lógica democrática y no autoritaria. Lo anterior fue sumamente tortuoso,

---

<sup>16</sup> Esta organización fue la principal portadora de las demandas ciudadanas gestadas en el Movimiento Urbano Popular (MUP) desde 1980 hasta 1985, ya que la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) asumiría ese papel pasados los sismos del año de 1985.

ya que las instituciones emanadas de la revolución fueron diseñadas para consolidar la idea de un Estado fuerte y conductor de la vida social. El proceso para hacer efectivas las lógicas democráticas dentro de las instituciones mexicanas se enfrentaba a casi 400 años de vida colonial basada en implementar instituciones autocráticas, y a más de 150 años de vida independiente también autocrática.

### III. POR UN SISTEMA INTEGRAL DE DEMOCRACIA

En México el proceso de tránsito de un régimen democrático oligárquico a uno democrático liberal ha sido un camino difícil. No obstante, las estructuras sobre las cuales se cimenta la democracia liberal se encuentran en un proceso de cierto agotamiento y hasta desuso en ciertos rubros. Lo anterior ha producido diferentes críticas desde el mundo académico y la sociedad civil. Este último, a mi parecer es el más relevante, ya que en él es donde se articula el *modus vivendi* planteado por los patrones normativos teorizados preponderantemente en la academia. Estos patrones de conducta han sido influidos directamente por los principios democráticos.

Un ejemplo de lo anterior es el simple ejercicio de decisión que todos hemos vivido desde nuestros pequeños pupitres en la primaria, cuando aún somos unos chilpayates<sup>17</sup> incontrolables. Me refiero al momento en el que un profesor en calidad de árbitro pone a votación hacer o no una posada. Desde ese momento formamos principios de acción, además de ubicar distintos contextos. En otras

---

<sup>17</sup> Chilpayate es un vocablo que proviene del náhuatl y significa originalmente un gusanillo. Ahora bien, el vocablo ha tenido modificaciones a lo largo de la historia. En México, actualmente se refiere a un niño pequeño.

palabras: al momento de votar y llegar al consenso colectivo, el niño distingue lo que es una decisión individual de una colectiva. Por ser del interés común, esta última deberá someterse a un proceso de decisión colectiva, puesto que todos serán obligados a cumplirla. Sin embargo, el caso anterior puede ser resuelto de distintas maneras: 1) el profesor decide hacer la posada (autocracia); por el contrario, 2) el profesor pone a decisión de los niños el hacer o no el evento mediante el voto (aquí el principio de mayoría permitirá ejercer una decisión, sometiendo a las minorías a la decisión de la mayoría). Desde este momento aceptamos como válidos los principios de la democracia, y de ahí partiremos durante toda nuestra vida.

Ahora bien, la sociedad civil se muestra desencantada con la democracia liberal, ya que los principios axiomáticos de la democracia que aprendieron desde la juventud se ven corrompidos, modificados y muchas veces desintegrados. Lo anterior se debe a que la sociedad civil aprendió mecanismos de democracia directa; esto es, los mecanismos por los cuales una persona se involucra directamente en lo público. Al momento en que la democracia directa pierde viabilidad procedimental a causa de la masificación social, se utiliza el principio de representación y de mayoría limitada para implementar las decisiones políticas. Asimismo, la ciudadanía se siente desvinculada de las decisiones del Estado, ya que ellos entendían la toma de decisiones mediante el consenso -como en la democracia directa- y no por el principio de mayoría limitada -como en la democracia representativa-. Sin embargo, sería un absurdo

pensar en un consenso masivo, debido a que sería imposible pensar una asamblea popular colosal, en la cual se toman permanentemente las decisiones que atañen a la comunidad política. A mi parecer, la democracia directa tiene mucho que decir ante el actual desgaste de la democracia liberal.

Anteriormente señalé que la democracia liberal era criticada duramente por fomentar diversos grados de apatía política en los ciudadanos, lo que resulta en un déficit de legitimidad político-institucional. Esto se debe a que: a) la democracia liberal no fomenta lo suficiente un código de valores cívicos; b) no garantiza ni fomenta una participación ciudadana activa; c) fomenta un creciente individualismo en los ciudadanos, lo que a su vez los aleja de los problemas de interés colectivo; d) centra sus esfuerzos en articular las instituciones del Estado a la lógica democrática, dejando de lado la esfera de la sociedad civil; e) no busca crear otros canales institucionales distintos a los partidos políticos; y, d) limita la democracia al simple hecho de ir a sufragar en cada periodo electoral.

Desde mi punto de vista, los déficits de la democracia liberal no son reflejo del final de la democracia; más bien, son síntoma de que ciertos dispositivos institucionales ya se encuentran en desuso y obsoletos, debido a que muchos de sus procedimientos institucionales para poner en práctica la democracia se debieron a exigencias distintas sobre la misma. No deja de ser complejo implementar modelos de democracia en sociedades sumamente

diversificadas en cuanto a sus intereses, gustos y rasgos de identidad, entre otros.

Actualmente lo que exige la sociedad es ser incluida en los asuntos de interés público y así poder incidir en las políticas públicas, lo que permitiría fiscalizar la acción de los gobernantes, trayendo consigo un aumento de legitimación. Empero, para que esto se materialice y no se quede en un ideal es necesario buscar la ampliación, renovación y surgimiento de diferentes dispositivos institucionales inspirados en una lógica democrática que fomente la participación. Me refiero concretamente a un sistema integral de democracia que posea características de la democracia liberal y participativa. Dicho esto, es necesario mostrar en qué difiere cada modelo democrático antes de seguir con la argumentación:

CUADRO 2

Democracia liberal-representativa	Democracia republicana-participativa
La política es un medio de agregación estratégica de intereses/preferencias (pre)políticas.	La política es una esfera que integra de manera comunicativa los intereses conflictivos y que a su vez los transforma en acuerdos (consenso) en miras del bien común.
La política es una actividad instrumental y utilitaria.	La política es un fin, al ser una actividad que pugna por el acuerdo y la transformación ética colectiva.
La política se articula sobre la acción individual y privada, es decir, se parte del individuo como potencializador social.	La política es concebida como una actividad preponderantemente pública.
La democracia es un régimen político que es visto como un medio para el despliegue de los derechos individuales o subjetivos.	Los derechos individuales son un instrumento para desarrollar todas las potencialidades participativas del ciudadano.

La ciudadanía es una esfera de realización de las preferencias materializadas vía representación.

La ciudadanía es concebida en términos apreciativos/positivos, puesto que refleja la participación activa y directa desde la misma voluntad política.

La identidad parte y se genera dentro de la esfera individual, es decir, la identidad es individualista.

La identidad se refuerza por una línea comunitarista, en donde la solidaridad y los rasgos culturales y normativos generan una identidad colectiva que capta identidades individualizadas.

Fuente: Maíz, 2000, 38-49.

A simple vista las dos propuestas parecen ser antitéticas, aunque no hay que olvidar que los dos modelos pugnan por la democracia, lo que las hace hermanas. Es indudable que estos modelos difieren de forma cualitativa, pues en que cada apartado uno dice blanco y otro negro, lo que termina confundiendo en cuanto a qué color elegir, corriendo el riesgo de ideologizar un debate teórico, lo que sería un gran riesgo para las aspiraciones de una mejor democracia. Mi intención no es ésta, sino mostrar en qué aspectos pueden complementarse cada una para reformular la democracia política. Esto no es producto de un ideal o de un sueño perdido: existen evidencias empíricas en los Estados-Nacionales de Europa Occidental en donde se ha podido complementar la democracia liberal y participativa mediante la reformulación de ciertos dispositivos institucionales. Para hacer más clara mi intención sobre este tema trataré un caso más nuestro, es decir, analizaré la posibilidad de institucionalizar una democracia integral en nuestro país.

## ¿ES POSIBLE UNA DEMOCRACIA INTEGRAL EN MÉXICO?

Los déficits de legitimación acuñados por las democracias políticas modernas no se muestran ajenos a nuestro país, Tal hecho se puede percibir en la pregunta hecha a los mexicanos referente a este tema al hacer la pregunta: ¿usted diría que está muy satisfecho, algo satisfecho, poco satisfecho o nada satisfecho con la actual democracia en México? Esta pregunta fue contestada por 67 millones de personas, aproximadamente. El 7.1% dijo que muy satisfecho, mientras que el 27.8% dijo estar algo satisfecho. Por consiguiente, en términos generales el 34.3% aprueba la democracia en México; sin embargo, 38.1% contestaron estar poco satisfechos y el 20.3% nada satisfecho. Por consiguiente, el 58.4% desaprueba en diferentes grados la democracia en México.<sup>18</sup> Y si a esto le adicionamos los más de 1,839,971 votos nulos, los cuales representaron el 5.39% de la votación total emitida en las elecciones del año 2009,<sup>19</sup> se muestra una especie de golpe de knock out a la joven democracia en el país, ya que formalmente ésta inició en el año 2000 con el triunfo de Vicente Fox Quesada.

Desde mi óptica, no sólo es posible sino necesario pasar de una democracia básicamente liberal-representativa a un sistema integral de democracia, ya que la reformulación de ciertos dispositivos institucionales puede dar paso a una democracia más efectiva. Dicho

---

<sup>18</sup> Dicha pregunta se encuentra a disposición del lector en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2008, p. 100.

<sup>19</sup> Datos extraídos en la página del Instituto Federal Electoral (IFE): [http://prep2009.ife.org.mx/PREP2009/index\\_prep2009.html](http://prep2009.ife.org.mx/PREP2009/index_prep2009.html).

esto, mostraré un conjunto de posibilidades para que México aspire a ser un sistema integral de democracia.

Para acceder a un sistema de democracia integral no debemos criticar de manera simplista a la democracia liberal, puesto que muchas de sus virtudes han consistido en dotarla de procedimientos institucionales para que no se quede sólo en el plano de las ideas. A mi parecer la amalgama producida en torno a la democracia-liberal-representativa ha tenido grandes virtudes, de las cuales destaca la forma en la que nos alejó de regímenes autocráticos, los cuales se han mostrado adversos a la misma humanidad.

Así pues, la democracia liberal se consolidó y ha sido adoptada por gran parte del hemisferio occidental y por ciertas partes del oriental. La evidencia es contundente, hoy en día una gran mayoría de naciones se dicen democráticas o por lo menos aspiran a serlo. En el caso de nuestro país, durante más de 70 años vivimos una obra de teatro en la cual los actores decían vivir en “democracia”. No obstante, quisiera agregar una patología más en su haber. En México la sociedad civil se encuentra desencantada con la democracia, debido a que durante los gobiernos posrevolucionarios se propagó la idea de que nuestras instituciones serían plenamente democráticas, y lo que se vivía era el resultado de una “democracia perfecta”. Esto ocasionó que la sociedad se desencantara con el actual modelo de democracia, ya que todas las patologías del régimen autoritario (desorden, clientelismo, corporativismo y manipulación) se atribuyeron a la democracia. Desde mi percepción, esto transgredió los principios axiomáticos de la democracia, pues ésta no corresponde a tal forma de gobierno.

Dicho esto, la propuesta de la democracia participativa busca subsanar los males mencionados. Se señala que es necesario entender a la política como un fin que busca por medio del consenso/acuerdo la transformación ética/responsable de la sociedad. A mi parecer esto es toral para una democracia decaída en sus niveles de legitimación; sin embargo, me parece pertinente decir que los críticos de este tipo de democracia la colocan en un plano utópico. Esto puede ser verdad si no se habla de dispositivos institucionales concretos para realizarla. Empero, la propuesta de la democracia participativa puede concretarse siempre y cuando las instituciones educativas hagan entender los principios de la democracia política. No pongo toda mi fe en una educación virtuosa. No obstante, es indudable que los mecanismos educativos son el mejor medio para la transformación gradual de la sociedad.

Si en nuestras escuelas, en lugar de enseñar el acto de votar como un hecho mecánico para decidir, fuera enseñado por su significado; esto es, si el acto de sufragar se hiciera entender como una acción participativa con la cual se buscan resolver problemas públicos en comunidad, y no como el acto de un individuo atomizado el cual elige a un grupo de personas para que “resuelvan” sus padecimientos en sociedad, el resultado sería diferente. Si esto se lograra estaríamos frente a un cambio de calidad, mas no de cantidad. Para ello es necesario reforzar los mecanismos comunitaristas en México. Es cierto que en la vida diaria los ciudadanos accionan partiendo de su individualidad, aunque también es cierto que lo anterior sucede

porque las democracias liberales han hecho énfasis en la búsqueda de una realización personal, impidiendo la formación de lazos de unidad y cohesión en miras de la resolución de problemas públicos. Por tal motivo, un adecuado y balanceado proceso de enseñanza sobre los principios de acción de una democracia integral podría facilitar el cambio de cosmogonía en la sociedad mexicana.

Por otro lado, mi intención no es profundizar en un tema tan espinoso como el anterior. Sin embargo, pienso que la democracia participativa pone el dedo en la llaga desde el momento en el que parte de que la política es algo público, es decir, algo de interés común. Si las decisiones de interés colectivo son puestas en manos de un pequeño grupo de personas, la política se convertirá en un medio estratégico para la solución de intereses particulares y no colectivos. Esto es uno de los grandes déficits de la democracia liberal, el cual busca ser resuelto por la democracia participativa.

Abordaré ahora el tema de los dispositivos institucionales mediante los cuales puede concretarse esta idea. En primer lugar, me interesaría hablar de los mecanismos de accountability,<sup>20</sup> ya que los mecanismos de rendición de cuentas y revocación del mandato pueden servir como dispositivos institucionales que consoliden nuestra joven democracia política mediante procesos diferenciados de fiscalización ciudadana. En segundo lugar, la

---

<sup>20</sup> Entiendo al accountability no solamente como la rendición de cuentas, sino también como una creación de normas formales e informales, las cuales permiten someter a revisión y modificación lo hecho por los políticos profesionales. De esta manera se consolidan esquemas de racionalidad democrática orientados a un sistema integral.

institucionalización de mecanismos de democracia directa en nuestro país permitirían que los ciudadanos se sientan más incluidos en los asuntos públicos, lo que a su vez aumentaría los niveles de legitimación de nuestra democracia política. Lo anterior sólo es posible mediante una participación local; esto es, los ciudadanos sólo pueden ser incluidos mediante su localidad (barrio, colonia, manzana). Lo anterior permite aterrizar los programas de políticas públicas a las necesidades reales de la sociedad, debido a que los que mejor conocen sus necesidades son el sector o grupo social que las padece, y no los políticos profesionales que se encuentran apabullados por las diferentes demandas sociales, mismas que en ocasiones les impide acertar sobre la política pública correcta.

### EN BÚSQUEDA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Ahora bien, ya he hablado de ciertos procedimientos que pueden institucionalizarse para mejorar la calidad de nuestra democracia. Sin embargo, es necesario señalar el motor de todos estos dispositivos. Me refiero concretamente al de la participación. Si no se hablara de mecanismos o formas de acción colectiva, no tendría sentido hablar de una democracia participativa, pues sólo estaríamos refiriéndonos a cambios institucionales corrompidos mediante las prácticas heredadas por nuestros enigmáticos gobernantes posrevolucionarios.

La idea sobre la participación ciudadana es: un tipo de acción colectiva compuesta por ciudadanos, los cuales tratan de incidir<sup>21</sup> y tomar parte en la gestión del Estado, en específico de las políticas públicas que éste formula.

Por lo cual, la participación es “un conjunto de acciones (expresión, deliberación, creación de espacios de organización, disposición de recursos) mediante las cuales los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que les afectan, les competen o, simplemente, son de interés”.<sup>22</sup> De esta manera, la participación ciudadana se muestra total en la democracia participativa, debido a que busca hacerse presente siempre mediante los canales institucionales y no mediante la vía revolucionaria. Por consiguiente, la participación ciudadana busca por medio de la reforma hacer presentes sus demandas e incidir en las políticas públicas.

Por otro lado, la participación ciudadana se apega a la cosmogonía por la que pugna la democracia participativa referente a que “la democracia no puede ser reducida a una forma de gobierno o de Estado o a un mecanismo para la toma de decisiones por parte de la mayoría de los ciudadanos, sino es, ante todo, una forma de sociedad”.<sup>23</sup> A mi juicio, lo anterior permite evitar confusiones en la forma de

<sup>21</sup> Los ciudadanos al ser una población masificada no pueden decidir directamente sobre los asuntos públicos. Por tal motivo llamo incidir a la capacidad que tiene los ciudadanos de influir indirectamente sobre las políticas públicas

<sup>22</sup> Remítase a Espinosa, Mario (2009), “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía” en Andamios, México, núm.10, vol.5, UACM, p. 75.

<sup>23</sup> Ortiz Leroux, Sergio (2006), “La interrogación de lo político: Claude Lefort y el dispositivo simbólico de la democracia” en Andamios, núm. 4, México, UACM, pp.82-83.

entender nuestra democracia, pues al asociarla a una forma de vida que es puesta en práctica mediante nuestra participación, el cambio es significativo, y es entonces que la democracia no se limita al acto de ir a sufragar cada tres y seis años para elegir representantes. Sin embargo, me parece que la recuperación del acto participativo no debe tener como requisito el sacrificio de la libertad individual. De esta manera, la democracia participativa y la participación ciudadana ejercen distintos medios de presión hacia el Estado para tratar de fiscalizarlo. Entre otros, pueden destacarse:

- 1) La socialización del Estado, referida a la apertura de las compuertas de las instituciones a la participación ciudadana [...]
- 2) La democracia directa, referida a las prácticas de participación política directa de la sociedad que no implican su participación permanente dentro de las instituciones [tales como] los referendos, los plebiscitos, las consultas populares [...]
- 3) El control social del Estado, referido a todas las prácticas a las cuales acuden los ciudadanos [...] para limitar el poder estatal.<sup>24</sup>

En síntesis, ya he señalado que en México existe un déficit de legitimación política hacia la democracia, por lo cual, desde mi punto de vista, es posible darle solución a través de un proceso integral de democracia; esto es, mediante el complemento de la democracia liberal y participativa.

Lo señalado hasta ahora nos brinda las bases necesarias para acercarnos a nuestro objetivo, y es el de la consolidación de la democracia

---

<sup>24</sup>Véase Restrepo, Darío I. (2001), "Eslabones y precipicios entre participación y democracia" en *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 3, vol. LXIII, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, p. 169.

política mediante el acceso a la información, entendiéndolo como un dispositivo/procedimiento que debe institucionalizarse y aplicarse de acuerdo a los fines para los cuales fue conferido. Por consiguiente, el siguiente apartado aborda el derecho a la información frente a un contexto de transición política<sup>25</sup> vivido en nuestro país. Para esto he colocado las posibilidades institucionales que brinda la democracia liberal para poder llevar a cabo, en los hechos, una democracia política en sociedades masificadas. No obstante, dichas instituciones necesitan ser reformuladas, ya que se gesta un proceso de agotamiento que no puede ser ignorado. Por consiguiente, he colocado ciertos preceptos de la democracia participativa como dispositivos que hasta el momento se encuentran en el plano simbólico en nuestro país. En consecuencia, he señalado la pertinencia de institucionalizar ciertos dispositivos, tales como: 1) mecanismos de rendición de cuentas; 2) referéndums y plebiscitos; 3) revocación del mandato; 4) fiscalización ciudadana; 5) auditorías; y, 6) el acceso a la información, entre otros. Sin embargo, por ser tan variados y diferenciados los dispositivos antes mencionados, he decidido hacer énfasis en el acceso a la información como un dispositivo que debe institucionalizarse para consolidar la democracia política en México.

---

<sup>25</sup> El periodo de tránsito al que me refiero es el paso de la democracia liberal a un sistema integral de democracia.



## IV. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL PARA CONSOLIDAR NUESTRA DEMOCRACIA

### EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA BÚSQUEDA DE UNA MEJOR DEMOCRACIA

Recapitulando: la anterior argumentación ha tenido como objetivo seis cosas: 1) colocar al lector en una misma sintonía de análisis al señalar qué es la democracia política; 2) mostrar el proceso de unión de diferentes tradiciones del pensamiento político, dando como resultado la democracia liberal-representativa; 3) mostrar la importancia del enfoque institucional de la democracia política; 4) hablar de la formación de instituciones democráticas-oligárquicas en México, las cuales dieron paso a la democracia liberal; 5) cómo estas últimas han llegado a un proceso de agotamiento; y, finalmente, 6) proponer un sistema integral de democracia que permita subsanar los déficits de la democracia política. Como se ha visto, he ido de los debates generales a los particulares. Mi intención con este último apartado es mostrar cómo el acceso a la información (en adelante AI) consolida a la democracia política mediante su institucionalización.

Para aumentar la calidad de nuestra democracia es necesario que existan justificaciones públicas que sustenten las decisiones de políticas públicas. De esta manera, el nivel de fiscalización ciudadana tendría sumos alcances para evitar que los representantes se desentendieran de sus responsabilidades como los principales vínculos entre la sociedad y el Estado. No hay que olvidar que la representación política sólo puede darse en una esfera más amplia; esto es, la esfera de lo público, ya que no existe ninguna representación de carácter político que se geste en la opacidad.

Ahora bien, como fue mencionado anteriormente, la idea de una representación fiduciaria contenida en la democracia liberal abrió la posibilidad para que los representantes pudieran velar por los intereses generales y no de grupo. Sin embargo, esto degeneró en una representación que no representa, y que a su vez no es responsable; es decir, que no es receptiva a las demandas sociales, olvidando con ello los diversos compromisos que conlleva aceptar un cargo público. Como se puede ver, esto terminó modificando los dos componentes de la representación política moderna.

Por tal motivo, la democracia participativa trata de articular tres factores que buscan corregir el extravío de la democracia liberal. Con esto me refiero a la conjunción de: 1) la participación ciudadana; 2) el razonamiento público; y 3) la legitimidad política. No obstante, para que lo anterior sea eficaz en su objetivo, el cual es revalorar la democracia, son necesarios dos elementos:

1) La concepción de ciudadanía se debe reformular mediante una idea activa de la misma; es decir, se necesita formar una identidad en donde, mediante una participación constante en el ejercicio de sus derechos, los ciudadanos puedan compenetrarse en los asuntos de interés público (componente republicano). Para que esto se realice es necesario que exista una sociedad libre en términos de autonomía y, con ello, un Estado que fomente y garantice estos preceptos (componente liberal).

2) El acceso a la información pública debe abandonar el plano de dispositivo simbólico por el de institucional. Para ello, es necesario tener una idea general de a qué nos referimos cuando hablamos de lo público:

En primer lugar, existe una prolongada tradición que lo asocia a lo común y lo general en contraposición a lo individual y lo particular. Hablamos así del interés público en contraposición al interés privado [...] El segundo sentido alude a lo público en contraposición a lo oculto; es decir, a lo público como lo no secreto, lo manifiesto y ostensible [...] Un tercer sentido, derivado de los dos anteriores, remite a la idea de lo abierto en contraposición a lo cerrado. En este caso se enfatiza la accesibilidad en contraposición a la clausura; hablamos así de "lugares públicos".<sup>26</sup>

El tema sobre el acceso a la información pública, a mi juicio se articula alrededor de dos acepciones de lo público: 1) lo manifiesto y 2) lo abierto o accesible. En consecuencia, la información de interés

<sup>26</sup> Véase Rabortnikof, Nora (2005), En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM.

público no debe de estar oculta ni en secrecía. De lo contrario, se pueden formar ciertas reglas institucionales que sean asimétricas entre la sociedad y el Estado, favoreciendo a este último.

En suma, la información pública tampoco debe estar inaccesible o accesible para sólo unos cuantos, dado que se formarían instituciones de corte democrático-oligárquico, lo cual sería un retroceso hacia el pasado. Para ilustrar lo anterior me parece pertinente el ejemplo de las instituciones democráticas-oligárquicas mexicanas, en donde sólo la cúpula en el poder tenía la posibilidad de decidir sobre qué política gubernamental<sup>27</sup> aplicar. El acceso a la información pública pretende reordenar esta tendencia, ya que propone desde un inicio que el Estado no sea el único actor con capacidad de maniobra política gracias a la monopolización de la información. Por el contrario, el AI se encuentra inmerso en esta idea de democratizar la información a todas las esferas sociales y con ello permitir la inclusión de más actores en la formulación de los asuntos públicos, dificultado así los actos de corrupción gracias a la fiscalización informada de la ciudadanía en diferentes rubros. Además, el AI brinda mayores herramientas tanto a los actores individuales como a las organizaciones no gubernamentales (ONG's) para defender y hacer escuchar sus diferentes demandas. Por el

---

<sup>27</sup>Distingo política gubernamental de política pública, en tanto la primera se basa en tratar las demandas sociales mediante una interpretación dada por el Estado, en donde los asuntos a tratar son holísticos. Por el contrario, la segunda se basa en la toma de decisiones mediante la incorporación de opiniones públicas, participación y corresponsabilidad de los ciudadanos en los asuntos públicos. Si el lector desea profundizar en el tema remítase a Aguilar Villanueva, Luis (2003), Antología I. El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.

contrario, la opacidad y secrecía se presentan como un efecto negativo e inhibidor de mejores condiciones de vida tanto individuales como colectivos, ya que la falta de claridad en las reglas del juego provoca una cultura de la opacidad y apatía en la sociedad. Esta cultura de la secrecía se refiere a la renuencia de servidores públicos a informar. Esto era entendido por la sociedad mexicana como algo “natural”: los funcionarios en calidad de gobernantes mantenían sólo a su alcance información que les permitía tomar una decisión política. Lo anterior ocasionó la trágica historia de la democracia oligárquica en México. En cambio, el AI como un dispositivo institucional permite dar los primeros pasos para cambiar la cultura de la opacidad por una cultura de la transparencia, la cual consiste en inculcar a los ciudadanos la idea de que su participación en los asuntos públicos es necesaria para mejorar nuestro sistema democrático; y para que este acto participativo tenga eficacia, es necesario exigir a los servidores públicos la máxima publicidad de sus acciones.

Ahorabien, el tema del público permite tener más claros nuestros objetivos sobre la reformulación de la democracia mexicana mediante el AI, el cual permite llevar al plano institucional los preceptos de la democracia participativa junto con un sistema de accountability (rendición de cuentas, plebiscitos, referéndums, auditorías, revocación del mandato, intento por incidir en las políticas públicas), lo que en conjunto permitirá aumentar el grado de presión y fiscalización social ante el Estado. Asimismo, brindará las bases institucionales para transitar a un sistema integral de democracia.

Dicho esto, señalaré cómo el acceso a la información influye directamente sobre diferentes rubros que buscan reformular y consolidar nuestro régimen democrático. En primer lugar, al tener un acceso irrestricto a la información pública la cual no debe de estar monopolizada por el Estado la ciudadanía tendrá la posibilidad de incidir en las políticas públicas de forma eficaz, ya que los ciudadanos estarán más informados sobre cualquier tema de interés público en el que buscan tomar parte para resolver problemas de carácter local.

Por otro lado, el AI haría de la participación un acto autónomo y más reflexivo, blindándolo así de los amagues clientelares y corporativistas de nuestro peculiar y colorido sistema político mexicano. En suma, los ciudadanos tendrían mayores herramientas para fiscalizar la actuación de sus representantes, lo que permitiría exigir diferentes mecanismos de rendición de cuentas; al mismo tiempo, permitiría la sanción de los funcionarios que incumplan sus responsabilidades como representantes ciudadanos, a través del voto, lo que mantendría abierta la posibilidad de revocar del mandato a todo funcionario que haya actuado contrario a la ley o a los intereses del electorado.

Por el contrario, la opacidad, secrecía o simplemente la ausencia de información pública puede llegar a inhibir o hacer del acto participativo una acción trivial y sin repercusión, pues carecería de efectividad en su intento por tomar parte en la gestión del Estado. En suma, la secrecía y opacidad pueden llegar a fomentar en el Estado diversos niveles de impunidad y corrupción, provocando con ello un

shock en el sistema político-social y, a su vez, aumentando el déficit de su legitimación.

Como es evidente, al ser una fuente de poder, el AI se muestra fundamental para revalorar nuestra democracia, la cual ha deambulado por el espinoso camino del autoritarismo-oligárquico a la democracia liberal. Sin embargo, no hay que olvidar que esta última se encuentra anquilosada y con serios déficits de legitimidad, debido a que el proceso de formulación de las políticas públicas no es penetrable y abierto, lo que fomenta un desencanto social que se refleja en apatía política.

### LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Ahora bien, el AI debe ser entendido como un derecho colectivo jurídico-político, el cual debe contener los siguientes componentes institucionales: 1) máxima publicidad; 2) la información debe ser entregada de manera expedita; 3) la información a entregarse debe de ser clara, manejable, veraz y completa; 4) deben existir pequeños rubros de información limitada; 5) la falta de recursos no debe ser una barrera para acceder a la información pública; 6) debe de existir un conjunto de leyes que permitan respaldar legalmente este derecho; y, 7) la información entregada debe de provenir de fuentes autónomas no monopolizadas por el Estado, ya que de lo contrario no estaríamos hablando de información, sino de propaganda. Aquí la publicidad

de la información permite conocer la actuación del gobernante, lo que a su vez posibilita que el ejercicio del voto refleje, en teoría, un juicio acerca de dicha actuación. Esto permitirá dar pasos importantes para dejar el dispositivo simbólico que plantea Dahl (1991) sobre la comprensión ilustrada en democracia, y así pasar a una toma de decisiones razonada que se refleje de manera institucional.<sup>28</sup> Es cierto que para Dahl esto es un ideal; sin embargo, la publicidad puede acercarnos cada vez más a este ideal, y a mi parecer es mejor intentarlo que dejar desvanecer la democracia.

Ahora bien, es necesario resaltar que la formación de la opinión pública en sociedades modernas proviene esencialmente de los medios, y no de fuentes directas. El problema que esto acarrea es que, al no ser independientes o autónomos económicamente- debido a que el gobierno y los partidos aportan grandes cantidades de dinero a la publicidad de sus programas sociales, de sus plataformas y sus campañas electorales-, los medios pueden permitir la manipulación de la información. Esto provoca que éstos no sean simplemente los mensajeros de las fuentes de información hacia la población. En consecuencia, se pone en peligro el derecho sobre el AI, ya que un hecho no emitido por los medios, es un fenómeno que no existe para la formación de la opinión pública, dificultado con ello la comprensión ilustrada y el razonamiento público.

---

<sup>28</sup> Véase el Cuadro 1 sobre las características ideales e institucionales de la democracia política.

Para remediar lo anterior, el AI puede proporcionar las fuentes directas de información hacia la población sin ningún sesgo editorial o de intereses particulares, aumentado con ello la capacidad de comprensión de cualquier tema de interés público. Todo lo anterior formaría un régimen de información, un vínculo alternativo a los partidos políticos, lo que terminaría por colocar al AI como un medio de comunicación social institucionalizado, preponderantemente ciudadano.

Por otro lado, el AI es un derecho colectivo, y ni la sociedad ni el Estado deben de buscar el titular de ese derecho. La función del AI radica simplemente en dar a conocer la verdad de cualquier hecho de relevancia pública.

Lo anterior permite exponer mi hipótesis: La consolidación de la democracia política pasará inevitablemente por la institucionalización del acceso a la información mediante un dispositivo que permita la apertura y transparencia del régimen político, lo que podría ser utilizado como la base de un sistema de accountability, en el que los ciudadanos conozcan los recursos públicos y, a su vez, la forma en que fueron utilizados. Esto abre la posibilidad para evaluar la gestión del Estado mediante una participación ciudadana responsable, productiva y eficiente.

Ahora bien, mi anterior hipótesis debe ser entendida como la modesta intención de aportar algo para la consolidación democrática de nuestro país. Dicho esto, me parece necesario acentuar la importancia del acceso a la información pública en México.

## LAS DIFICULTADES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Como ya se había dicho anteriormente, el proceso de consolidación democrática aún no encuentra canción de gloria, ya que el proceso de transición de instituciones democráticas-oligárquicas a liberales en México ha sido duramente difícil. En el tránsito a las instituciones liberales, muchas de las malas prácticas enseñadas en más de 70 años han sido insertadas de tal manera en el funcionamiento de las instituciones, que éstas siguen funcionando bajo las antiguas patologías autoritarias, clientelares y corporativistas.

Desde el momento que las instituciones políticas fueron diseñadas en una lógica “toda poderosa”, la automatización con respecto a la sociedad ha sido brutal, ya que era tradición no tomar en cuenta ninguna idea ni necesidad de la población. Por lo anterior, a mi parecer, el AI fomenta en los ciudadanos ciertas capacidades que permiten remar contra este proceso. De éstas señalaré sólo unas cuantas:

1) El acceso a la información permite formar una base de juicios y de apreciaciones en los ciudadanos, las cuales son útilmente usadas para deliberar en los asuntos de interés público desde su localidad.

2) En conexión directa con lo anterior, el AI permite a los ciudadanos ejercer su capacidad efectiva de involucramiento en la toma de decisiones, reformulando de esta manera las lógicas institucionales de la democracia-oligárquica y también liberal.

3) El AI permite que la participación ciudadana no se acote a demandar bienestar al Estado, sino que permite que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones.

4) A su vez el AI abre el paso para que la ciudadanía, mediante el conocimiento sobre un tema público, pueda integrarse socialmente mediante los canales institucionales, y así tratar de incidir en las políticas públicas.

5) El AI permite hacer efectivos otros derechos (civiles, políticos y sociales). Además, se constituye en un dispositivo que permite un mayor control ciudadano.

Lo anterior permite ver que el AI no es cualquier tema, sino uno crucial, dado que ofrece diversas facultades a los ciudadanos para participar de manera informada en la formulación de las políticas públicas y, con ello, revalorar nuestro sistema democrático dotándolo de mayor legitimación. Sin embargo, el proceso de institucionalización sobre este dispositivo ha sido tortuoso y tardío, ya que existe una seria renuencia para llevar al plano formal este procedimiento. Para ilustrar a que me refiero, brindaré un breve desarrollo de la lucha por institucionalizar el AI en nuestro país.

Podemos encontrar el primer antecedente sobre el derecho a el AI en el Artículo 6º, promulgado por la constitución de 1917. No obstante, este artículo no fue dotado de una ley secundaria, lo que impidió su establecimiento como un dispositivo institucional con carácter vinculante entre la sociedad y el Estado. Más adelante, el tema sobre el AI fue traído a debate hasta el año de 1976 con el Plan Básico de Gobierno (1976-1982) por parte de José López Portillo. Ahora bien, como ya se ha mencionado, López Portillo llegó al poder sin competir contra ningún candidato de oposición, lo que provocó la preocupación

del régimen, debido a que la estabilidad del mismo se vio en peligro por falta de legitimación. A partir de lo dicho, el 6 de diciembre de 1977 se aprueba la Ley sobre Reforma Política, la cual busca flexibilizar y dar apertura a la estructuras de la democracia oligárquica. Para esto se reformaron 17 artículos de la constitución, entre ellos el artículo 6°. A mi parecer aquí surge un avance considerable para institucionalizar el AI, debido a que se plantea como un derecho, como una herramienta ciudadana que puede mejorar el sistema estatal. De esta manera se adiciona al artículo 6° que el derecho a la información será garantizado por el Estado. Sin embargo, en términos reales, este avance fue limitado al espacio de los partidos políticos como una garantía electoral, olvidando con ello su carácter fundamentalmente ciudadano. La reforma al artículo 6° sólo obligaba al Estado a garantizar que los partidos políticos expusieran sus plataformas, campañas y objetivos en los medios de comunicación masiva.

Después de 22 años, el AI volvió a ser tema de discusión, aunque ahora los reformadores sobre el tema eran los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Por una parte, ellos ampliaron la comprensión de este derecho al entenderlo también como una garantía individual -aumentado así sus facultades-, al mismo tiempo que lo dotaron de las restricciones propias de toda garantía individual (los límites del derecho en la afectación de terceros o de los intereses de la nación). Después de las acciones emprendidas por el Poder Judicial, en el año 2002 se aprueba por unanimidad, en el Congreso de la Unión, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental.<sup>29</sup> Aquí se plantean tres objetivos fundamentales: 1) difundir el derecho sobre el AI, 2) favorecer los mecanismo de accountability; y, con ello, 3) combatir la corrupción gubernamental con mayores herramientas de fiscalización ciudadana. En suma, para que estos preceptos sean materializados se inicia el proceso de institucionalización de este dispositivo mediante la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). El simple hecho de la creación de una Ley y de un órgano institucional sobre el AI, representa en sí mismo algo destacable. Empero, aun con todo este andamiaje institucional, siguen existiendo límites en cuanto a la clase de información a la que se puede acceder. A mi parecer destacan dos rubros: 1) se prohíbe el acceso a información personal de los servidores públicos, en donde únicamente el titular puede solicitarla; 2) asimismo, en el Art. 14 de la nueva Ley se establece protección a información reservada y confidencial; esto es; información reservada que, de salir a la luz pública, pondría en peligro la seguridad nacional. Como es visible, esto puede abrir grandes niveles de discrecionalidad y opacidad en el manejo de la información. Lo anterior se ilustra con el caso de los Estados Unidos de América, pues gran cantidad de la información solicitada al gobierno era reservada por poner en peligro la seguridad nacional; diferentes recursos informativos servían para mantener en secreto las diferentes violaciones a los derechos humanos. En México, concretamente, existe un dispositivo que es necesario volver a reformar

---

<sup>29</sup> Esta Ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de junio de 2002.

para hacerlo más claro y efectivo, y así impedir seguir reproduciendo las lógicas de la democracia oligárquica mexicana.

En el año 2006 se vuelve a reformar el Art. 6º constitucional mediante iniciativa de los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas, respaldados por las tres principales fuerzas en el Congreso de la Unión (PAN, PRI y PRD). En consecuencia, en el mes de julio del 2007 entra en vigor el nuevo texto. La reforma del 2007 adicionó siete dispositivos que fortalecen el derecho de AI:

- 1) Toda la información en posesión de la administración gubernamental, es pública;
- 2) se reafirma lo dispuesto en la reforma del 2002, al restringir el AI sobre la vida privada de los funcionarios;
- 3) no se necesita acreditar interés o justificación alguna para tener acceso a la información pública;
- 4) se establecen mecanismos de AI y procedimientos de revisión expeditos;
- 5) Los funcionarios están obligados a actualizar y publicar archivos referentes a la administración pública;
- 6) La ley establece las formas de publicar información; y
- 7) la renuencia a la aplicación de lo dispuesto en la presente legislación será acreedora a una sanción.

Las reformas y modificaciones anteriores sobre el AI permitieron que un dispositivo tan crucial para revalorar nuestra democracia política dejara de ser simbólico y pasara a ser un dispositivo institucional. Ahora bien, es indudable que el proceso anterior

supone el cumplimiento normativo sobre la necesidad de dotar de legitimación a nuestra democracia política, ya que los procesos de decisión política se abren al ojo ciudadano, lo que permite llevar a cabo mecanismos de accountability que buscan mejorar los mecanismos de gobierno. Asimismo, se permite que exista una participación ciudadana autónoma, informada y libre, tan anhelada por toda democracia.

Sin embargo, no es suficiente el actual proceso de institucionalización sobre el AI, debido a que hay diversos recursos de información que son bloqueados por la llamada seguridad nacional. En mi opinión, aquí es donde encontramos el gran talón de Aquiles de este andamiaje institucional. Con ello, no quisiera demeritar el actual proceso de avance hacia una mejor democracia mediante la formalización del AI; empero, la falta de una legislación clara sobre el tema de la seguridad nacional puede llegar a constituir el nudo que venimos acarreado desde nuestras anteriores instituciones autoritarias, debido a que es ahí donde cualquier tipo de información puede ser restringida, lo que otorga altos niveles discrecionales sobre las decisiones de gobierno, facilitando así los actos de corrupción.



## V. CONCLUSIONES

En México no es viable seguir con los déficits de legitimación que registra actualmente la democracia-liberal-representativa. Al hacerse herméticos frente a la sociedad civil, nuestros representantes han cerrado el canal más importante de diálogo entre el Estado y la sociedad; aunque no el único. Existen diferentes formas para que la sociedad civil organizada haga llegar sus múltiples exigencias al Estado. Entre ellas, la participación ciudadana funge como gran motor para aliviar estos males. Es iluso seguir pensando que el acto participativo por sí sólo es benéfico; es necesario que todo acto participativo haga efectivo su derecho de *AI*. Esto permitirá que se produzca un razonamiento público de sumos alcances para buscar incidir en la formulación de las políticas públicas.

Es indudable que en México existe un avance en la materia. Es cierto que existen mayores condiciones institucionales para que el acceso a la información funja como un dispositivo institucional que revalore y, a su vez, consolide nuestra democracia; de esto no hay duda. Sin embargo, una de las grandes preocupaciones que me ocupa es el tema sobre los límites que se interponen a la ciudadanía en ciertos datos informativos, debido esto al tema de la secrecía en pro del

bienestar nacional. A mi parecer, aquí encontramos un candado que venimos arrastrando de nuestras instituciones políticas autoritarias, debido a que toda ley sobre transparencia y acceso a la información pública debe contener pequeños rubros de información limitada. No obstante, en nuestro país la legislación no es clara, lo que brinda grandes niveles discrecionales al Estado para que restrinja el acceso a la información pública. Casi cualquier cosa puede argumentarse como restringida en pro de la seguridad nacional, lo que pone en peligro este protodispositivo institucional<sup>30</sup> sobre el acceso a la información. Asimismo, este aspecto contenido en nuestra actual legislación puede ser el lapidario de nuestros intereses por revalorar y mejorar nuestra democracia, y la pone en peligro de nunca consolidarse, debido a que otros dispositivos institucionales que buscan aumentar su calidad podrían estar colgando de los endeble hilos de la discrecionalidad y subjetividad. Me refiero en concreto a los dispositivos sobre la revocación del mandato, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y los mecanismos de democracia directa, entre otros. No es por ser desconfiado, pero nuestros políticos profesionales se han esforzado por que su labor sea la menos observada y sancionada por la ciudadanía.

Es difícil saber a dónde se dirigirá el debate y las acciones sobre el tema de la seguridad nacional. Lo que me queda claro es que la actual legislación en la materia puede hacernos caminar como los

---

<sup>30</sup> Me refiero a un protodispositivo institucional como un procedimiento joven, y que aún se encuentra en proceso de consolidarse.

cangrejos, hacia atrás, y que los jóvenes intentos por institucionalizar este dispositivo sobre el acceso a la información pueden quedar sin futuro debido a la desconfianza ciudadana. A mi juicio, el AI consolida nuestra democracia; no obstante, nuestros intentos sobre este tema aún se encuentran en pañales, lo que se convierte al mismo tiempo en una oportunidad y un peligro. Oportunidad, porque abre nuevos espacios a la ciudadanía para consolidar nuestra democracia; peligro, porque su joven estructura institucional puede ser echada abajo por numerosos intereses clientelares que buscan cortar de tajo la posibilidad de que los ciudadanos fiscalicen la actuación de sus gobernantes.

El AI pública es la raíz de un proceso ciudadano que busca aumentar la calidad de nuestra democracia mediante un sistema integral de la misma, ya que nos brinda herramientas para empezar a incidir sobre la deliberación de los temas públicos, remitiendo la política a la esfera pública y no a la privada. El tema sobre el acceso a la información es amplio, controversial y, sobre todo, espinoso. Sin embargo, es preferible buscar maneras para consolidar nuestra democracia, en contraposición a quedarnos como simples espectadores y presenciar cómo se desvanecen nuestras esperanzas por una mejor forma de sociedad.

## ANEXO

(ANEXO 1)

Región	1950	1996	2025	2050
Mundo	2.524	5.768	8.039	9.367
África	224	739	1.454	2.046
Asia	1.402	3.488	4.785	5.443
Europa	547	729	701	638
América Latina y el Caribe	166	484	690	810
Norteamérica	172	299	369	384
Oceanía	12,6	29	41	46

Fuente: Martínez, Peina Javier y Vidal Villa, María José (2001), Economía mundial, España, Mc Graw-Hill/Interamericana, p.109.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (2003), Antología I. El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.
- Bobbio, Norberto (1996), El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert (1991), Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control, México, Alianza.
- Espinosa, Mario (2009), "La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía" en Andamios, México, núm. 10, vol. 5, UACM, pp. 71-109.
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2008), Editorial, México.
- Huntington, Samuel P. (1989), El sobrio significado de la democracia, Revista de Estudios Públicos, núm. 33, Santiago de Chile.
- Instituto Federal Electoral (2009), Programa de Resultados Preliminares. Extraído de [http://prep2009.ife.org.mx/REP2009/index\\_prep2009.html](http://prep2009.ife.org.mx/REP2009/index_prep2009.html).
- Ley de Expropiación (1936), Diario Oficial de la Federación, México.
- Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica (1950), Diario Oficial de la Federación, México.
- Ley sobre Reforma Política (1977), Diario Oficial de la Federación, México.

- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), Diario Oficial de la Federación, México.
- Maíz, Ramón (2000), "Democracia participativa. Repensar la democracia como radicalización de la política" en *Metapolítica*, vol. 5, núm. 18, abril-junio, México, pp. 72-95.
- Martínez, Peina Javier y Vidal Villa, María José (2001), *Economía mundial*, España, Mc Graw-Hill/Interamericana.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, C. Philippe (1998), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Argentina, Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (2008), *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*, XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, del 4 al 7 de noviembre, Buenos Aires-Argentina. Extraído de <http://www.clad.org.ve/congresos/documentos/congreso/odonnell>.
- Ortiz Leroux, Sergio (2006), "La interrogación de lo político: Claude Lefort y el dispositivo simbólico de la democracia" en *Andamios*, núm. 4, México, UACM, pp. 79-117.
- Rabotnikof, Nora (2005), *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM.
- Restrepo, Darío I. (2001), "Eslabones y precipicios entre participación y democracia" en *Revista Mexicana de Sociología*, México, núm. 3, vol. LXIII, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, pp. 167-191.
- Ruiz, Miguel Alfonso (2008), "La democracia constitucional" en Arteta, Aurelio (ed.), *El saber del ciudadano. Las nociones capitales de la democracia*, México, Alianza.
- Sartori, Giovanni (1989), *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, tomo 1, México, Alianza.

Sartori, Giovanni (2002), "Representación" en Elementos de teoría política, España, Alianza.

Sartori, Giovanni (2007), ¿Qué es la democracia?, México, Taurus.

Silva-Herzog Márquez, Jesús (1999), El antiguo régimen y la transición en México, México, Planeta.

Tocqueville, Alexis (2005), La democracia en América, México, Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max (2008), Economía y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica.

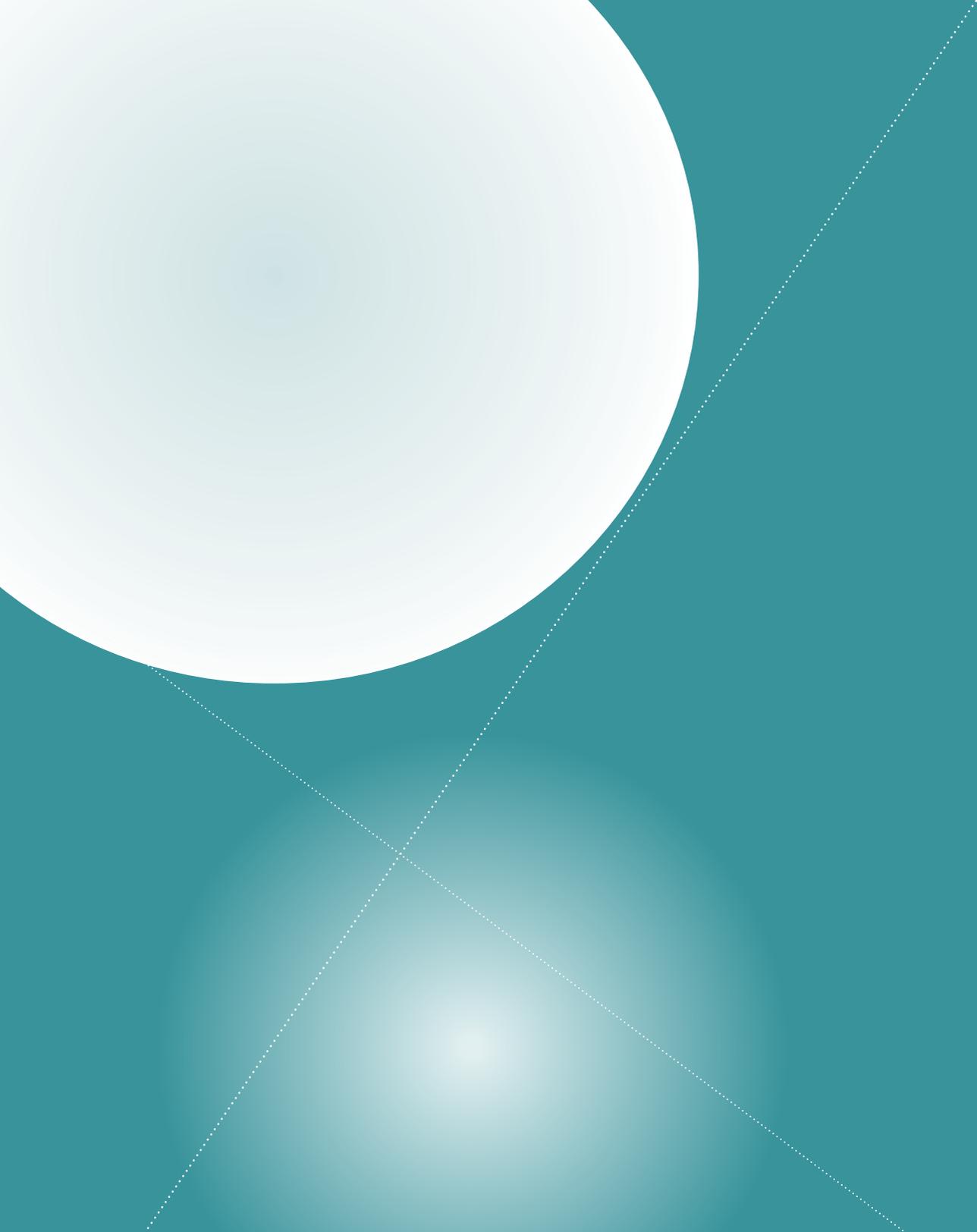


JUAN OLGÚN MONROY. ESTÁ POR CULMINAR LA LICENCIATURA EN ECONOMÍA EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, AZCAPOTZALCO. EN EL CAMINO, LAS EXPERIENCIAS HAN SIDO ENRIQUECEDORAS. COMO MUCHOS JÓVENES HA LABORADO EN LO QUE HA SURGIDO. SIEMPRE CON AVIDEZ DE MÁS. DE SEPTIEMBRE DE 2008 A LA FECHA, SE HA DESEMPEÑADO COMO ASISTENTE EN INVESTIGACIÓN DE LA MTRA. ROSA ALBINA GARAVITO ELÍAS, FUNCIÓN QUE TAMBIÉN DESEMPEÑÓ CON EL MTRO. VÍCTOR M. SOSA GODÍNEZ. PARTICIPÓ CON LA PONENCIA DEL ARTÍCULO DE SU AUTORÍA LA PERTINENCIA DE REFORMAR LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, EN EL XIII FORO NACIONAL DE ESTUDIANTES DE ECONOMÍA.

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN,  
LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE  
CUENTAS EN EL SINDICALISMO MEXICANO:  
el caso del Sindicato Independiente de Trabajadores de la  
Universidad Autónoma Metropolitana

Juan Olguín Monroy

ENSAYO GANADOR DEL SEGUNDO LUGAR



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	81
I. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS	85
• Definiciones y conceptos	88
• Sobre la corrupción	90
II. EL TERRENO DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN	93
III. TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL	99
IV. DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SINDICALISMO MEXICANO	103
• La democracia sindical en México	104
• Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en el sindicalismo mexicano	105
V. EL SINDICALISMO EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA (UAM)	111
• El caso del SITUAM	113
– Sobre si el SITUAM está legalmente sujeto a la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas	114
• Evaluación de las prácticas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en el SITUAM	116
– Valoración de la página de internet del SITUAM	117
– El fomento de las prácticas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas por parte del SITUAM para con sus trabajadores afiliados	125

VI. CONCLUSIONES	131
ANEXO 1. DETERMINACIÓN DEL TAMAÑO DE LA MUESTRA PARA LA APLICACIÓN DE LA ENCUESTA	133
ANEXO 2. CUESTIONARIO APLICADO	136
BIBLIOGRAFÍA	137

## INTRODUCCIÓN

La vida democrática de una sociedad es un proceso sempiterno cuyo camino requiere la suma de voluntades de los diversos actores de la sociedad. Si bien la democracia per se es centro de acalorados debates, se reconoce que la participación de los ciudadanos hace la voluntad general. Los procesos democráticos, aún con sus imperfecciones, coadyuvan a que las decisiones las tomen las mayorías.

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, son manifestaciones que, en estos tiempos, resultan inseparables de los procesos burocráticos. A estos tres perennes e impostergables quehaceres, para efectos del presente ensayo, se les ha denominado “la triada de la buena administración”. Dichos mecanismos son necesarios, mas no suficientes.

Los trabajadores son partícipes de la pluralidad social que se organizaron en defensa de sus derechos y edificaron sindicatos, con el objetivo de buscar una mejor calidad de vida para ellos y sus familias, mediante la protección de los salarios y prestaciones, la realización de sus actividades bajo óptimas condiciones, la protección ante acciones de abuso, y la defensa de sus ideologías. Sin embargo, al paso de los años, muchas han sido las críticas a los sindicatos en nuestro país,

pues son considerados organizaciones en las que –lejos de proteger los derechos de los trabajadores agremiados ante los patrones y el Estado– los dirigentes sólo buscan beneficios personales. Son vistos también como trabas para la modernización económica, entendida como la búsqueda de la eficiencia en la productividad.

Ante el escenario precedente, es indispensable abrir el tema de la transparencia, la apertura informativa y la rendición de cuentas de los sindicatos, aunque estos actualmente no sean sujetos obligados. La expectativa no versa en detrimento de su independencia organizacional y decisoria, sino en convertir a estas asociaciones en responsables ante la sociedad de sus tareas y actividades; en cambiar las relaciones de poder por actividades que propicien que la base de agremiados participe continuamente en la toma de decisiones; y en fomentar condiciones más transparentes y favorables para su lucha y objetivos.

En particular, el presente ensayo se ocupará del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana. Este trabajo parte de la premisa de que la crisis sindical del SITUAM se debe a la falta de mecanismos y medios para el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los órganos de gobierno del sindicato, así como de sus representantes. Por ello se plantea que la existencia de un andamiaje institucional que garantice el correcto acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas por parte del SITUAM, será un elemento clave para coadyuvar a la democratización y la gobernabilidad plenas del mismo.

Para la valoración de las prácticas de la triada de la buena administración en el SITUAM, se ha decidido evaluar dos aspectos: el primero es la página de internet del sindicato; y el segundo es el fomento a las prácticas que constituyen la triada de la buena administración por parte del sindicato para con sus afiliados.



## I. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En la actualidad, la transparencia y el acceso a la información pública son objetivos fundamentales del Estado mexicano para avanzar hacia una verdadera democracia. Los primeros pasos formales en el tema se dan a partir de la publicación el 11 de junio de 2002, en el Diario Oficial de la Federación, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

La implementación de esta Ley ha trastocado los usos y costumbres arraigados en administraciones pasadas, pues pretende implementar una nueva cultura de transparencia en el desempeño de las actividades públicas, y da cabida a otro tipo de relación entre el gobierno y la sociedad, ya que ésta tiene ahora el derecho de solicitar información específica a los funcionarios sobre sus acciones y la conducción de las políticas públicas; asimismo, establece obligaciones para el personal gubernamental, a fin de evitar el ocultamiento de información y la corrupción que en décadas pasadas eran prácticas comunes en el aparato de gobierno. Entre estas obligaciones se encuentran: conducirse bajo estándares más abiertos, y actuar con responsabilidad y honestidad en los cargos que desempeñan.

El derecho a la información se encuentra establecido en el Artículo 6º de la Constitución. A partir de la reforma de 1977 se adicionó que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”<sup>1</sup>, sin embargo, durante la última mitad del siglo XX, se utilizó como una ventaja (información asimétrica) para los partidos políticos; y no es sino hasta el año 2000 que, mediante una serie de resoluciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia, se concibe al Artículo 6º como una garantía para que cualquier individuo que requiriera información sobre las autoridades sea atendido. La información pública es ahora de verdadero acceso público, y posee la habilidad de causar gran impacto y aceptación en una sociedad escéptica de sus instituciones.<sup>2</sup>

En el contexto de la globalización, muchas naciones han estandarizado los objetivos y metas directrices de sus políticas públicas a fin de mejorar el bienestar general. México adoptó políticas neoliberales para sustentar la base de un sistema que defiende un mercado desregulado, y la presencia de un Estado mínimo como modelo económico al que se le concibió como la mejor política para incentivar una mayor producción de bienes (crecimiento y eficiencia) y una eficiente distribución del ingreso, permitiendo una menor capacidad coercitiva de las autoridades públicas sobre las ideas de los ciudadanos (libertad y pluralismo). Es preciso mencionar que estas

---

<sup>1</sup> López-Ayllón, Sergio (2005), “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, p. 3.

<sup>2</sup> Cossío, José R. (2008), “Transparencia y el Estado de Derecho”, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI editores, p.109.

medidas no tuvieron el impacto positivo esperado, sobre todo en términos económicos y sociales. La desigualdad en la distribución del ingreso en México es alta, y las bajas tasas de crecimiento económico han sido una constante.<sup>3</sup>

De igual manera, en el mundo se impulsó la reestructura de las administraciones públicas, y México no fue la excepción. Se introdujeron políticas para la simplificación de trámites y la profesionalización de los cuadros administrativos, que ahora son vistos como servicios civiles de carrera; es decir, se empleó la tecnología como una herramienta para aumentar la eficiencia y eficacia de los procesos internos en las instituciones gubernamentales y la vinculación con la sociedad: e-gobierno es un buen ejemplo al respecto.

Ante tal panorama, la transparencia, el derecho a la información y la rendición de cuentas son mecanismos que garantizan que la información gubernamental sea pública. Poco a poco se han minado la confidencialidad y los secretos de la información pública, práctica común durante el presidencialismo (PRI-gobierno). El derecho a la información parte en el Estado mexicano, y representa un gran avance para la consolidación de la democracia, a pesar de los grandes retos que todavía prevalecen al respecto.

---

<sup>3</sup> El promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto real en México desde 1980 ha sido tan solo del 2.01%.

El Índice de Gini es un número entre 0 y 1, donde 0 representa la igualdad perfecta en el ingreso y 1 indica una perfecta desigualdad (un decil poblacional acapara todos los ingresos y los demás ninguno). Respecto a la distribución del ingreso, según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, en el año 2008 este indicador fue de 0.498 para México.

## DEFINICIONES Y CONCEPTOS

De acuerdo con el Glosario del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la transparencia es la manera de “abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, es colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar, en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia debe tener, entre otros atributos: fácil acceso a la información; que sea clara; relevante y confiable. La transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas están aliadas, pero no deben confundirse. Con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo.” Respecto al acceso a la información, menciona que “toda la información pertenece al público y debe ser del dominio público a menos que existan razones para mantenerla reservada”.<sup>4</sup>

A la rendición de cuentas la 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.

---

<sup>4</sup> Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Glosario, México. Extraído de: [http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=60&Itemid=26](http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=26).

Sus principales instrumentos son la previsión de información sobre las políticas y las acciones de las diferentes instituciones y organizaciones, así como la creación y el estímulo de oportunidades para la consulta y la participación activa de los ciudadanos en la formación y en la elaboración de las políticas públicas”.<sup>5</sup>

Para entender de forma integral la transparencia, el derecho a la información y la rendición de cuentas, es necesario destacar la importancia y el alcance de dichos conceptos en la práctica. Está instituido mediante la LFTAIPG que los sujetos obligados<sup>6</sup> lleven a cabo la difusión periódica y sistemática de la información básica sobre su gestión pública y el ejercicio de los recursos, publicada a través de los medios electrónicos sin que medie petición expresa. Esta práctica favorece que el gobierno rinda cuentas a la ciudadanía sobre su actuación (procedimientos, toma de decisiones, criterios, y manejo de recursos) y exponga a los responsables directos, propiciando una participación civil más crítica y fundamentada que exija que los servidores públicos cumplan con su trabajo en beneficio de la sociedad, sin atender intereses personales.

<sup>5</sup> Ídem.

<sup>6</sup> El Artículo 3, fracción XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, define como sujetos obligados a: el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales; y cualquier otro órgano Federal.

Está establecido legalmente que a solicitud o petición de cualquier persona, sin importar su condición (política, económica, social, cultural o religiosa), ésta tiene el derecho de obtener información, y su solicitud debe ser respondida en tiempo y forma, dentro de los plazos estipulados y mediante los procedimientos determinados en la Ley.

Esto representa, sin lugar a dudas, una herramienta en favor de la ciudadanía para someter al escrutinio público el quehacer de los servidores de gobierno. De esta forma, los representados pueden obtener información sobre cómo se toman las decisiones, bajo qué marco jurídico está fundada la actuación de los funcionarios, cómo se ejecutan los programas y políticas públicas, y si realmente se están obteniendo los resultados proyectados; además, la ciudadanía puede obtener información sobre cuál es el uso y destino de los recursos públicos, lo que le otorga la posibilidad de exigir.

Asimismo, constituye un mecanismo que fortalece la lucha contra la corrupción, gracias a la aplicación de controles y evaluaciones sobre el desempeño de los funcionarios, con el fin de hacer de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, una práctica cargada de valores como la honestidad, la verdad, y la imparcialidad, para incidir en la conducta y ética de los funcionarios.

### SOBRE LA CORRUPCIÓN

En las últimas décadas se han analizado de manera exhaustiva la corrupción, las formas de abuso y los actos irregulares en los

gobiernos, fenómenos que en la agenda nacional son vistos como graves problemáticas que hay que combatir de manera amplia.<sup>7</sup> Estas maneras de abuso y distorsión del poder son prácticas que evidencian la ineficacia del diseño y ejecución del marco normativo; y manifiestan las fallas de los sistemas organizativos, los constantes comportamientos deshonestos de las autoridades, la deficiencia en las reglas de operación de los programas, la ausencia de controles y vigilancia, y un manejo reservado de los documentos y datos de las instituciones.

La corrupción y los abusos de poder son temas que tienen que ser considerados y atacados en una agenda incluyente, en donde no sólo el gobierno, sino también el sector privado y la sociedad en general participen y coordinen esfuerzos para mitigar y erradicar el flagelo social que es la corrupción. Todos los actores deben asumir un papel responsable y participativo para implementar medidas de control efectivo en el combate a la corrupción y permitir que surjan las condiciones para la creación de sistemas menos vulnerables a este fenómeno.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ejemplo de ello son los Índices de Corrupción, medidos tanto por organismos internacionales como nacionales.

<sup>8</sup> Bohórquez López, Eduardo, "Bases mínimas para el diagnóstico y la medición de la corrupción en México", *Claroscuros de la transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México, Comisión de Derechos Humanos del D.F., p. 84.



## II. EL TERRENO DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Existen logros, pero también retos, sobre la garantía del derecho al acceso a la información, sobre el transparentar el desempeño de las instituciones y respecto del uso de los recursos públicos. Fomentar la participación ciudadana, y que ésta a su vez utilice los medios para exigir cuentas a sus gobernantes, es una práctica que se tiene que hacer con cotidianidad, porque en México existe una mala percepción de las instituciones ante la sociedad.<sup>9</sup> El escrutinio sobre la información que brindan los entes públicos, cada vez está más presente en los diversos actores sociales. Es menester dar cauce a las leyes sobre al acceso a la información y las políticas públicas y programas por dos razones fundamentales: primero, porque la difusión y socialización del conocimiento sobre el ejercicio de este derecho hacia la sociedad es fundamental para incentivar la participación de la misma; y segundo, porque es necesario desatar un cambio en los valores culturales que propicie que la sociedad se sirva de la legalidad e integridad públicas.

---

<sup>9</sup> Véase el Barómetro Global de la Corrupción, publicación de Transparencia Internacional, varios años.

Es bien sabido que todavía existen lagunas jurídicas en la LFTAIPG, y sin embargo, es observable también la proliferación de leyes estatales de transparencia y acceso a la información conformadas desde las características y necesidades de cada región.<sup>10</sup> La creación y promulgación de leyes no es garantía per se para abarcar temas tan complejos como son la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Por sí misma, la ley no genera los cambios en la percepción social para crear una cultura transparente en su quehacer público.

Es vital que las leyes contemplen como sistema operativo acciones que no sean inoperantes o parciales; pero sobre todo, que no sigan favoreciendo las prácticas discrecionales ante la negativa o renuencia de las instituciones en abrir al público su información. Ante cualquier irregularidad, el aplicar los controles sociales y las sanciones legales correspondientes a los responsables fomentaría la confianza ciudadana. Esto es una tarea permanente que se debe llevar a cabo de forma conjunta y participativa entre el gobierno, la sociedad, el sector privado, las organizaciones sociales y civiles, los sindicatos y los medios de comunicación. Si no existe la cooperación

---

<sup>10</sup> Existen diferencias entre las leyes de transparencia y acceso a la información en las entidades, como "el ámbito de su competencia...; el requerimiento de identificación o residencia en el estado para presentar solicitudes de accesos...; los plazos para establecer el período de reserva de la información clasificada...; la instancia que clasifica la información...; [las] obligaciones de transparencia; el acceso por medios electrónicos...; y hasta la naturaleza jurídica del órgano regulador de acceso a la información, en aquellos estados cuya ley ordena su creación."

Marván Laborde, María, "Acceso a la Información en México. Tres años de expansión del ejercicio de un derecho fundamental democrático", *Claroscuros de la Transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio público de la gestión pública. Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México*, Comisión de Derechos Humanos del D.F., pp.32-33.

y la iniciativa para alcanzar resultados óptimos, será difícil combatir la deleznable corrupción.

Las últimas reformas al Artículo 6º constitucional (20 de julio y 13 de noviembre de 2007), solidifican las bases para ejercer el derecho a la información y las obligaciones del Estado. Se señala que la Federación, los estados y el Distrito Federal están obligados a garantizar este derecho, y que se regirán por los siguiente principios y bases generales: 1) la información en posesión de cualquier autoridad en los tres niveles de gobierno es pública y puede ser reservada por razones de interés público, aunque debe prevalecer el principio de máxima publicidad; 2) existe información confidencial (datos personales) que será protegida; 3) el acceso a la información pública es gratuito; 4) los sujetos obligados deben preservar sus documentos en archivos y publicarlos en medios electrónicos; 5) se garantizará, mediante las leyes en la materia, cómo hacer pública la información relativa a los recursos públicos que se entreguen a las personas físicas y morales; 6) y se aplicarán las sanciones pertinentes ante incumplimiento de leyes en la materia.

Las obligaciones sobre la materia están en la ley, sin embargo, y como ejemplo merecido a destacar, en el Poder Legislativo, quien vigila y fiscaliza la correcta aplicación del gasto público, no es congruente que prevalezcan los mecanismos discrecionales que afecten la transparencia de sus acciones.

Hay que mencionar que el 6 de abril de 2009 se publicó el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública y

Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados y quedó abrogado el anterior Reglamento publicado el 12 de mayo de 2003. En la Cámara de Senadores está vigente el Acuerdo Parlamentario para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de de Senadores (publicada en Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2003). Si bien, por medio de las páginas web de la Cámara, el público tiene acceso a la información de su gestión pública, como sujetos obligados de acuerdo con la Constitución, es preciso señalar que en la LFTAIPG y demás disposiciones, la transparencia y la apertura informativa del Legislativo dependen de los compromisos de las fracciones parlamentarias y de su disposición para rendir cuentas a la sociedad. Estas prácticas discrecionales afectan la percepción social. El Congreso de la Unión debe ser un claro ejemplo para las demás legislaturas de las entidades federativas ante las transformaciones inminentes en un entorno nacional e internacional.

Un ejemplo más que resulta pertinente es que el acceso a la información judicial también ha tenido problemas desde la expedición de la Ley Federal de Transparencia. El Poder Judicial genera información que contiene datos personales de las partes involucradas en los procesos judiciales. Actualmente, en las páginas web de las instituciones judiciales (Suprema Corte de Justicia, Consejo de la Judicatura, y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) se publica la información que por ley está señalada. Si bien es cierto que está práctica resulta conveniente, “la transparencia va mucho

más allá de proporcionar información por Internet. Se trata de buscar mecanismos que permitan que la sociedad tenga una... mejor comprensión de las tareas jurisdiccionales".<sup>11</sup> Los esfuerzos para lograr la transparencia y el acceso a la información en el ámbito judicial deben estar dirigidos a que, entre la Federación y las entidades, haya un sistema que publique y difunda información de forma proactiva, tomando en cuenta a la sociedad y alejada de los patrones y prácticas manejados décadas atrás.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> López-Ayllón, Sergio y Salgado Perrilliat, Ricardo (2006), "El Poder Judicial Federal y la transparencia. Crónica de un derecho en construcción". *Revista Latinoamericana de Derecho*, Año III, núm. 6, julio-diciembre, p. 261.

<sup>12</sup> Caballero, José Antonio (2007), "Transparencia y acceso a la información en el Poder Judicial", *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, Fundary el Woodrow Wilson Center, pp. 118, 119.



### III. TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN SINDICAL

Los sindicatos fueron formados para la defensa de los derechos de los trabajadores en la búsqueda de una mayor calidad de vida mediante la protección de los salarios y prestaciones, la realización de sus actividades bajo óptimas condiciones, la protección ante acciones de abuso, y la defensa de sus ideologías. El término sindicato se refiere “a las organizaciones de trabajadores asalariados que los representan frente a sus empleadores. [...] Sobre el contenido del concepto de Sindicato han influido principalmente la extensión laboral asalariada; las formas de llevar a cabo (concentración productiva, tecnología, organización del trabajo, relaciones laborales, culturas de trabajo); la estructura del mercado de trabajo, su distribución por ramas y ocupaciones en la economía; la estructura organizacional [...]; las ideologías dominantes [...] de sus agremiados; las demandas y formas de luchas de estas organizaciones; y el tipo de relaciones entre sindicatos, partidos, empresas y Estados [...]”.<sup>13</sup>

A partir de la industrialización surgen las asociaciones sindicales, bajo diversas condiciones, en países de mayor y menor desarrollo

<sup>13</sup> De la Garza Toledo, Enrique (2000), “Sindicato”, *Léxico de la Política*, FLACSO-FCE, México, p. 669.

económico. En las primeras naciones latinoamericanas, a finales del siglo XIX y a principios del XX, germinan estas asociaciones que, con el paso del tiempo, logran constituir congresos y unificarse en federaciones. “Entre 1910 y 1930 –son todas las fechas aproximadas– muchas naciones atraviesan por crisis económicas que obligan a las organizaciones gremiales a incrementar su actividad; proliferan las huelgas, nacen nuevas agrupaciones. [...] Uno de los principales ejes de las demandas obreras está en la lucha por el reconocimiento de los sindicatos y el establecimiento de normas jurídicas para su actuación. [...] Se forman sindicatos nacionales y grandes federaciones.”<sup>14</sup>

El reconocimiento en México del derecho y libertad de asociación aparece por primera vez en la Constitución Política de 1917. En el Artículo 9º se reconoció el ejercicio para que cualquier persona se asocie en defensa de sus derechos laborales; asimismo, se reconoció el derecho al trabajo en el Artículo 123 constitucional. No obstante, las formas de ejercer estos derechos han cambiado ante las circunstancias políticas, económicas, sociales y culturales. Los sindicatos independientes (independencia respecto al patrón y al gobierno), en la práctica, han resultado en prácticas distorsionadas.<sup>15</sup>

En México, las normas jurídicas que tratan sobre los sindicatos son el Código Civil Federal (en la fracción IV del Artículo 25); la Ley

---

<sup>14</sup> Bobbio, Norberto et al. (2005), *Diccionario de Política: L-Z*, 14ª edición en español, Siglo XXI editores, p. 1455.

<sup>15</sup> En la práctica han surgido varias tipologías sobre los sindicatos. Están el sindicalismo de protección, el sindicalismo blanco, el sindicalismo charro y el sindicalismo subordinado.

Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 constitucional (publicada el 28 de diciembre de 1963); y la Ley Federal de Trabajo (publicada el 1° de abril de 1970).<sup>16</sup> En dichas normas se reconoce su personalidad y el ejercicio de sus derechos y obligaciones, pero la realidad mexicana ha mostrado la transformación negativa de los verdaderos fines de la vida sindical ante prácticas de corporativismo y control.

---

<sup>16</sup> Cámara de Diputados, Leyes Federales de México, México. Extraído de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>



## IV. DEMOCRACIA, TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SINDICALISMO MEXICANO

Muchas han sido las críticas a los sindicatos en nuestro país, pues son considerados como organizaciones en las que, lejos de proteger los derechos de los trabajadores agremiados ante los patrones y el Estado, los dirigentes sólo buscan beneficios personales, alejados del papel de representación de sus compañeros y de la defensa de los trabajadores ante cualquier arbitrariedad. Desde la Revolución Mexicana, el movimiento obrero fue esencialmente anarco-sindicalista. Debido a que las actividades industriales y comerciales se encontraban poco concentradas, se dificultó el proceso de sindicalización.

En los años 20 del siglo pasado, el movimiento obrero estuvo bajo la dirección, en gran medida, de la Confederación Regional Obrero Mexicana (CROM). Esta asociación tenía el fin de constituir una organización nacional que exigiera el cumplimiento cabal del Artículo 123. Después, en el gobierno cardenista surge la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que se convirtió en la central que aglutinó a la gran mayoría de sindicatos y la filiación de trabajadores.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Meyer, Lorenzo (1981), "El primer tramo del camino", Historia General de México, Colegio de México, tomo II, pp. 1183-1227.

La CTM y el entonces recién creado Congreso de Trabajo (CT) hasta hoy siguen vigentes.

### LA DEMOCRACIA SINDICAL EN MÉXICO

El presidencialismo ejercido en México en el siglo pasado –como un fenómeno distorsionado del sistema presidencial establecido y regido por el partido único (PRI)–, debilitó, sin lugar a dudas, al federalismo y socavó el principio de la división de poderes; auspició un centralismo gubernamental excesivo y dificultó el desarrollo democrático.

El presidencialismo repercutió seriamente en la vida política, económica y social de la nación. El poder del partido hegemónico (PRI) estuvo respaldado por los sindicatos del país, a través de acuerdos entre los representantes de las organizaciones y el partido-gobierno, que se conciliaron para el control de los trabajadores por parte de las autoridades y patrones; y el apoyo incondicional de los diversos actores en las campañas electorales. Aún hoy existen aquellas redes de intereses y prácticas de corrupción que se suscitaron entre gobierno, empresarios y sindicatos; aún subsisten los procedimientos del viejo sistema autoritario y corporativista al margen de un nuevo entorno de políticas y estructuras que pretenden consolidar un régimen de democracia.

Con la alternancia en el gobierno en el 2000, crecieron las expectativas para un nuevo entorno de nuevas relaciones laborales,

una verdadera reforma a la política laboral y la reducción de los impactos generados por las políticas económicas neoliberales. Ante tales circunstancias, estamos en un escenario donde se exige transparencia y autonomía sindical para dejar atrás las prácticas corporativistas que solo minan los derechos laborales de asociación y socavan las mejores condiciones de vida y trabajo.

Si bien existen exigencias de los sindicatos al gobierno, éstas deben coexistir con el compromiso sindical para cambiar las prácticas irregulares de sus dirigencias. Sus exigencias son claras y oportunas, pero en un entorno globalizado, también deben asumir una posición más crítica y responsable, tanto al interior como al exterior, de velar, proteger y defender a sus agremiados para promover su participación continua en las actividades sindicales. Los dirigentes sindicales tienen que asumir una posición más leal con sus representados, cimentada en los nuevos requerimientos que implican la globalización y la modernización de las instituciones.

### ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SINDICALISMO MEXICANO

Actualmente, algunas organizaciones sindicales han emprendido esfuerzos para la democratización de organizaciones; para transparentar la información pública que ellos generan y que contienen la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STYPS), a

través de su Dirección General de Registro de Asociaciones,<sup>18</sup> la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, y las correspondientes instituciones en el ámbito local.

La publicidad de la información exige parámetros para la clasificación de la misma y la apertura hacia aquellas personas que ejerzan ese derecho explícito en el Art. 6º constitucional. No obstante, la experiencia ha demostrado otra cara: se siguen ocultando convenios celebrados por las redes de intereses (Estado, empresas y líderes sindicales), mejor conocidos como contratos de protección patronal, “un vestigio del México antidemocrático”.<sup>19</sup> La existencia de la toma de nota y el registro sindical oficial minan el derecho de la libre asociación, y la organización e independencia de los trabajadores en la búsqueda de un mejor entorno y de un medio laboral más estable y productivo.

La publicidad de la información para el escrutinio público de los documentos sindicales en poder de las instituciones de gobierno (STYPS, Tribunal de Conciliación y Arbitraje, y Junta de Conciliación y Arbitraje en los niveles federal y local) no veta el derecho a la confidencialidad de los trabajadores afiliados a los sindicatos, no altera o pone en peligro las condiciones políticas-decisionarias, económicas, contables, jurídicas o administrativas de

---

<sup>18</sup> En la página de Internet [http://www.stps.gob.mx/areasatencion/DGRA/dgra\\_stps.htm](http://www.stps.gob.mx/areasatencion/DGRA/dgra_stps.htm) se señala que la Dirección General de Registro de Asociaciones sólo muestra un catálogo de asociaciones sindicales en el ámbito federal. Despliega la información de: toma de notas de sindicatos, federaciones y confederaciones registradas ante la Dirección, la directiva y estatutos, sin proveer datos personales de los trabajadores

<sup>19</sup> Blanke, Svenja (2007), “El sindicalismo mexicano: entre la marginación y la recomposición, Transformaciones en el mundo sindical”, Revista Nueva Sociedad, núm. 211, p. 118.

los sindicatos. Sin embargo, siguen existiendo las negativas a la transparencia y la rendición de cuentas.

El IFAI ha realizado recursos de revisión de solicitudes hechas a la Secretaría de Trabajo y a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. En ambas, el factor detonante ha sido la negativa ante solicitudes de información pública sobre los sindicatos referentes a temas como la toma de notas, estatutos, contrato colectivo, padrón sindical, nombre, puesto y sueldo de determinadas autoridades sindicales, propiedades donadas, convenios y acuerdos entre sindicatos y gobierno.<sup>20</sup>

La información referida en el párrafo precedente está en posesión y resguardo del gobierno, de tal forma que, de acuerdo a la LFTAIPG, la máxima publicidad en el Artículo 6º constitucional debería garantizar la transparencia, acceso a la información y la rendición de cuentas de manera activa sin que medie solicitud previa. Los sindicatos son considerados personas morales que presentan ante el gobierno la información de su registro, cambio de directivas, estatutos, contratos colectivos, actas y padrones. No obstante, las negativas a las que las autoridades laborales han recurrido ante peticiones de acceso a la información sobre la actividad y vida sindical, están dirigidas, en gran parte, a los mismos agremiados, quienes no han acudido a sus propias organizaciones

---

<sup>20</sup> Véase la lista de ejemplos de los casos de recursos de revisión del IFAI, presentada en: Marván Laborde, María (2008), "Transparencia y Sindicalismo", Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, Siglo XXI editores, pp.361,376-390.

ante el temor a represalias. Dadas las frágiles prácticas sindicales, resulta comprensible el hecho de no ir directamente ante las instancias internas sindicales y acudir en cambio a las instituciones gubernamentales para saber en qué situación se encuentra la asociación a la que uno forman parte.<sup>21</sup>

La ley garantiza el derecho de acceso a la información sin especificar la utilización, acreditación o la demostración de interés por parte del solicitante. De tal manera, las instituciones laborales son sujetos obligados por la LFTAIPG que deben cumplir con lo establecido y erradicar la resistencia a otorgar respuesta en la materia. La misma ley establece que, si no se amerita la protección de datos personales (en este caso nombres, domicilio y ubicación de los trabajadores y líderes sindicales) de las asociaciones pertenecientes al sector público o privado, sí se proceden a otorgar los documentos confidenciales en la unidad de enlace (Artículo 41 de LFTAIPG). El procedimiento se reduce a requerir al titular de la información (representante legal) otorgar autorización para el acceso.

Es indispensable abrir el tema de la transparencia, la apertura informativa y la rendición de cuentas en los sindicatos, aunque ellos actualmente no se encuentran como sujetos obligados. La expectativa versano en detrimento de su independencia organizacional y decisoria, sino en convertir a éstas asociaciones en responsables ante la sociedad

---

<sup>21</sup> Alcalde Justiniani, Arturo, "Sindicalismo y Transparencia en el Distrito Federal", Claroscuro de la Transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio público de la gestión pública, Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México, Comisión de Derechos Humanos del D.F., pp. 269-272.

de sus tareas y actividades, y en cambiar las relaciones de poder por relaciones que incentiven que la base de los agremiados participe continuamente en la toma de decisiones y fomenten condiciones más transparentes y favorables para su lucha y objetivos. No sólo las instituciones gubernamentales deben tener la obligación de apertura, sino que ésta debe expandirse a otros sectores y organizaciones como los partidos políticos, las organizaciones civiles, las empresas y sindicatos, dejando a un lado los vínculos e intereses económicos, políticos y patronales.



## V. EL SINDICALISMO EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA (UAM)

Concebir un sindicato democrático es una tarea sempiterna. Los sindicatos son parte de los actores de la pluralidad en la vida democrática de las naciones. Sin embargo, la historia reciente del sindicalismo mexicano ha sido testigo de recurrentes desafíos a la estructura y organización sindical; las crisis sindicales<sup>22</sup> son un tema frecuente de debate y cobertura de los noticieros. El caso del Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SITUAM) nos será útil para presentar la hipótesis de este ensayo.

Este trabajo parte de la premisa de que la crisis sindical del SITUAM se debe a la falta de mecanismos y medios para el acceso a la información –tanto para los agremiados y el resto de la comunidad de la Universidad Autónoma Metropolitana, como para las demás personas interesadas–, la transparencia y la rendición de cuentas

<sup>22</sup> Se entiende por crisis sindical “el desinterés de los trabajadores por la adherencia gremial, pérdida de convocatoria de los dirigentes sindicales, e incapacidad para responder con eficacia ante los nuevos retos que plantea la globalidad económica y la innovación técnica y organizativa.”

Gatica Lara, Ignacio. Desafíos de la democracia sindical: el caso del SITUAM. Política y cultura. Departamento de Política y Cultura, No. 18. UAM-X. Ciudad de México, pp. 195 – 217.

por parte de los órganos de gobierno del sindicato, así como de sus representantes. Por ello, se plantea que la existencia de un andamiaje institucional que garantice el correcto acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas por parte del SITUAM sería un elemento clave para coadyuvar a la democratización y gobernabilidad plenas del mismo.

El SITUAM no es la única organización sindical al interior de la Universidad Autónoma Metropolitana. El Sindicato de Profesores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SPAUAM) es la otra organización de trabajadores que existe en la institución. El SPAUAM apareció en la vida universitaria de la UAM desde el año 2002,<sup>23</sup> no obstante, fue hasta el 8 de julio de 2009 cuando recibió el registro oficial por parte de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Es un sindicato progresista, porque en la Declaración de Principios manifiesta que practicará el sindicalismo bajo “los principios de la transparencia, la rendición de cuentas, la consulta directa y secreta que asegure una gestión democrática y plural”.<sup>24</sup>

La aparición y conformación del SPAUAM es una muestra de la crisis sindical del SITUAM.<sup>25</sup> En función de la hipótesis del presente

<sup>23</sup> Castro, Pedro, “¿Qué es el Sindicato de Profesores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SPAUAM)?”, *El Cotidiano*, núm. 114, UAM-A, Ciudad de México, pp. 14-21.

<sup>24</sup> SPAUAM. Declaración de Principios, México. Extraído de: <http://sites.google.com/site/uampauam/declaracion-de-principios>

<sup>25</sup> Cabe señalar que existe la renuencia del SITUAM a la formación y existencia del SPAUAM, porque se considera que es un sindicato blanco surgido por el auspicio patronal. Véase Correo Sindical no. 8, órgano de difusión del SITUAM. Se puede consultar en: [http://situam.site90.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=90:sindicato-patronal&catid=55:correo-8&Itemid=12](http://situam.site90.net/index.php?option=com_content&view=article&id=90:sindicato-patronal&catid=55:correo-8&Itemid=12)

ensayo, sólo se abordará el funcionamiento de la triada de la buena administración pública en el SITUAM.

## EL CASO DEL SITUAM

El Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma Metropolitana se creó el 4 de marzo de 1975, algunos meses después de la fundación de la UAM. El SITUAM se constituyó con la inclusión de trabajadores, empleados y personal académico con “el propósito de [...] agrupar sin discriminaciones, no en forma elitista, lo mismo a maestros que a trabajadores de otras áreas”<sup>26</sup> para impulsar la realización humana promoviendo la atención a los intereses de clase.<sup>27</sup>

El SITUAM reconoce que la democracia es el medio pertinente para la realización de sus objetivos gremiales, los cuales giran en torno al cuidado del ambiente económico y social de sus afiliados;<sup>28</sup> no obstante, los principios de lo que hemos denominado la triada de la buena administración pública no figuran en los mismos.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Woldenberg K., José, “La constitución del SITUAM”, Historia documental del SPAUNAM, UNAM, pp. 227.

<sup>27</sup> SITUAM. Declaración de Principios.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> Tal vez ello se deba a que los “nuevos valores” de la política, como lo son la transparencia y la rendición de cuentas, entraron en el escenario de la administración pública mundial en el crepúsculo del siglo XX.

Marván Laborde, María, “Acceso a la información en México”, Claroscuro de la transparencia en el D. F.: Horizontes en el escrutinio de la gestión pública. Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México, Comisión de Derechos Humanos del D.F.

Dentro de la estructura interna de la Universidad, la legalidad de la relación entre la UAM y el SITUAM está suscrita en la Ley Orgánica de la UAM, que en su Artículo 135 establece que la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE) regula las relaciones entre la Universidad y sus trabajadores. Es sabido que la LFTSE es reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, el cual reglamenta las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado mexicano. Por tanto, esta relación legal (si bien un tanto compleja) sitúa a los trabajadores de la UAM como miembros de la administración pública.

Sobre si el SITUAM está legalmente sujeto a la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) es de reciente creación y sus objetivos son los siguientes: proveer los medios para el acceso a la información, transparentar la gestión pública, garantizar la protección de datos, beneficiar la rendición de cuentas, eficientizar el manejo de documentos y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana.<sup>30</sup> La LFTAIPG es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales. En este sentido, y dado que los trabajadores de la UAM se rigen bajo el apartado B del Artículo

---

<sup>30</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México. Extraído de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

123 constitucional, se considera que la LFTAIPG debería ser de observancia legal para el SITUAM.

La UAM es un organismo descentralizado del Estado mexicano, con personalidad jurídica y patrimonio propio.<sup>31</sup> Esto significa que, si bien la UAM posee libertad de gestión, organización, cátedra y ejercicio del gasto –de allí la calidad de autonomía–, está constituida y opera con fondos provenientes de la administración pública. Por tanto, la UAM forma parte de la administración pública paraestatal.

La LFTAIPG dicta que el quehacer de los organismos descentralizados con autonomía legal es el de asegurar el acceso de toda persona a la información propiedad de la institución. Este orden es el que obliga a la UAM a transparentar, informar y rendir cuentas sobre su administración. Ahora, la pregunta que surge es: ¿qué pasa con el SITUAM en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas?

La personalidad que tienen los sindicatos es la de personas morales.<sup>32</sup> Ello implica que los sindicatos están sujetos tanto a derechos como a obligaciones. Tienen el “derecho pleno a redactar sus estatutos y reglamentos, a elegir libremente a sus representantes,

<sup>31</sup> Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Extraído de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/157.pdf>

<sup>32</sup> Artículo 374, Ley Federal del Trabajo, México. Extraído de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>

a organizar su administración y sus actividades, así como a formular su programa de acción".<sup>33</sup>

El SITUAM, al paralelo que la UAM, es una organización autónoma para el control de su gestión y de su organización. Sin embargo, por ley, el SITUAM no está obligado a la indagación pública, más sí lo está, al menos lo es moralmente, al interior de las propias comisiones y órganos de gobierno. No obstante, la misma ley establece que los sindicatos están obligados a registrar ante las dependencias de trabajo locales y federales sus empadronamientos de miembros, la designación de sus directivas y sus estatutos; y que ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje deben informar sus contratos colectivos.<sup>34</sup> Tal es la obligación de publicidad de los organismos sindicales, nada más.

### EVALUACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SITUAM

La LFTAIPG no contempla como sujetos obligados a los sindicatos. No obstante, y como se mencionó en párrafos precedentes, existen algunas organizaciones sindicales que están trabajando al respecto. El SITUAM es uno de ellos.

<sup>33</sup> Ramírez Reynoso, Braulio, La personalidad jurídica de los sindicatos, México. Extraído de: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/642/34.pdf>

<sup>34</sup> Giménez Cacho, Luis Emilio, La transparencia y los derechos laborales, Cuadernos de transparencia, núm. 12, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Ciudad de México.

El internet es una herramienta que puede asistir en la apremiante tarea de la buena administración pública. El internet es un instrumento cada vez más popularizado y resulta de fácil acceso.<sup>35</sup> Utilizar el internet como medio para la publicidad de la información, brinda grandes beneficios. De hecho, respecto a las demás formas de publicidad, es el medio de difusión que asegura la mayor cantidad de beneficios sociales.<sup>36</sup> Dado que el internet representa un bajo grado de restricción para el acceso a la información,<sup>37</sup> en este apartado se revisarán los avances del SITUAM para cumplir con la triada de la buena administración en su página de internet. La dirección de Internet del SITUAM empleada para la siguiente evaluación es <http://situam.site90.net/>. La información se consultó y se obtuvo el día dos de octubre de 2009.

Los estatutos del SITUAM carecen de incentivos para la publicidad de la información del sindicato. No obstante, en la página de internet se observan los primeros indicios para la práctica

<sup>35</sup> Según el Estudio 2009 de hábitos y percepciones de los mexicanos sobre el Internet y diversas tecnologías asociadas, en México hay 25 millones 217 mil 500 usuarios de internet. Los lugares de acceso a la red van desde el hogar, los cibercafés, escuelas, casas de amigos y bibliotecas. El 78% de los usuarios utilizan el internet para la búsqueda de noticias.

<sup>36</sup> Estavillo Flores, María Elena et al., Evaluación del impacto económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Estudio elaborado para el IFAI, México. Extraído de: <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1449/2/07.pdf>

<sup>37</sup> *Ibíd.*

de la transparencia. La figura 1 es parte de la página principal de la dirección de internet del SITUAM. El semicírculo señala el link de transparencia que contiene este sitio.

FIGURA 1



Aunque la legislación sobre transparencia no obliga al SITUAM a garantizar el acceso a la información, el sindicato está dando sus primeros adelantos. La pregunta que surge al encontrar el link sobre transparencia es ¿qué prácticas emplea el SITUAM en su página de internet para tal cometido? Es decir, ¿cuál es la información que tiene a disposición pública en su página de internet?

Al dar click sobre el link de transparencia, la página despliega un menú con tres opciones: Bolsa de trabajo, Finanzas SITUAM, y Fondo de ahorro (figura 2).

FIGURA 2



De esta manera, según la información y estructura de la página de internet del SITUAM, para el sindicato, la transparencia está constituida por los tres elementos mencionados. Ahora resulta pertinente acceder a todos y cada uno de los links a fin de explorar totalmente el contenido sobre transparencia.

El siguiente submenú es el de Bolsa de trabajo, que está constituido por dos submenús (figura 3). Éstos son Informes sobre bolsa de trabajo y Boletines. La figura tres se ha construido de modo tal que en ella se muestra el menú principal de Bolsa de trabajo; el primer submenú, titulado Informes sobre bolsa de trabajo (parte inferior derecha); y el segundo submenú, BOLETINES (parte inferior izquierda).

Informes de bolsa de trabajo está constituido por tres informes (31 de octubre de 2008 - 15 de febrero de 2009, marzo de 2009 y 3 de

agosto de 2009); y un Informe bolsa de trabajo para el 33 Congreso General Ordinario. Es preciso mencionar que acceder a los cuatro documentos es sencillo y basta con dar click sobre el link de los mismos.

FIGURA 3



BOLETINES está integrado por Boletín temporal 051-09 (sorteo miércoles 5 de agosto de 2009) y la Convocatoria proceso electoral ordinario. Al entrar en éste último, la página despliega la convocatoria para el Proceso Electoral Ordinario 2009-2011. No obstante, no sucede de manera similar el acceder al Boletín temporal 051-09; el servidor marca <http://error.000webhost.com/>.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Tal vez el error se debe a que el dominio .net se refiere a "internet". Se refiere, por tanto, a cualquier sitio web relacionado al rubro de internet, tecnología, y telecomunicaciones.

El segundo submenú de Transparencia es Finanzas (figura 4). La figura cuatro ha sido elaborada de manera tal que en la parte superior está la página que se despliega cuando se accede a Finanzas, y la parte inferior corresponde a la pantalla que aparece cuando se da click sobre el link INFORME SECRETARÍA DE FINANZAS. La publicidad de las finanzas de los organismos es el elemento fuente de la rendición de cuentas. Al tenor de ello, esta parte de la página de internet es sumamente ineficiente al respecto.<sup>39</sup>

FIGURA 4



<sup>39</sup> Dado que el espacio para el presente ensayo es reducido, sería inconveniente incluir el informe, sin embargo se puede consultar en: [http://situam.site90.net/Informes\\_2009/FINANZAS.pdf](http://situam.site90.net/Informes_2009/FINANZAS.pdf)

El tercer y último elemento de transparencia de la página de internet del SITUAM es Fondo de Ahorro (figura 5). Está constituido por un submenú que contiene el Informe Secretaría de previsión social 2009, el cual corresponde al informe que los dirigentes y funcionarios del sindicato presentaron en el 33 Congreso General Ordinario del SITUAM, mismo que se realizó en el mes de junio del presente año.<sup>40</sup>

FIGURA 5

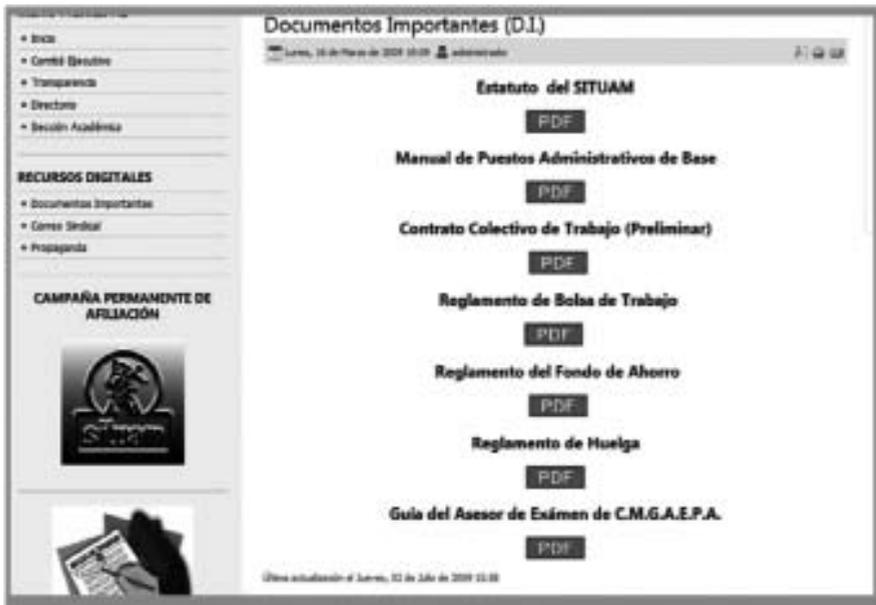


Los avances en la transparencia y el acceso a la información del SITUAM se reflejan también en otra parte de la página de internet. El SITUAM tiene en la red un apartado llamado Documentos importantes. Éstos están integrados por los Estatutos del SITUAM, el Manual para

<sup>40</sup> Se puede consultar en: [http://situam.site90.net/Informes\\_2009/FONDO\\_DE\\_AHORRO.pdf](http://situam.site90.net/Informes_2009/FONDO_DE_AHORRO.pdf)

puestos administrativos de base, el Contrato colectivo de trabajo (preliminar), el Reglamento de bolsa de trabajo, el Reglamento del fondo de ahorro, el Reglamento de huelga y la Guía del asesor de examen de CMGAEPA (figura 6). Es preciso destacar que los links de estos documentos sí conducen a los documentos anunciados.

FIGURA 6



La página de internet del SITUAM confirma el asomo del sindicato a la publicidad de la información. Sin embargo, los avances resultan débiles. La LFTAIPG señala en el Capítulo II, Artículo 7, cuáles son las obligaciones de transparencia a las que están obligados los sujetos dispuestos por la misma Ley. Al tenor de ello, se ha elaborado un cuadro que contiene las obligaciones de transparencia que establece la

LFTAIPG, en el cual se evalúa si la información contenida en la página de internet del SITUAM se adapta a la misma. El ejercicio se realiza bajo el supuesto de que las obligaciones que establece la LFTAIPG son las medidas adecuadas para la práctica de la publicidad de la información. El siguiente cuadro muestra los resultados:

CUADRO1

Obligaciones de transparencia según la LFTAIPG	Cumple	No cumple
Su estructura orgánica	✓	
Las facultades de cada unidad administrativa	✓	
El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes		✓
La remuneración mensual por puesto e incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes		✓
El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información		✓
Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos	✓	
Los servicios que ofrecen	✓	
Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron		✓
La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto.		✓

Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan	✓
El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación	✓
Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos	✓
Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: a) las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; b) el monto; c) el nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato; y d) los plazos de cumplimiento de los contratos	✓
El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado	✓
Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados	✓
En su caso, los mecanismos de participación ciudadana	✓
Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público	✓

El fomento de las prácticas de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas por parte del SITUAM para con sus trabajadores afiliados.

El objetivo del presente ensayo es conocer si, a través de la creación de mecanismos y medios que garanticen el completo y oportuno acceso a la información, la transparencia y la rendición

de cuentas son componentes que coadyuvan a la democratización y a la superación de la crisis del SITUAM. En particular nos interesa conocer la opinión de los sindicalizados respecto a la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Para cumplir con este objetivo se procedió a la aplicación de una encuesta a los afiliados.

La encuesta tuvo cuatro objetivos, a saber: 1) conocer el efecto de una alta transparencia dentro del sindicato sobre los sindicalizados; 2) saber las consecuencias sobre las decisiones de los trabajadores sindicalizados de las medidas de pleno acceso a la información; 3) estimar el efecto sobre las decisiones de los sindicalizados de las medidas de rendición de cuentas de los órganos sindicales; y 4) conocer el efecto combinado de todo lo precedente. El método para seleccionar el número de encuestas a aplicar se explica en el anexo 1 del presente ensayo. De igual manera, se incluye un segundo anexo que corresponde a la encuesta aplicada.

Hay dos aspectos sumamente importantes que es preciso señalar: primero, el ejercicio sólo se realizó en la unidad Azcapotzalco de la UAM; y, segundo, dado que no se tuvo acceso para conocer una cifra confiable sobre el número de afiliados al SITUAM, se supuso que al día de hoy, existen el mismo número de militantes del SITUAM que en el año 2000. Estos aspectos se consideraron para la determinación del número de encuestas a aplicar.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Véase el Anexo 1 de este ensayo, y se está hablando de acceso a la información!

Los resultados son los siguientes:<sup>42</sup> el 55.56% de los trabajadores de la UAM contestó que sí sabe qué es el acceso a la información, 38.89% de ellos manifestó que no sabe qué es, y a 5.56% le resulta indiferente. También, 88.89% de los trabajadores de la UAM está de acuerdo en que toda la información que genera el SITUAM debe de ser pública. Un 11.11% de los mismos reveló que no está de acuerdo con que la información en poder del sindicato sea de carácter público.

Sobre el tema de la transparencia, 83.33% de los entrevistados exteriorizó que sí sabe qué es la transparencia; el resto, es decir 16.67%, afirmó que no sabe que significa la transparencia. Ninguno de los entrevistados manifestó que le resulta indiferente. Sobre el tema de la transparencia, también se formuló la pregunta: ¿Cuáles son los temas principales sobre los que le gustaría que el SITUAM le informara? Las respuestas fueron concluyentes: 88.9% de los trabajadores de la UAM manifestó que le agradaría conocer sobre los ingresos y gastos del sindicato; 11.11% de los entrevistados sólo están interesados en saber acerca de las actividades del sindicato; a 44.44% les interesa que el SITUAM le informe sobre las actividades que realiza, su estructura orgánica y cuánto y en qué utiliza los ingresos que percibe; y 5.56% están interesados en conocer sobre

<sup>42</sup>Una vez que se han hecho las aclaraciones pertinentes, el resto del ensayo se referirá como “los trabajadores de la UAM, los trabajadores de la Universidad, los afiliados al SITUAM, los entrevistados” a la población de la muestra analizada de manera indiferente. Generalizar a partir de una muestra es una facultad que brinda la estadística inferencial.

las actividades, ingresos y gastos del SITUAM. Otro resultado a señalar es que 7% de los agremiados consideran pertinente que el sindicato les haga saber sobre su estructura orgánica y sobre sus gastos e ingresos.

Respecto al tema de la rendición de cuentas, 94.44% de los trabajadores de la UAM está de acuerdo en que los dirigentes y funcionarios del SITUAM informen de manera permanente a los sindicalizados sobre las acciones que realizan, y que, de ser el caso, sean sujetos a sanciones. También, 55.56% de los trabajadores de la Universidad dijeron que se sienten poco representados en las decisiones del sindicato, mientras que 11.11% de los mismos refirió que siente que se le considera en las decisiones del SITUAM, y sólo 27.78% de los entrevistados manifestó que participa ampliamente en las decisiones del sindicato.

Respecto a las acciones del sindicato para fomentar el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, al responder a la pregunta expresa de ¿considera usted que el SITUAM incentiva el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas?, 50% de los entrevistados respondió que no, 44.44% dijo que sí y 5.56% contestó que no sabe.

Otra pregunta que se formuló a los entrevistados fue la siguiente: ¿cree que la corrupción se puede prevenir a través de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas? 72.22% de los trabajadores de la UAM declaró que sí, y sólo el 22.22% respondió que no.

La última pregunta de la entrevista fue ¿considera que la publicidad de la información del SITUAM ayudaría a mejorar la relación entre el sindicato y los trabajadores afiliados?, y 94.44% de los trabajadores de la Universidad respondió que sí.



## VI. CONCLUSIONES

El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos esenciales de la vida democrática de las naciones. Estas medidas pretenden, por un lado, responsabilizar a los que ocupan cargos en los distintos organismos, y por otro, a los miembros de la sociedad. Los mecanismos que se han definido como la triada de la buena administración coadyuvan al reforzamiento de la democracia porque brindan a los ciudadanos la posibilidad de ser los rectores de la administración pública.

El ensayo expuso la importancia de los mecanismos de la triada de la buena administración y puso de manifiesto la importancia de la organización sindical. En particular, se abordó la crisis sindical por la que atraviesa el SITUAM. La hipótesis de la que se partió fue la de que esta crisis es el resultado de lo limitado de los procesos de la publicidad de la información, de la falta de una cultura de acceso a la información y de lo parvo de los mecanismos de rendición de cuentas por parte del sindicato.

La evaluación de la página de internet del SITUAM manifestó que los procesos de transparencia de dicha organización sindical son bastante limitados: sólo cumplen con el 23.5% de las obligaciones

de transparencia establecidas en la LFTAIPG. Aunado a lo anterior, se encontró que la página de internet no es del todo eficiente.

La aplicación de la encuesta para sondear la opinión de los trabajadores sindicalizados reveló que las prácticas del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son mecanismos poco practicados por el sindicato para con sus afiliados. De igual manera, la encuesta reveló que la implementación de estos dispositivos coadyuvaría a una relación más estrecha entre el sindicato y los afiliados.

Al tenor de los resultados precedentes, se puede afirmar que las prácticas democráticas al interior del SITUAM, entre las que se incluyen la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas, implementadas desde la misma organización, asistirían para que la práctica del sindicalismo recobre la legitimidad gremial y el reconocimiento y aceptación social.

## ANEXO 1. DETERMINACIÓN DEL TAMAÑO DE LA MUESTRA PARA LA APLICACIÓN DE LA ENCUESTA

En este apartado se especificará cómo fue determinado el tamaño de la muestra.<sup>43</sup> Para llevar a cabo el estudio de campo necesitamos de una muestra pequeña por los costos que implica la recolección de la información, sin embargo ésta debe ser de un tamaño tal que resulte estadísticamente significativa. Los métodos desarrollados por la estadística inferencial nos permiten superar tal disyuntiva.

Para obtener una buena muestra, es necesario emplear un método que proporcione a cada elemento de la población una probabilidad igual e independiente de ser elegido, de tal manera que el procedimiento empleado fue el muestreo aleatorio simple sin reposición, porque el objetivo de este estudio es realizar inferencia a través de los resultados obtenidos.

El tamaño de la muestra dependerá de los parámetros a estimar y del modelo probabilístico con el que se supone se distribuye ese parámetro, de la posibilidad de cometer errores,<sup>44</sup> de la potencia

<sup>43</sup> Para un análisis más detallado véase, por ejemplo:

Canavos, George C. (1988), Probabilidad y estadística: Aplicaciones y métodos, Mc Graw Hill, Ciudad de México, 635 pp.

<sup>44</sup> En la formulación de hipótesis se determina una hipótesis nula y una alternativa; usualmente el investigador debe refutar la hipótesis nula. En estadística existe la posibilidad

de la prueba y de la variabilidad de los datos. Si se establece un nivel de confianza ( $\alpha$ ), llamamos error de estimación (variabilidad) a la máxima diferencia que queremos permitir ( $e$ ), con el nivel de confianza de  $100(1-\alpha)\% = \alpha$ . Es decir, se permitirá (a priori) un cierto error de estimación ( $e$ ) con un cierto nivel de confianza  $\alpha$ .

Para estimar el tamaño de la muestra necesario para la realización de la encuesta se aplicó la siguiente identidad:

$$n = \frac{\lambda^2_{\alpha} P (1-P) N}{(N-1) e^2 + \lambda^2_{\alpha} P (1-P)}$$

Donde:

$n$ : es el tamaño muestral

$N$ : es el tamaño poblacional

$\alpha$ : es el nivel de confianza

$P (1-P)$ : es un coeficiente de proporción de la población

$e$ : es el error del muestreo

En estadística, a través del Teorema Central del Límite, se sabe que para muestras mayores a 30 unidades, la población a estudiar tiene una distribución normal. Esta característica nos daría la capacidad de hacer inferencia estadística a partir de 30 elementos de la población a

de cometer errores en el contraste de hipótesis. El error tipo I ( $\alpha$ ) se refiere a la probabilidad de rechazar la hipótesis nula siendo que es verdadera, el error tipo II ( $\beta$ ) se comete cuando no se rechaza la hipótesis nula siendo ésta falsa. Específicamente,  $\alpha$  es la probabilidad de cometer el error tipo I, y  $\beta$  la de cometer el error tipo II. Por tanto, es preferible escoger un valor pequeño de  $\alpha$ , generalmente de 5%. La potencia del contraste es el valor  $1-\beta$ , es decir, es la probabilidad de escoger la hipótesis alternativa cuando es cierta.

estudiar. Sin embargo el valor óptimo muestral se da cuando  $P=0,5$ ; el valor de considerado es de 0.08, y el nivel de confianza considerado es del 95%. Un aspecto importante a señalar es que, dado que no se tuvo acceso al número de afiliados del SITUAM, se hizo el supuesto de que existe el mismo número de trabajadores afiliados que en el año 2000. El dato se obtuvo del documento Desafíos de la Democracia Sindical: El Caso del SITUAM de Ignacio Gatica Lara (2002). Por lo tanto, el número de encuestas a aplicar está dado por:

$$n = \frac{(1.96)^2 0.5 (1-0.5) 1403}{(1403-1) (0.80)^2 + (1.96)^2 0.5 (1-0.5)} = 135.65$$

El resultado precedente termina en decimal, por lo tanto, se puede redondear. El número de encuestas que se aplicaron fue de 136.

## ANEXO 2. CUESTIONARIO APLICADO

Encuesta				
1) Aspectos generales				
Grupo de edad	18-29 <input type="checkbox"/>	30-40 <input type="checkbox"/>	más de 40 <input type="checkbox"/>	
Sexo	Femenino <input type="checkbox"/>	Masculino <input type="checkbox"/>		
Escolaridad	Básica <input type="checkbox"/>	Media superior <input type="checkbox"/>	Superior <input type="checkbox"/>	Posgrado <input type="checkbox"/>
Administrativo	<input type="checkbox"/>	Académico <input type="checkbox"/>		
Marque con una X la opción que considere pertinente				
2) Sobre el acceso a la información				
¿Sabe qué es el acceso a la información?				
	Sí sé ( )	Me es indiferente ( )	No sé ( )	( )
¿Está de acuerdo en que toda la información que genera el SITUAM debe ser pública?				
	De acuerdo ( )	Me es indiferente ( )	En desacuerdo ( )	( )
3) Sobre la transparencia				
¿Sabe qué es la transparencia?				
	Sí sé ( )	Me es indiferente ( )	No sé ( )	( )
¿Cuáles son los temas principales sobre los que le gustaría que el SITUAM le informara?				
	Actividades ( )	Estructura orgánica ( )	Ingresos y gasto: ( )	( )
4) Sobre la rendición de cuentas				
¿Estaría de acuerdo en que los dirigentes y funcionarios del SITUAM informen, de manera permanente, a los sindicalizados sobre las acciones que realizan, y en su caso, que sean sujetos a sanciones?				
	Estoy de acuerdo ( )	Me es indiferente ( )	No estoy de acuerdo ( )	( )
¿Qué tanto considera que usted participa en las decisiones del SITUAM?				
	Mucho ( )	Poco ( )	Nada ( )	( )
5) Opinión general				
¿Considera usted que el SITUAM incentiva el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas?				
	Sí ( )	No sé ( )	No ( )	( )
¿Cree que la corrupción se puede prevenir a través de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas?				
	Sí ( )	No sé ( )	No ( )	( )
¿Considera que la publicidad de la información del SITUAM ayudaría a mejorar la relación entre sindicato y los trabajadores afiliados?				
	Sí ( )	No sé ( )	No ( )	( )

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John (2008), *Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI editores.
- Blanke, Svenja (2007), "El sindicalismo mexicano: entre la marginación y la recomposición. Transformaciones en el mundo sindical", *Revista Nueva Sociedad*, núm. 211.
- Bobbio, Norberto et al. (2005), *Diccionario de Política: L-Z*, 14ª edición en español, Siglo XXI editores.
- Caballero, José Antonio (2007), "Transparencia y acceso a la información en el Poder Judicial", *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, Fundar y Woodrow Wilson Center.
- Cámara de Diputados, *Leyes Federales de México*. México. Extraído de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Cantú, Concha et al. (2005), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, UNAM.
- Castro, Pedro, "¿Qué es el Sindicato de Profesores de la Universidad Autónoma Metropolitana (SPAUAM)?", *El Cotidiano*, núm. 114, UAM-A, Ciudad de México.
- De la Garza Toledo, Enrique (2000), "Sindicato", *Léxico de la Política*, FLACSO-FCE, México.
- Estavillo Flores, María Elena et al., *Evaluación del impacto económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*,

Estudio elaborado para el IFAI, México. Extraído de: <http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1449/2/07.pdf>

Estudio 2009 de hábitos y percepciones de los mexicanos sobre el internet y diversas tecnologías asociadas, México. Extraído de: <http://www.razonypalabra.org.mx/espejo/2009/abr21.html>

Gatica Lara, Ignacio, "Desafíos de la democracia sindical: el caso del SUTAM", Política y cultura, núm. 18, UAM-X, Ciudad de México.

Giménez Cacho, Luis Emilio, "La transparencia y los derechos laborales", Cuadernos de transparencia, núm. 12, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Ciudad de México.

Guerrero Ciprés, Salvador, Claroscuros de la Transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública. Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México, Comisión de Derechos Humanos del D. F.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Glosario, México. Extraído de: [http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=60&Itemid=26](http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=60&Itemid=26)

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Código Civil Federal, México. Extraído de: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/1.htm?s=>

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México. Extraído de: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=>

Ley Federal del Trabajo, México. Extraído de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/125.pdf>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, México. Extraído de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Extraído de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/157.pdf>

López-Ayllón, Sergio y Salgado Perrilliat, Ricardo (2006), "El Poder Judicial Federal y la transparencia. Crónica de un derecho en construcción", Revista Latinoamericana de Derecho, año III, núm. 6, julio-diciembre.

Meyer, Lorenzo (1981), "El primer tramo del camino", Historia General de México. El Colegio de México, tomo II.

Ramírez Reynoso, Braulio, La personalidad jurídica de los sindicatos, México. Extraído de: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/642/34.pdf>

Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Dirección General de Registro de Asociaciones, México. Extraído de: [http://www.stps.gob.mx/areasatencion/DGRA/dgra\\_stps.htm](http://www.stps.gob.mx/areasatencion/DGRA/dgra_stps.htm)

Sindicato Independiente de Trabajadores de la Universidad Autónoma de México, México. Extraído de: <http://situam.site90.net/>

SPAUAM, Declaración de Principios. México. Extraído en: <http://sites.google.com/site/uamspauam/declaracion-de-principios>

Transparencia Internacional, Barómetro Global de la Corrupción, México. Extraído de: <http://www.transparency.org/>

Woldenberg K., José, "La constitución del SITUAM", Historia documental del SPAUNAM, UNAM.

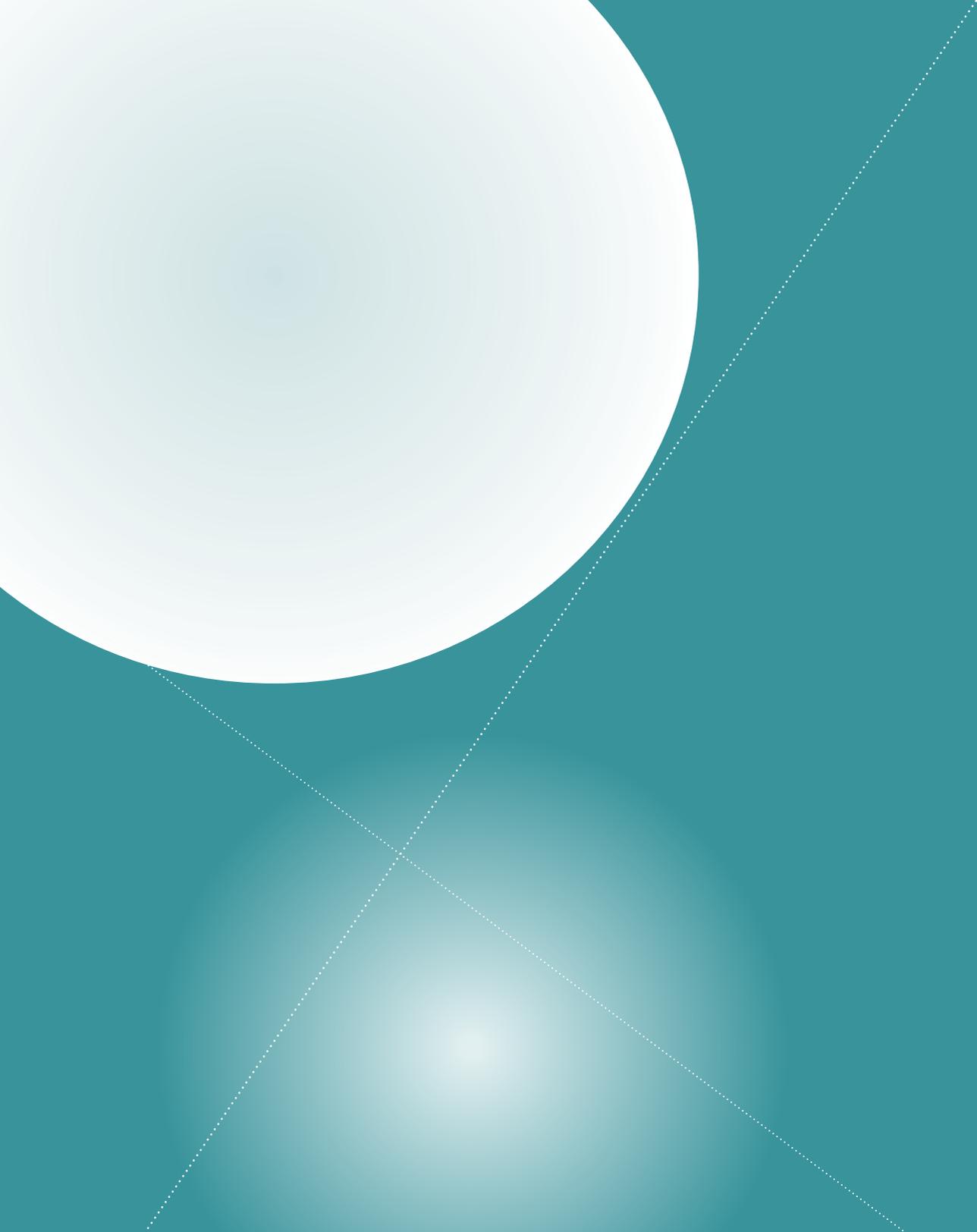


PAMELA IVONNE RODRÍGUEZ PAÑILLA. ESTUDIANTE DE LICENCIATURA EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. DURANTE 2008, FUE MERITORIA Y PRESTADORA DE SERVICIO SOCIAL EN EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA MISMA UNIVERSIDAD, BAJO LA SUPERVISIÓN DEL DR. PEDRO SALAZAR UGARTE. EN 2009, FUNGIÓ COMO BECARIA ADSCRITA A LA SECRETARÍA ACADÉMICA DEL CITADO INSTITUTO. DESDE 2008, ES ASISTENTE EN LA REDACCIÓN DE LA REVISTA ISONOMÍA (REVISTA DE TEORÍA Y FILOSOFÍA DEL DERECHO EDITADA POR EL ITAM), BAJO LA SUPERVISIÓN DE LOS DOCTORES RODOLFO VÁZQUEZ Y JUAN ANTONIO CRUZ.

# EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE TRANSPARENCIA

Pamela Ivonne Rodríguez Padilla

ENSAYO GANADOR DEL TERCER LUGAR



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	145
I. PREMISAS (TEÓRICAS) BÁSICAS	149
II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	153
III. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	163
IV. LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO	173
V. CONCLUSIONES SOBRE EL CASO MEXICANO	179
BIBLIOGRAFÍA	187



## INTRODUCCIÓN

La premisa básica del presente texto puede cifrarse en la siguiente pregunta: la consolidación democrática en México acaecida a partir de 1977, ¿realmente ha traído aparejadas consigo, por un lado, la garantía de que los asuntos públicos serán tratados en público y, por el otro, una política gubernamental de rendición de cuentas congruente con esta característica? En el México de 2009, ¿podemos afirmar que esto es parte de nuestra realidad?

El eje central de mi respuesta será el análisis de tres casos mexicanos muy particulares: el primero, bastante conocido y que podemos considerar –hasta la fecha– como emblemático: la asignación indebida de recursos públicos a la asociación civil Provida, en 2002, y otros que, pese a no haber sido tan publicitados, constituyen ejemplos paradigmáticos de lo que la transparencia (entendida como política pública) y el derecho de acceso a la información pueden lograr.

En segundo lugar tenemos la revocación de una declaración de confidencialidad en una licitación multimillonaria (300 millones de dólares, para ser exactos) concedida a empresas transnacionales respecto a un tema bastante delicado –por razones políticas, principalmente– en los últimos años: las fuentes de energía no renovables en México.

Y en tercero está el caso de un ciudadano que, en ejercicio (más que constante) de su derecho de acceso a la información, ha logrado convertirse en un verdadero dolor de cabeza para las autoridades que gustan de ocultar la información; un “Osama bin Laden informativo”, tal y como suele autonombrarse.

Sin embargo, para hacer un análisis integral de este tema es necesario abordar, primero, ciertas premisas teóricas básicas de las que se desprende la relación existente entre democracia y transparencia. Posteriormente se aborda la conexión entre estas últimas con el principio de publicidad y la rendición de cuentas para, finalmente, extraer tanto las conclusiones propiamente teóricas como las que podemos desprender de los casos concretos descritos.

Desafortunadamente, después del análisis ya mencionado nos encontramos con que, si bien la transparencia ha tenido una exitosa (y breve) existencia dentro del ordenamiento jurídico y de la agenda gubernamental mexicana—los cuales podemos situar cronológicamente en la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en 2002, y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) al año siguiente—, no podemos decir lo mismo de los mecanismos de rendición de cuentas: precisamente, los casos antes mencionados evidencian los límites de los existentes hoy día y la necesidad de crear una política pública al respecto.

Esta última, además de contar con sus propios principios—idealmente consagrados en el texto constitucional—y autoridades

encargadas de su aplicación, debe ser coherente, por un lado, con el estado de transparencia que tenemos hoy día y, por el otro, con las necesidades propiamente gubernamentales de volver vinculantes aquellas normas de carácter técnico (como lo sería un Presupuesto de Egresos) que, sin fuerza coercitiva, se vuelven programáticas y, eventualmente, inservibles para el propósito que fueron creadas.



## I. PREMISAS (TEÓRICAS) BÁSICAS

La (primera) premisa sobre la cual construiré el resto de mi argumento es que el diseño de políticas públicas con un enfoque de transparencia y rendición de cuentas sólo tiene sentido dentro de una forma de gobierno democrático y es, en cierta medida, producto o consecuencia lógica de una agenda democrática. Es decir, sólo dentro de una democracia donde –en teoría– todas y cada una de las decisiones que comprometan o tengan que ver con “lo público”<sup>1</sup> deban ser consensuadas para poder llevarse a la práctica, es congruente hablar de transparencia y de rendición de cuentas.

Asimismo, únicamente dentro de la democracia –en contraposición con la autocracia– podríamos esperar encontrar una opinión pública lo suficientemente “ilustrada” como para ejercer este tipo de control. Como se verá más adelante, la existencia de

<sup>1</sup> A lo largo del presente trabajo utilizaré el término público en dos acepciones: por un lado, como un componente de la dicotomía público-privado (filosofía política) y, por el otro, como todo aquello que representa “lo metaindividual, pero no la desaparición de los individuos en una entelequia colectivista... [sin confundirse con el gobierno, ya que] [l]o gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental” (ciencia política). Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, colección *Antologías de Política Pública de MAP*, México, 2007, pp. 29-32.

una opinión pública crítica, para estos efectos, es un arma de dos filos.

Si bien el tema de las políticas públicas es de notoria extracción politológica, no deben dejarse de lado las facetasteóricasyfilosóficasdel mismo, en tanto las respuestas dadas en este terreno siguen siendo los referentes más poderosos para justificar la creación e implementación de mecanismos encaminados a fortalecer la transparencia así como la rendición de cuentas.

La (segunda) gran premisa es que la importancia de tener en cuenta la transparencia y la rendición de cuentas en el momento de diseñar políticas públicas radica, principalmente, en los siguientes puntos:

a) La existencia de mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia en la actuación gubernamental dentro de un régimen democrático son, a largo plazo, un factor importante para la supervivencia democrática en dos sentidos:

1. al interior de la forma de gobierno (del “sistema”) el régimen político tendría, como una de sus premisas básicas –para su estabilidad–, la transparencia y la obligación de rendir cuentas (rendición de cuentas horizontal), pues sólo así podría generarse un “lugar común” para la construcción del diálogo entre las diversas facciones políticas existentes en la sociedad.
2. al exterior (frente a la sociedad civil, en la denominada rendición de cuentas vertical), donde la transparencia y la rendición de cuentas facilitan y generan tanto el crecimiento y fortalecimiento

del debate democrático –al contribuir en gran medida a la creación de una opinión pública crítica y responsable<sup>2</sup>– como el proceso de democratización y, en su caso, la estabilización de la democracia constitucional, en el largo plazo.

Por ello, es indispensable que, al momento de trazar políticas públicas, los encargados de tomar estas decisiones (policy makers) tengan en cuenta:

1. el principio de publicidad y los mecanismos de rendición de cuentas (tanto los existentes como aquellos que la política en cuestión necesite para ser eficaz);
2. la responsabilidad implícita en los nombramientos públicos, por cuanto las políticas públicas deben contemplarse como lineamientos a largo plazo, y no “de sexenio a sexenio”<sup>3</sup>; y
3. la necesidad y el deber de crear mecanismos de rendición de cuentas, así como “sanciones negativas” en caso de incumplimiento por parte del decisor o ejecutor de las políticas públicas.

<sup>2</sup> Si bien éste ha sido uno de los aspectos democráticos (una “promesa de la democracia”) más difíciles de lograr –véase al respecto las razones ofrecidas por V. Pazè-, sólo mediante la generación y publicación de información relacionada con el quehacer público puede esperarse que haya un debate democrático strictu sensu. Cfr. Valentina Pazè, “Norberto Bobbio y las promesas no mantenidas de la democracia. Veinte años después”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Política y derecho. Repensar a Bobbio*, Siglo XXI Editores/IIJ-UNAM, México, 2005, pp. 184-200.

<sup>3</sup> Peor aún, en el caso de la mayoría de los municipios mexicanos encontramos que una gran cantidad de políticas públicas cambian cada tres años, justo cuando arriba al cargo un nuevo titular del Ejecutivo local.

Dentro de la ciencia política hay toda una rama dedicada específicamente a la propuesta, diseño y evaluación de los mecanismos de rendición de cuentas. Como ejemplo tenemos el texto clásico en la materia *Conceptualizing Accountability*, de Andreas Schedler, al que hago referencia a lo largo del presente ensayo en su versión resumida publicada por el IFAI en 2007.<sup>4</sup>

En el caso concreto de México no cabe duda que la inclusión a nivel constitucional (en los artículos 108 y 109, y en la consecuente ley reglamentaria) de la responsabilidad de los servidores públicos constituye, al menos formalmente, el reconocimiento de que el sistema necesita, para ser eficiente y mantenerse en el tiempo, al menos un mecanismo de rendición de cuentas. Pese a esto, un análisis amplio de los mecanismos contemplados dentro del ordenamiento mexicano –materia del apartado denominado “Los mecanismos de rendición de cuentas y las políticas públicas en México”– nos arroja que, en la práctica, son insuficientes y desarticulados entre sí.

Por lo pronto, basta señalar que los citados mecanismos no retoman la distinción –básica en la ciencia política– entre el decisor (o policy maker) y el ejecutor de la política pública.

---

<sup>4</sup> Cfr. Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia, núm. 3, IFAI, México, 4ª ed., 2007.

## II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de política pública, a diferencia de la democracia y de la transparencia, no tiene detrás un trasfondo teórico tan vasto, ni un ámbito de discusión tan consolidado. De hecho, surge por primera vez en el debate estadounidense de la ciencia política en los cincuenta,<sup>5</sup> mientras que de su “redefinición”, a mediados de los setenta del siglo pasado, se deriva el concepto de “rendición de cuentas”.

Parte de la premisa de que “[l]o gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental”, de ahí que intente fijar una primera conexión –o puente– entre la ciencia y la filosofía política, para efectos del presente texto, en el hecho de que las decisiones públicas deben resultar de “diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas”.<sup>6</sup>

Por su parte, la transparencia tiene una larga y profunda tradición filosófica dentro de las corrientes más importantes y, normalmente, viene aparejada con la forma democrática de gobierno. Junto con la publicidad, constituye una de las premisas fundamentales para

<sup>5</sup> Aguilar Villanueva, op. cit., pp. 46 y ss.

<sup>6</sup> Aguilar Villanueva, op. cit., p. 32.

la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en una sociedad, en tanto “una clave para la efectividad de este control [de los gobernantes sobre los gobernados] reside en el acceso ciudadano a la información que el poder político maneja. Una democracia opaca para los ciudadanos es poco confiable e indigna de lealtad”.<sup>7</sup>

Además de erigirse como una forma de control del poder político –en tanto la exposición al público modera su actuación–, la transparencia es una característica intrínseca de la democracia debido a que es una precondition del ejercicio del derecho de acceso a la información,<sup>8</sup> lo que facilita la obtención de información relacionada con la gestión de “lo público” por parte del individuo “de a pie”. La información es poder político o, al menos, una condición para que éste –desde el punto de vista del ciudadano y, qué decir, desde aquellos individuos dedicados a la política– pueda ejercerse.

Uno de los casos donde queda más claro el punto anterior lo tenemos en el caso de José Luis Moyá Moyá, quien se aut nombra el “Osama bin Laden informativo”, o bien, el “ciudadano frecuente del IFAI”. El señor Moyá Moyá,<sup>9</sup> desde la creación del IFAI hasta el 22 de octubre de 2007 –fecha de la publicación de las notas periodísticas que recogen el dato–,

<sup>7</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de transparencia, núm. 4, IFAI, México, 2ª ed., 2006, p. 9.

<sup>8</sup> Para ahondar en la relación existente entre la transparencia y el derecho de acceso a la información, véase a Paulina Gutiérrez Jiménez, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, núm. 7, InfoDF, México, 2008, especialmente en el capítulo final y las conclusiones.

<sup>9</sup> Carolina Rocha Menocal, “‘Traficante de información’, quién más pregunta al IFAI”, publicado en *El Universal*, lunes 22 de octubre de 2007.

ha realizado más de 1 100 solicitudes de información e interpuesto 629 recursos de revisión. Por sí solas estas cifras resultan un tanto impactantes, pero lo son más si, comparadas con el número total de recursos de revisión interpuestos ante el IFAI, encontramos que éstos constituyen uno de cada 18 asuntos revisados por el Pleno de dicho organismo.

Por lo que hace a sus solicitudes de información, éstas se han dirigido a casos tan diversos como el escándalo de la compra de ropa interior femenina por parte de Provida –caso que posteriormente abordaré con mayor detenimiento–, los antecedentes penales de Andrés Manuel López Obrador, los detalles del accidente aéreo de Ramón Martín Huerta (ex secretario de Seguridad Pública) y la compra a sobreprecio de chalecos antibalas por parte de la policía capitalina en 2006,<sup>10</sup> entre otros.

Pese a que son discutibles las motivaciones reales de este personaje para investigar este tipo de información –la misma nota menciona varios escándalos y controversias legales en las que se ha visto involucrado–, podemos tomarlo como un excelente ejemplo del potencial empoderamiento al que cada ciudadano está sujeto por el simple hecho de ser titular de un derecho que implica, en la práctica, la exigencia de transparencia en la actuación estatal.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Cfr. Ernesto Osorio, “Paga SSP extra por chalecos”, en Reforma, lunes 8 de enero de 2007.

<sup>11</sup> Sin embargo, para que esto sea posible es necesario rescatar la estrecha e innegable relación de este derecho al acceso a la información con la educación e ilustración de los ciudadanos en materias tales como la cultura de la legalidad, hecho subrayado por Tocqueville y, luego, por Norberto Bobbio.

Este punto se encuentra desarrollado con un poco más de profundidad en Pedro Salazar Ugarte, Democracia y (cultura de la) legalidad, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 25, IFE, México, 2006, especialmente el capítulo tercero de la primera parte y siguientes.

Frente a esta concepción de la información como poder ciudadano encontramos su opuesto, o de los arcana imperii. Estos “secretos de Estado” son propios de una sociedad cerrada, organicista y totalitaria, y constituyen el antecedente directo de lo que se conoce como razón de Estado: el Estado como poseedor de “intereses propios [lo cual] implica que tiene una suerte de personalidad que es capaz de perseguir éstos”.<sup>12</sup>

En la tradición liberal, base del estado democrático de derecho actual, pese al contundente rechazo de los arcana imperii, dos temas por excelencia se han mantenido opacos y con restricciones informativas: la seguridad de la nación –en sus vertientes interna y externa– y lo relacionado a los “poderosos intereses económicos” –en lenguaje ferrajoliano, los poderes salvajes.<sup>13</sup> En primera instancia se argumenta que las razones “que justifican estas zonas de opacidad no son otros que los que están en la base de la justificación liberal de la existencia misma del Estado: la seguridad de los ciudadanos y la protección de ese elemento íntimo de su identidad individual que es la propiedad”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> De esta razón se desprende el argumento de que “el poder político tiene su propia lógica, en la que la mentira, el ocultamiento y la simulación desempeñan una función crucial, y de que a esta lógica tiene que subordinarse cualquier otro proyecto o curso de acción”. De ahí que, en algún momento, esta razón y la “razón legal” –v. gr., la razón establecida en las leyes para el cumplimiento cabal de los fines públicos, por así decirlo– puedan llegar a enfrentarse diametralmente. Cfr. Rodríguez Zepeda, op. cit., pp. 16 y ss.

<sup>13</sup> Sin embargo, en los textos especializados se ha tocado ya el tema de la necesidad de someter a escrutinio público datos e información que, si bien provienen de fuentes o actividades privadas, tienen una clara repercusión en el ámbito público, por ejemplo, en aquellos casos en los cuales el Estado emite concesiones de un servicio público. Cfr. Gutiérrez Jiménez, op. cit., pp. 40 y 41.

<sup>14</sup> Rodríguez Zepeda, op. cit., p. 33.

Sin embargo, es en este punto donde un buen ejemplo –el caso de la licitación internacional 18164067-0 61-08 (LI-561/08) emitida por la Comisión Federal de Electricidad– puede resaltar las ventajas de exigir transparencia en la actuación de todos los poderes (no sólo los públicos).<sup>15</sup>

Veamos los antecedentes del caso: en el año 2008, la CFE emitió las bases de una licitación internacional con un valor aproximado de 300 millones de dólares para construir un gasoducto que partirá de Manzanillo a Guadalajara y se conectará con el Sistema Nacional de Gasoductos de Petróleos Mexicanos (Pemex). En dicho concurso participaron la empresa TransCanada y su filial Energía Occidente de México, S. de R. L. de C. V., la cual ganó la licitación frente a Fermaca Pipeline del Pacífico, S. A. de C. V. y el consorcio conformado por EMS Energy Services México, S. de R. L. de C.V. y Operadora de Puentes Internacionales, S. A. de C. V. Curiosamente, la empresa ganadora ya administra el gasoducto Tamazunchale de 130 kilómetros de longitud ubicados entre Salamanca, Guanajuato y Aguascalientes.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Aunque este caso se refiere a una cuestión muy puntual dentro del sistema jurídico mexicano, podemos tomar como referente el caso de “La guerra de Bolivia por el agua” (Schultz, 2008), un buen ejemplo de lo que sucede cuando los ciudadanos tienen acceso a la información relativa a la concesión gubernamental para ofrecer servicios públicos.

Gracias a que se desclasificó el contrato de arrendamiento celebrado entre el gobierno de ese país y una empresa privada, los habitantes de Cochabamba pudieron ejercer presión social para que se rescindiera, lo cual implicó, en los hechos, la disminución de las tarifas del servicio de agua en 200%. Cfr. Gutiérrez Jiménez, *op. cit.*, pp. 27 y 28.

<sup>16</sup> Elizabeth Velasco C., “Revoca IFAI confidencialidad en licitación de gasoductos a empresas trasnacionales”, en *La Jornada*, jueves 15 de octubre de 2009.

Si bien los resultados del proceso de licitación fueron publicitados, la CFE no había desclasificado los formatos (denominados 4A y 4C) donde, entre otros datos de carácter técnico, se encontraban aquellos que fungieron como trascendentales para la asignación de la misma, como la “información relativa a [...] cargos, rendimientos de capital, impuestos, cargos por deuda y el cargo variable por uso”, proporcionada por cada una de las empresas que participaron.

Por ello, el 6 de mayo de 2009, Juan Carlos Romero Galván –el solicitante de la información– argumentó dentro de su solicitud que dicha información debía hacerse de conocimiento público:

en virtud de que el fallo de la mencionada Licitación Pública Internacional fue anunciado el día de hoy [6 de mayo de 2009] y por lo tanto la documentación solicitada ya no forma parte del proceso deliberativo de los servidores públicos encargados de conducir este concurso, amén que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental ha confirmado en varias ocasiones que, bajo estas circunstancias, los documentos presentados en una licitación dejan de ser reservados desde el momento en que se emite el fallo correspondiente.” (sic)<sup>17</sup>

A lo que la CFE argumentó, en su respuesta definitiva (después de una solicitud de prórroga interpuesta ante el ahora recurrente) con fecha 1º de julio de 2009, que dicha información era de carácter confidencial por referirse a “la estrategia económica, financiera y

---

<sup>17</sup> Cfr. Recurso de revisión núm. 3160/09 interpuesto por Juan Carlos Romero Galván en contra de la Comisión Federal de Electricidad. Comisionada Ponente: María Marván Laborde, IFAI, 14 de octubre de 2009, p. 1.

comercial de los participantes para llegar a la oferta más baja del precio ofertado”.

Otro aspecto interesante de este caso –que se explica en parte por la naturaleza internacional de la licitación<sup>18</sup>– es que la autoridad responsable fundamentó su negativa tanto en la “Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental” (en vez de la LFTAIPG) como en el Derecho Internacional citando, por ejemplo, la fracción 5 del artículo 1019 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte respecto de las cláusulas de confidencialidad.

Frente a esta respuesta, el señor Romero Galván interpuso –el mismo día– ante el IFAI el recurso de revisión (número 3160/09) que posteriormente fue turnado a la Comisionada María Marván Laborde y resuelto en el Pleno del Instituto el día 14 de octubre de 2009.

En la resolución final de dicho recurso, el IFAI determinó que no procedía la clasificación establecida por la CFE (la cual implicaba que nunca se hicieran de dominio público las razones por las cuales se asignó la licitación), en tanto que la paraestatal utilizará recursos del erario para cubrir el precio del servicio contratado y no se actualiza alguno de “los elementos previstos en el artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

---

<sup>18</sup> Estas licitaciones se refieren a que, por celebrarse bajo la cobertura de tratados internacionales, sólo pueden participar licitantes nacionales y extranjeros de países con los que se tenga celebrado un tratado de libre comercio que incluya un capítulo de compras gubernamentales. *Ibíd.*, p. 26.

Gubernamental (LFTAIPG), relativos a los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario y otro que la ley proteja”.<sup>19</sup>

Comparando el estado de cosas con las licitaciones que se efectuaban antes de la transición democrática,<sup>20</sup> este caso resulta ilustrativo no tan sólo por el hecho de que un procedimiento similar fuera impensable en ese periodo, sino por el avance que en sí mismo representa el que un organismo público esté facultado para solicitar a grandes transnacionales información privilegiada que, de otra manera, nunca sería del conocimiento público.

¿Hasta qué punto, entonces, es válido afirmar que una corporación privada tiene la prerrogativa de reservar información – más aún, generada por ella misma – del escrutinio público? ¿No conduciría esta situación, entonces, a una contradicción entre la distinción público-privado, tan firmemente defendida por el liberalismo?

Mi primera conclusión al respecto es que, al menos dentro del plano teórico, esta paradoja es inevitable e incluso insalvable – sin llegar al extremo de constituirse en una aporía del sistema –: el hecho de que el Estado “rebase el ideal liberal y empiece a transitar por la ruta de los ideales republicanos” sería incurrir en un Estado con objetivos propios.<sup>21</sup> Que podamos o no estar de acuerdo con ellos (por ejemplo,

<sup>19</sup> Resumen del último párrafo del considerando séptimo del citado recurso de revisión, en Elizabeth Velasco C., op. cit.

<sup>20</sup> Por ejemplo, antes de la promulgación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000), donde se establece un riguroso procedimiento que asegura la transparencia de las licitaciones.

<sup>21</sup> Rodríguez Zepeda, op. cit., p. 51.

cuando se trate de consagrar y llevar a la práctica derechos humanos), no quita la eventual contingencia y temporalidad a que estos objetivos están sujetos. En cambio, dentro del plano práctico, estos “objetivos propios” no tienen problema en confundirse con la llamada “agenda pública” con lo que, en la práctica, este hecho no afecta la coherencia del sistema.

Como bien podremos recordar, “la legitimidad misma del Estado [liberal] se funda en la claridad y precisión” de la frontera entre lo público y lo privado. “La privacidad, en su sentido original, no es otra cosa que la no gubernamentalidad.”<sup>22</sup> Esta distinción entre público y privado delimita, en la teoría y en la práctica, la aplicación del principio de publicidad.

El sentido último de este principio es erigirse en “un mecanismo de control racional para evitar que las informaciones y argumentos de la vida política se conviertan en disparates [...] o justificaciones de la violación de derechos y libertades de los ciudadanos”.<sup>23</sup> De acuerdo con Kant, “[l]a publicidad es el criterio de justicia de las normas que pretendemos aplicar o imponer”.

Lo anterior es cierto en la medida en que “sólo discutiendo abiertamente acerca de la naturaleza de estas acciones políticas, sólo dando razones frente a un público capaz de evaluar, dudar, discutir, criticar y proponer, es que se construye un argumento genuinamente

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 28.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 39.

público y se prueba la validez de lo propuesto”.<sup>24</sup> Ahora bien, el debate al que Kant hace referencia al proponer la pertinencia del principio de publicidad, sólo puede darse –o al menos de manera genuina– dentro de una sociedad con bases democráticas abierta al diálogo y a la pluralidad. No podemos hablar del ejercicio (libre) de los derechos de información y libre expresión dentro de un Estado autocrático, por ejemplo.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, pp. 40 y ss.

### III. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Si consideramos a la transparencia como “una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico destinado a facilitar y dotar de contenido la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”<sup>25</sup> tendremos, entonces, que constituye una suerte de implementación del principio de publicidad en la administración pública: sólo puede tener lugar el debate sobre la actuación estatal si ésta es visible para los particulares; si el Estado actúa “públicamente en público”. Y sólo entonces es viable el establecimiento y la ejecución de todas aquellas medidas tendientes a la rendición de cuentas por parte de los titulares de puestos públicos. Es decir, el factor “público” desempeña dos papeles: por un lado, es el ámbito por excelencia para la actuación del funcionario gubernamental (al menos, dentro de la teoría liberal clásica); por el otro, es el factor que hace que los mecanismos de rendición de cuentas tengan esta naturaleza y no, por ejemplo, “un mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias”.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, núm. 1, Secretaría de la Función Pública, México, 2009, p. 15.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 14.

Es en este plano donde cabe preguntarse, entonces, hasta qué punto la transparencia (sin rendición de cuentas) en un régimen democrático limita o elimina el desencanto social respecto de su funcionamiento y sus resultados.

La transparencia, llevada a un plano práctico, tiene intrínseca una paradoja: si bien ayuda a desenmascarar y hacer del conocimiento público casos de corrupción o de violaciones a la ley, puede acabar causando un grave perjuicio a la democracia que, en teoría, trataba de proteger (de fortalecer, inclusive), lo cual no es un dato menor. Como señala Pedro Salazar al respecto, “la peor consecuencia de todas, como es regla en estos casos, [es] el golpe a la credibilidad de las instituciones del Estado y la afrenta a los principios del constitucionalismo democrático”.<sup>27</sup>

En sí mismo, este dilema teórico daría para un texto aparte, donde podría recurrirse a infinidad de casos, tanto de democracias consolidadas como en proceso de consolidación, para ponderar la gravedad de estas consecuencias indeseables de la transparencia. Sin embargo, la implementación de mecanismos y sanciones efectivos – más aún, la voluntad política para aplicarlos frente a este tipo de hechos – ayudaría, inclusive, a reforzar y a aumentar la confianza pública en esa democracia en particular. Este último punto justifica mi elección de tomar el suceso real y paradigmático de esta situación: el Caso Provida.

---

<sup>27</sup> Helena Hofbauer Balmori, “El caso Provida: los alcances del acceso a la información vs. los límites de la rendición de cuentas”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, IJ-UNAM/IFAI, México, 2ª ed., 2007, pp. 219-259. De este texto también se extrajo la información con la cual se hace la reconstrucción de este caso en el presente ensayo.

Precisamente, lo ejemplar de este caso radica, por un lado, en todas las irregularidades y lagunas legales que sacó a la luz en el campo de la transparencia en la asignación y manejo de los recursos públicos y, por el otro, en que expone las debilidades de nuestros mecanismos de rendición de cuentas.<sup>28</sup>

Empecemos por el principio: en diciembre de 2002 se aprobó, dentro del Presupuesto de Egresos 2003, una ampliación de 600 millones de pesos al destinado ya para los programas de salud de las mujeres y atención del VIH/sida. En la lista detallada de la asignación de los recursos (elaborada por la Comisión de Equidad y Género, la cual había logrado la ampliación presupuestaria) se estableció que, de esos 600 millones, 208 estaban etiquetados para el combate al VIH/sida.

Sin embargo, en enero de 2003 se detectaron irregularidades en el ejercicio de estos recursos, ya que en los oficios internos de la Cámara de Diputados que detallaban la asignación de dichos recursos mediante “microetiquetaciones”, se encontró una disminución de 30 millones de pesos en los destinados específicamente al VIH/sida así como un nuevo renglón, donde aparecían los Centros de Ayuda para la Mujer que después resultaron ser manejados por el Comité Nacional Provida, A. C.

La “orden” de no respetar la distribución establecida por la Comisión de Equidad y Género provino directamente del presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el diputado Luis Pazos

---

<sup>28</sup> Pedro Salazar Ugarte (coord.), op. cit., p. XXIII.

de la Torre, mediante un oficio entregado a la Secretaría de Salud el 10 de enero de 2003. Pese a que las diputadas integrantes de la citada comisión utilizaron recursos “internos” de comunicación y exhortos al diputado Pazos de la Torre, éstos no tuvieron mayor trascendencia ni pública, ni legal.

En vista de la respuesta obtenida, las diputadas de dicha Comisión decidieron formar un “frente natural” con organizaciones de la sociedad civil caracterizadas por su experiencia y compromiso en los temas de derechos sexuales y reproductivos: SIPAM, Consorcio, Letra S, GIRE, Equidad y Fundar. Pero no fue sino hasta el 24 de julio de ese año cuando, en ejercicio de su derecho de acceso a la información, se solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conocer el destino de los 30 millones de pesos. El 2 de septiembre ésta confirmó, a través de su respectiva Unidad de Enlace, que habían sido canalizados a los citados Centros de Ayuda para la Mujer, a través de una pequeña oficina gubernamental denominada Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.

Tras una serie de solicitudes de información dirigidas a esta última oficina por parte de las organizaciones civiles, se pudo establecer que la entrega de los recursos a Provida no fue del todo clara. Entre las irregularidades encontradas en este desembolso podemos subrayar las siguientes:

1. Las reglas de operación de esta oficina establecían que, para entregar recursos a organizaciones de la sociedad civil, éstas deben presentar y documentar un proyecto específico, el cual será sometido a concurso.

Provida nunca se preocupó por presentar un proyecto viable, sino que sólo después de haber ejercido los recursos se dio a la tarea de mostrar un expediente financiero con 6 525 facturas que amparaban conceptos muy variados, desde inserciones de publicidad en prensa hasta plumas fuente Montblanc catalogadas como “material didáctico”.

2. Una vez superado este filtro, se les otorga una cantidad que puede oscilar entre los 100 y los 250 000 pesos.

En este caso, se tenían contempladas donaciones por 30 millones de pesos (es decir, 120 veces más el monto máximo permitido) durante los ejercicios fiscales de 2003, 2004 y 2005. Afortunadamente, una vez que el caso salió a la luz y se determinaron las irregularidades mencionadas, los dos últimos donativos no se realizaron.

3. En el momento en que esta asociación entregó su expediente financiero correspondiente a los 30 millones de pesos ejercidos en 2003 (4 de mayo de 2004), se detectaron grandes disparidades entre lo propuesto y lo ejercido.

Es decir, mientras que se erogaron 13 millones de pesos en concepto de “publicidad” (casi 3 millones más de lo que la en su conjunto destinó para la información y difusión para la prevención del VIH/sida y otras ETS), 5 millones asignados a “partos” nunca llegaron a ejercerse. Además, el gasto destinado a la “ayuda a mujeres” comprendía facturas por 1 035 000 pesos por concepto de “reuniones de capacitación”, así como facturas de ropa de dama y caballero en tiendas departamentales donde se adquirieron las famosas “tangas”.

4. Las irregularidades alcanzaron también a los procedimientos contables y lineamientos fiscales a los que, como cualquier contribuyente, está sujeta esta organización.

Entre las más notables podemos mencionar el registro de facturas vencidas o con foliación desfasada, así como el pago de servicios que no se realizarían sino hasta el ejercicio fiscal siguiente (2004), en vez de manejarlos como “anticipos a proveedores”.

De haberse tratado de un contribuyente “común y corriente”, esta asociación podría haber sido acreedora a una multa de entre \$2 080.00 y \$24 350.00 pesos –de acuerdo con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación<sup>29</sup>–, la pérdida de su registro como donataria autorizada para recibir donativos –lo que implicaría, además, su disolución como sociedad civil y la integración de su patrimonio a la Beneficencia Pública–, más las responsabilidades de carácter penal que hubiera determinado la autoridad fiscal competente.

5. A lo anterior podemos sumar las radicales contradicciones existentes entre la agenda de Provida y la política pública de salud existente en México. Baste señalar que la postura de la primera frente a temas de salud reproductiva y sexual es de corte religioso y conservador, totalmente contraria a la lógica laica bajo la cual deben regirse las políticas públicas en el país.

No fue sino hasta el 17 de julio de 2004, una vez que se echó a andar la estrategia mediática cuidadosamente instituida por las

---

<sup>29</sup> Consúltense los artículos 70 al 115 Bis, que se encuentran en el Título Cuarto, De las Infracciones y delitos fiscales del citado Código.

organizaciones de la sociedad civil y los demás agentes involucrados, que los actores gubernamentales (SSA, SHCP, Auditoría Superior de la Federación, más el ex diputado Pazos de la Torre) empezaron a dar la cara públicamente.

El titular de la compareció ante el Congreso de la Unión casi un mes después (el 30 de agosto de 2004), pero emitió un informe completo de los aspectos del caso que entraban en su competencia (el estado en el que se encontraban los Centros de Ayuda para la Mujer) hasta finales de septiembre. Mientras tanto, los intentos por conformar una Comisión bicameral para estudiar a fondo el asunto se encontraron con la oposición frontal de varios legisladores. Finalmente, el 20 de julio de 2004 se interpuso una demanda de juicio político en contra de Luis Pazos, la cual no prosperó.

Por último, cabe resaltar que la auditoría realizada por la ASF –cuyos resultados se dieron a conocer en marzo de 2005– confirmó, en 90 páginas distribuidas a lo largo de los diversos tomos de la revisión de la Cuenta Pública en general, las irregularidades que se detectaron desde la auditoría llevada a cabo por las organizaciones de la sociedad civil.

Si bien la evidencia compilada fue más que suficiente para poder castigar los casos de corrupción, el peculado y la malversación de fondos públicos, lo cierto es que las denuncias penales y administrativas no han contado con el imperio de la ley. Veamos por qué: a la fecha, Luis Pazos de la Torre sigue ocupando cargos públicos –actualmente funge como director de la Condusef– mientras que, pese a perder el

amparo interpuesto en contra de las resoluciones de la Secretaría de la Función Pública (que implicaban su inhabilitación para ocupar puestos públicos durante 15 años y el pago de una multa de 13 millones de pesos), no se ha continuado con el proceso legal en contra de Jorge Serrano Limón y, lo más importante, los 30 millones de pesos desviados no han sido reintegrados al erario público.

Para concluir este caso creo conveniente citar resumidamente los factores que, de acuerdo con la organización civil Fundar, obstaculizan el camino del acceso a la información presupuestaria en México:

- 1) el largo periodo de partido único en el poder, que generó una cultura marcada por desvíos de fondos públicos, con permiso del gobierno;
- 2) el grueso de la población no tiene interés en conocer el destino de los recursos públicos;
- 3) los objetivos del gobierno parecen adversos a los intereses públicos, respecto a la necesidad de impulsar el desarrollo social, el respeto a los derechos humanos y el ejercicio de la soberanía por la población; y
- 4) no hay canales para la difusión masiva y oportuna de la información presupuestaria, en un lenguaje sencillo, ni mucho menos para formalmente denunciar o reclamar sanciones y reparaciones por la malversación de fondos u otros delitos relacionados.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Alicia Athié, Fundar: nuevos modelos para nuevos retos democráticos, 13 de julio de 2009, disponible en <<http://www.ircamericas.org/esp/6256>>.

Lo que nos demuestran tanto la reconstrucción del caso como el citado diagnóstico es que la transparencia per se no es una garantía de que el poder público actuará correctamente. Tal y como señalan Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “[e]n rigor, la transparencia no supone una relación transitiva entre dos agentes con atribuciones y obligaciones precisas, en donde uno de ellos está facultado para examinar, juzgar o sancionar las acciones y decisiones del otro respecto al ejercicio sustantivo de sus funciones y al uso de los recursos públicos que emplea para cumplir su tarea”.<sup>31</sup> Aquí es donde entra el “variado abanico de mecanismos, controles, pesos y contrapesos” que en su conjunto configuran a la accountability.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, op. cit., p. 15.

<sup>32</sup> Recorro al término en inglés en lugar de la traducción usual al español debido a las implicaciones lingüísticas que éste conlleva, pues a diferencia de la simple y llana “rendición de cuentas”, la accountability incluye también el aspecto de la exigencia de éstas. Cfr. el Capítulo 1. “El Concepto viajero”, en Schedler, op. cit., pp. 11-12.



## IV. LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Si bien los mecanismos de rendición de cuentas constituyen garantías secundarias –por decirlo de alguna manera– de las políticas públicas, es necesario que, a su vez, se encuentren contemplados dentro del ámbito gubernamental en forma de políticas públicas.

Pese a esto, sólo hasta hace relativamente poco (2009) se ha empezado a configurar a la rendición de cuentas como una materia digna de una política pública única; v. gr., para que nuestras políticas públicas puedan contemplar a su vez mecanismos de rendición de cuentas en caso de no cumplirse, o lo sean de manera deficiente, primero debe existir, en el mismo rango de la actuación gubernamental, una serie de ejes o principios rectores en la materia que establezcan la dirección hacia dónde deben apuntar estos mecanismos y, lo más importante, sus límites.

Entre estos principios encontramos los tres grandes momentos –o pilares, ya delimitados por la doctrina especializada– de la rendición de cuentas: la información (de la actuación de los servidores públicos mediante la generación de indicadores y datos de calidad), la justificación (el servidor público debe actuar con base en las atribuciones que la

ley establece para su cargo) y, en su caso, el castigo correspondiente (el cual puede desdoblarse a su vez en dos aspectos, de responsabilidad y de sanción<sup>33</sup>).

Los trabajos y diagnósticos ya existentes sobre el tema vienen a sostener la idea de que en México no existe, hasta el día de hoy, un sistema uniforme y articulado de forma coherente entre sí de mecanismos de rendición de cuentas –del cual, naturalmente, podría desprenderse la política estatal sobre el tema–, sino más bien “cuatro conjuntos de disposiciones conceptualmente relacionadas”,<sup>34</sup> a saber:

1. “las normas de planeación democrática (artículo 26 constitucional)”;

2. “el presupuesto con base en resultados, recientemente creado a nivel constitucional” en el artículo 134;

3. el sistema de fiscalización de cuentas públicas, cuya operación descansa en la Auditoría Superior de la Federación y en las entidades de fiscalización que dependen de los órganos legislativos federal y estatales (artículos 79, 116 y 122 constitucionales); y

4. el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que, a diferencia del juicio político de los legisladores, sí toma en cuenta las omisiones.

<sup>33</sup> En primer término, deben imputarse las faltas u omisiones del servidor público en cuestión mediante un procedimiento especializado, fijado ex ante en la ley, del cual se deriva, si fuera el caso, una resolución que contiene la sanción correspondiente. Cfr. Capítulo 2. “Los tres pilares de la rendición de cuentas”, en Schedler, op. cit., pp.13-19.

<sup>34</sup> Estos mecanismos se encuentran señalados por López Ayllón y Merino Huerta, en op. cit., pp. 23-24.

Como puede apreciarse a primera vista, estos mecanismos sólo tienen en común la necesidad meramente administrativa, por así decirlo, de saber en qué se gastan los recursos públicos; en tanto mecanismos de rendición de cuentas adolecen de “una fragmentación de sentido y propósito”.<sup>35</sup>

Basta con observar que, mientras las normas de planeación democrática datan de principios de los ochenta y tenían entre sus propósitos incorporar a la sociedad en un mecanismo de planeación estatal altamente centralizado –acorde con el sistema económico entonces imperante–, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la supervisión de cuentas públicas tienen un carácter meramente técnico, contable, que sin la transparencia y el escrutinio público serían –de nuevo– “un mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias”.

Otra de las grandes críticas, tal y como anunciaba desde el primer apartado, es que estos mecanismos (sobre todo, los dos últimos) están enfocados en los encargados de ejecutar e implementar esas políticas, más que en los encargados *prima facie* de crearlas (policy makers).

Para este caso en particular, encontramos que el único mecanismo de sanción disponible es el llamado juicio político, establecido en el artículo 110 constitucional. De acuerdo con el citado artículo, la Cámara de Diputados se convierte en órgano

---

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 24.

acusador (previo acuerdo mediante voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes) y la de Senadores en Gran Jurado de Sentencia, cuya resolución será sancionada con el voto absoluto de sus miembros presentes, además de que tendrá, por mandato constitucional, carácter de inatacable.

Si bien constituye –al menos, teóricamente– un mecanismo para establecer el castigo al servidor público primero, al imputarle responsabilidad al servidor público en cuestión mediante un procedimiento (materialmente) judicial y, segundo, al establecer una sanción en la sentencia dictada, resulta un tanto incompleto e insuficiente por cuanto no se hace cargo de la imparcialidad necesaria para juzgar el desempeño de los responsables primarios de las políticas públicas a nivel nacional.

Asimismo, las máximas sanciones que podrían aplicarse serían “la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”. ¿Dónde queda, pues, la reparación al daño patrimonial causado por la acción –el texto constitucional ni siquiera contempla la omisión– del policy maker encontrado culpable? Otra cuestión que hasta cierto punto sirve como mecanismo de sanciones la declaración de procedencia (de procedimientos en materia penal en contra de un servidor público), comúnmente conocida como desafuero que, sin embargo, sigue sin reconocer las omisiones cometidas por servidores públicos durante el desempeño de su encargo.

Teóricamente, en esta relación de rendición de cuentas faltaría, pues, el elemento del juicio o sanción emitida por el sujeto obligado a ello.<sup>36</sup> Todo lo descrito anteriormente sirve como una reconstrucción, grosso modo, del marco teórico y legal que, en el plano práctico, funge como principio rector de la actuación de los servidores públicos.

Y es frente a este marco legal que el voto de castigo y la abstención –esta última, con ciertas reservas y objeciones bien fundadas– pueden erigirse por contraposición, en el caso extremo de una democracia que todavía no ha establecido o implementado otros mecanismos más formales en mecanismos de rendición de cuentas informales<sup>37</sup> de carácter político.

Es decir, una de sus facetas constituiría una especie de “objeción práctica” hacia las políticas públicas respaldadas o impulsadas por un partido político en particular. Si bien son claramente un castigo para el partido (partidos) en cuestión –y, en el caso de la abstención, respecto al régimen mismo–, no por ello debemos considerar que sea el mecanismo adecuado dentro de una democracia (especialmente, en una en proceso de consolidación), pues más que una lógica de rendición de cuentas estaríamos ante un ajuste de cuentas.

---

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 8 y 12.

<sup>37</sup> Por “informal” quiero denotar que no puede considerarse un mecanismo de rendición de cuentas *strictu sensu*, por cuanto no implica la actuación directa de una autoridad “sancionadora” la cual, en mi opinión, es una de las notas distintivas de estos mecanismos.



## V. CONCLUSIONES SOBRE EL CASO MEXICANO

En el plano teórico, quisiera retomar las objeciones ya planteadas –que no sostenidas– por Jesús Rodríguez Zepeda respecto a la idea liberal de transparentar la actuación del Estado que, pese a todas las ventajas que lleva implícitas, “[e]l discurso liberal sobre la transparencia y la sociedad abiertas tiene el defecto de minimizar las posibilidades de acción y reforma sociales de los Estados democráticos por vía de acción pública, mientras que tiende a exagerar la capacidad de los particulares para generar y hacer circular información identificando, sin mayor fundamento, esta capacidad con el bien común”<sup>38</sup> el cual, por su indefinición y contingencia podría, eventualmente, volverse en contra del Estado mismo.<sup>39</sup>

Otra de las grandes críticas a la que se encuentra expuesto este modelo radica en el hecho de que “un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión

<sup>38</sup> Rodríguez Zepeda, op. cit., p. 35.

<sup>39</sup> Al sostener esto pienso, por ejemplo, en toda la polémica suscitada en torno a la actuación de la “sociedad civil” en el tema del combate a la delincuencia organizada. Si bien dicho tema ha contribuido –desgraciadamente– a la unificación y toma de postura por parte de grandes sectores de la población que normalmente no lo están, es cierto que también ha puesto de relieve la gran polaridad y diferenciación de una sociedad carente de cohesión social.

y su capacidad para construir buenas razones y argumentos". O, dicho de otra manera, "[l]a capacidad social de escándalo ilustrado es un signo de la mayoría de edad de la ciudadanía";<sup>40</sup> tal y como algunos de los teóricos más importantes de la democracia venían sosteniendo, al menos, desde hace poco más de un siglo.<sup>41</sup>

Si bien el acceso a la información ha crecido de manera exponencial a un grado impensable cuando Tocqueville y Bobbio formularon la que es conocida como una "promesa de la democracia" –piénsese en los medios electrónicos de comunicación masiva–, la apatía del grueso de los individuos frente a los temas de interés público es, algunas veces, demoledora.<sup>42</sup> Además, en este sentido, cabe cuestionarse si frente a la recurrente alusión a la educación como instrumento de cambio –que no dudo que pueda llegar a serlo– no sobreestimamos la rapidez con la cual puede permear en el pensamiento colectivo y sus alcances. No puede pedírsele a un maestro mal pagado y peor capacitado que inculque en sus alumnos un espíritu crítico, ilustrado,

---

<sup>40</sup> Rodríguez Zepeda, op. cit., p. 41.

<sup>41</sup> Estas reflexiones se encuentran en las obras de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Sección de Obras de Política y Derecho del FCE, México, 2005; y en Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Sección de Obras de Política y Derecho del FCE, México, 2005, pp. 38 y ss.

<sup>42</sup> Al respecto, podemos consultar los resultados obtenidos en la Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2008) donde encontramos que 60% de los ciudadanos entrevistados dijeron tener poco o nada de interés en la política. La misma encuesta asocia este desinterés con factores como "la política es a veces tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede", "a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensan", o al hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos opina que los diputados y senadores, al elaborar las leyes, toman más en cuenta sus propios intereses o los de sus partidos. Fuente:

<<http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup-resultados>>.

capaz de cuestionar (con las herramientas intelectuales adecuadas) la actuación gubernamental el día de mañana.

Es en este caso en particular donde se pone de relieve la estrecha relación que existe entre las políticas públicas y la democracia. Una de sus caras principales, la asignación de los contenidos de las primeras, puede resumirse en la siguiente frase de Luis Aguilar: “[l]a democracia no es de suyo garantía contra el error y la ineficiencia decisional, pero desalienta el atropello a las libertades [...] [e] impone pesadísimos costos a los representantes que, mediante regulaciones y asignaciones desatinadas, impusieron a su vez costos desproporcionados a los ciudadanos”.<sup>43</sup>

Más bien, la democracia –y, virtualmente, cualquier otra forma de gobierno– es un principio rector, que no una guía operativa que podamos seguir a la hora de diseñar las políticas públicas. Tal y como lo ha demostrado la ciencia política, las políticas públicas no son una panacea: eventualmente, hay límites a la porción de lo público que puede regularse mediante lineamientos de este tipo. Es decir, si bien es evidente la necesidad de una política pública en materia de educación y, dentro de ésta, una vertiente dedicada específicamente a la construcción y al impulso de la cultura de la legalidad necesaria para conformar una ciudadanía responsable de su papel y con espíritu crítico, la educación por sí sola no puede hacer todo esto pues, sin negar su evidente potencial como agente de cambio social necesita, además, del apoyo de otros factores sociales.

---

<sup>43</sup> Aguilar Villanueva, op. cit., p. 23.

Para concluir con el tema referente a las políticas públicas, el reto en la materia –y en México, en particular– estriba, pues, en “formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucional), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica”.<sup>44</sup>

Finalmente, como ya adelantaba en la introducción, la pregunta a resolver dentro de este apartado es si ha existido, dentro de estos últimos 30 años de gobierno democrático en México, una política pública específicamente encaminada a la construcción, por un lado, de mecanismos que orienten la actuación en público de los funcionarios gubernamentales (es decir, de fomento de la transparencia) y, por el otro, al fortalecimiento de la transparencia de la acción gubernamental.

Respecto a la construcción de mecanismos de rendición de cuentas no existe, hasta el día de hoy, una serie sólida y bien estructurada de éstos de la cual podamos desprender lógica o conceptualmente cuál es la tendencia (ya no la política, en el sentido de policy) gubernamental mexicana frente al tema. Como el caso Provida demuestra, éste es uno de los rezagos que la alternancia política nos ha legado.

Por el contrario, en lo que hace al segundo punto (la transparencia), puede considerarse que hemos avanzado bastante desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (publicada en el DOF el 11 de junio de 2002) y la consecuente creación del IFAI en 2003.

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*, p. 37.

Tal y como los casos de la licitación internacional 18164067-061-08 (LI-561/08) y del “ciudadano frecuente del IFAI” nos demuestran, el citado instituto ha conseguido ampliar, de manera paulatina pero certera, el espectro de información disponible para los individuos residentes en México ya que, de acuerdo con el artículo sexto constitucional, este derecho se encuentra garantizado a cualquier persona que se encuentre en territorio nacional.

Entre los logros que podemos destacar tenemos la implementación de un mecanismo electrónico de solicitud de información (o *SISI*) que, entre otras cosas, garantiza el anonimato del solicitante y acorta el tiempo de procesamiento de las solicitudes al evitar, por ejemplo, que el interesado se vea en la necesidad de trasladarse personalmente a las Unidades de Enlace de cada dependencia. Asimismo, los tres casos a los que he hecho referencia a lo largo de este texto demuestran que este mismo mecanismo facilita –en mucho– la interposición de un recurso de revisión ante la negativa de la autoridad.

Lamentablemente, lo anterior solamente se ha dado a nivel federal y en el Distrito Federal; por lo que hace al resto de las entidades federativas, el estado de la implementación de mecanismos de transparencia y de acceso a la información deja mucho que desear:

Mientras un individuo que habita en cualquier rincón del país puede, a través del IFAI, tener acceso a datos tan importantes como los presupuestos federales, los sueldos de los funcionarios, las obras y las licitaciones a que se destinan los presupuestos, la normatividad de las instancias públicas de la administración pública federal, ese mismo ciudadano carece de ese

poder en relación con el gobierno de la localidad con gran frecuencia [...] Se trata [...] de ciudadanos de primera en lo federal y de segunda o tercera en lo local.<sup>45</sup>

Por ello, el gran reto en materia de transparencia hoy es su fortalecimiento en los niveles estatal y municipal, para lo cual se cuenta con una serie de órganos administrativos en cada una de las entidades federativas. En un plano secundario –puesto que es un asunto más relacionado con la rendición de cuentas<sup>46</sup>–, el IFAI también tiene ante sí el reto que implica la falta de homogeneización en la calidad de la información disponible.

Como ya he abordado en un apartado anterior, la información a la que tienen acceso los ciudadanos es trascendental a la hora en que expresen su opinión y coadyuven, de esa manera, a la creación de las políticas públicas. Sin embargo, en la otra cara de la moneda tenemos el grado de interés y de compromiso existentes por parte de éstos. Es decir, solamente en un contexto de apatía y desconocimiento del marco legal básico –aunado a factores sociales como la percepción social del aumento de la criminalidad o de la ineficiencia de los servicios de

---

<sup>45</sup> Francisco Valdés Ugalde, participación en la mesa 5 “Transparencia, democracia y política” en la Semana Nacional de Transparencia y Buen Gobierno, citada en el comunicado IFAI/030/04 del 16 de junio de 2004, p. 3.

<sup>46</sup> Ésta es una problemática bastante importante, por ejemplo, cuando se refiere a las diferencias existentes entre las normas de contabilidad manejadas por los diferentes órdenes de gobierno lo cual, en la práctica, hacía imposible la comparación cuantitativa entre el gasto público de los municipios de una entidad federativa. Al respecto, es de celebrar la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008) donde se establecen las disposiciones contables a seguir a partir de ahora y cuya implementación –se espera– concluya para el 2012. Cfr. Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, op. cit., pp. 20-22.

salud públicos—se explica que propuestas anticonstitucionales (como la reinserción de la pena de muerte en la Constitución<sup>47</sup>) o inviables (como las propuestas de Vales de salud y Medicamento exprés, donde se carga al erario público el costo de adquisición de medicamentos—recetados en el Sector Salud pero inexistentes en el inventario—en establecimientos privados)<sup>48</sup> puedan ser vistas por un buen porcentaje de mexicanos como “deseables” o, peor aún, como (moralmente) buenas.

Así pues, estamos en el escenario extremo donde, pese a tener una —relativamente buena— política de transparencia a nivel gubernamental, paradójicamente no sirvió para detener un debate que se sabía de antemano estéril y que redundó en el apoyo de buena parte de la población,<sup>49</sup> pues los controles últimos (electorales) fueron, en los hechos, inservibles.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Me refiero a la “iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, presentada por el grupo parlamentario del PVEM en el Senado de la República. Diario de los Debates, Año III, Segundo Periodo Ordinario, LX Legislatura, 19 de febrero de 2009.

<sup>48</sup> Todas estas propuestas, presentadas en las campañas electorales (federales y estatales) de mediados de 2009 pueden consultarse en el sitio oficial en Internet del partido: <[www.pvem.com.mx](http://www.pvem.com.mx)>.

<sup>49</sup> En los hechos, encontramos que su presencia en la Cámara de Diputados aumentó 24% (de 17 a 21 diputados) de una legislatura a otra. Por sí sola, esta cifra puede no ser representativa pero, aplicada a alguno de los partidos políticos con mayor presencia (PRI, PAN), este incremento bastaría para convertirla en una fuerza política bastante importante —al requerir virtualmente menos votos de otros partidos para aprobar sus propuestas legislativas— en dicha Cámara. Fuente: <[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/005\\_grupos\\_parlamentarios](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/005_grupos_parlamentarios)>.

<sup>50</sup> Tal y como mencioné en el apartado correspondiente, el llamado “voto de castigo” constituye el último gran veto a las políticas públicas que los ciudadanos desapruaban.

Frente a este panorama, por momentos desolador, no cabe, sin embargo, la resignación. Ciertamente es que queda mucho camino por recorrer, pero ello no implica dejar de lado la carga ética que conlleva ser un sujeto obligado (a obedecer) y, a la vez, crítico, en un régimen determinado históricamente y culturalmente, y mucho menos la responsabilidad de hacer algo al respecto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, Colección Antologías de Política Pública de MAP, México, 2007.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Sección de Obras de Política y Derecho del FCE, México, 2005.
- Gutiérrez Jiménez, Paulina, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, núm. 7, InfoDF, México, 2008.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino Huerta, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, núm. 1, Secretaría de la Función Pública, México, 2009.
- Pazè, Valentina, "Norberto Bobbio y las promesas no mantenidas de la democracia. Veinte años después", en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Política y derecho. Repensar a Bobbio*, Siglo XXI Editores/IIJ-UNAM, México, 2005.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de transparencia, núm. 4, IFAI, México, 2ª ed., 2006.
- Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, IIJ-UNAM/IFAI, México, 2ª ed., 2007.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia, núm. 3, IFAI, México, 4ª ed., 2007.

## Legislación

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

## Información estadística

Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2008), disponible en: <<http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup-resultados>>.

## Comunicados

Athié, Alicia, Fundar: nuevos modelos para nuevos retos democráticos, 13 de julio de 2009, disponible en: <<http://www.ircamericas.org/esp/6256>>.

Comunicado IFAI/030/04 del 16 de junio de 2004, 3 pp.

## Recurso de revisión

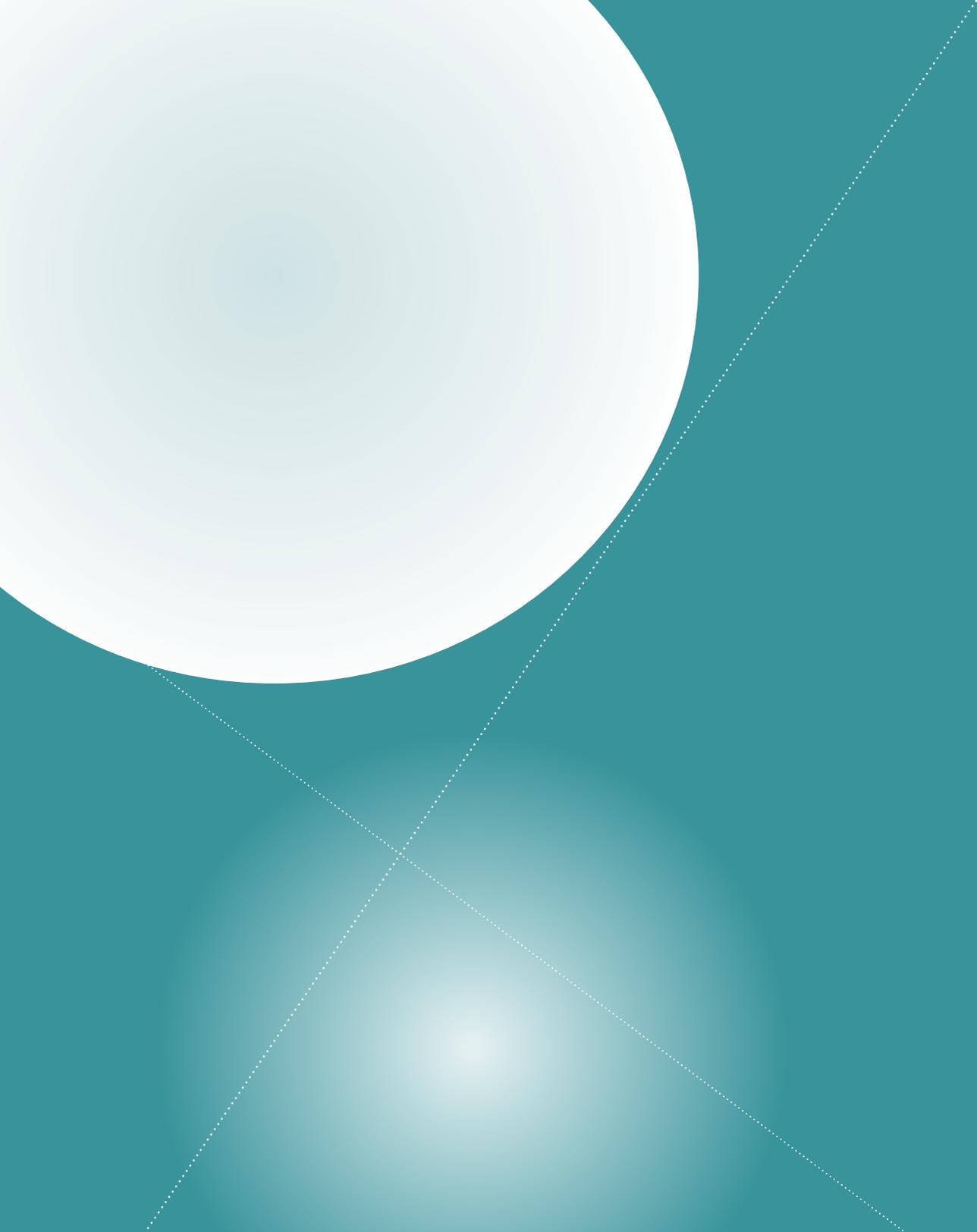
Recurso de revisión núm. 3160/09 interpuesto por Juan Carlos Romero Galván en contra de la Comisión Federal de Electricidad. Comisionada Ponente: María Marván Laborde, IFAI, 14 de octubre de 2009, 58 pp.

## Notas periodísticas

Osorio, Ernesto, "Paga SSP extra por chalecos", en Reforma, lunes 08 de enero de 2007, disponible en: <<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/Documentolmpresa.aspx>>.

Rocha Menocal, Carolina, " 'Traficante de información', quién más pregunta al IFAI", publicado en El Universal, lunes 22 de octubre de 2007, disponible en: <[http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version\\_imprimir.html?id\\_nota=155269&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir.html?id_nota=155269&tabla=nacion)>.

Velasco C., Elizabeth, "Revoca IFAI confidencialidad en licitación de gasoductos a empresas trasnacionales", en La Jornada, jueves 15 de octubre de 2009, disponible en: <[http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version\\_imprimir.html?id\\_](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir.html?id_)>.



# SÍNTESIS DE ENSAYOS FINALISTAS

HACIA UN MÉXICO TRANSPARENTE: ALCANCES Y LÍMITES DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA RESPECTO A LOS SUJETOS NO OBLIGADOS

**Gabriela Aguirre Fernández**

193

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. DE LA NECESIDAD DE CREAR UN TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR PARA MÉXICO.

**David A. Canales Vargas**

199

ALCANCES DE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIDA PRIVADA Y LOS DATOS PERSONALES DE LAS FIGURAS PÚBLICAS (TENDENCIAS ACTUALES)

**María Guadalupe Evaristo López**

205

CONSOLIDANDO LA DEMOCRACIA

**Miguel Eduardo Meza Cervantes**

209

AMIGOS DE LA TRANSPARENCIA PARA EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

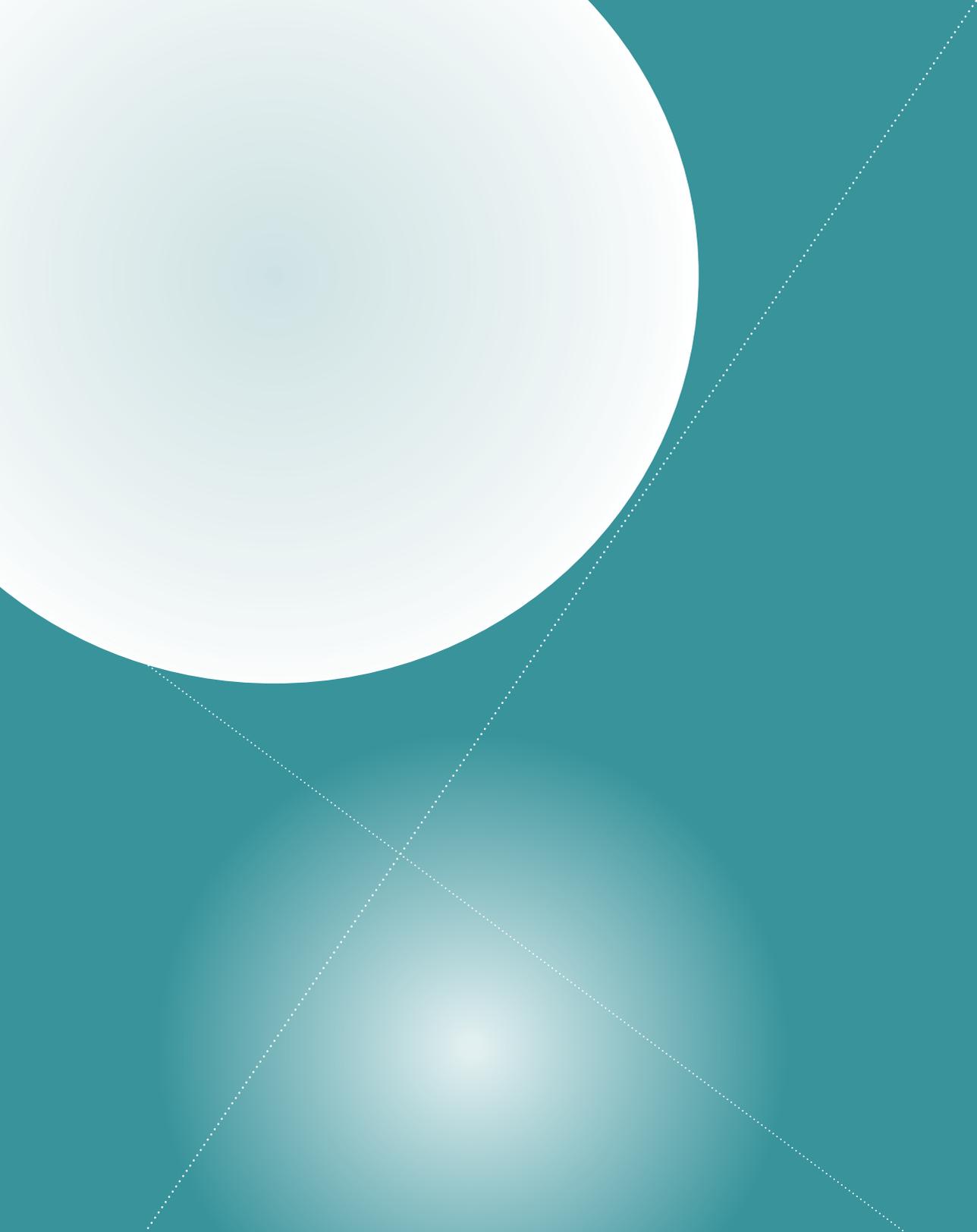
**Juan Manuel Servín Domínguez**

213

LA INSTITUCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

**César Villanueva Esquivel**

217



## HACIA UN MÉXICO TRANSPARENTE: alcances y límites de la Ley Federal de Transparencia respecto a los sujetos no obligados

Gabriela Aguirre Fernández

El conocer constituye un tipo de poder: el ideológico; el estar informado del acontecer político es un deber ciudadano. La cultura política es un elemento primordial en la consolidación democrática de una nación. No es posible concebir un Estado democrático sin elementos tan básicos como el acceso a fuentes de información o la libertad de expresión.

El acceso a la información es un fenómeno que se ha venido desarrollando durante los últimos años. México demostró un avance singular al incluir este derecho fundamental en el artículo sexto Constitucional al celebrarse la reforma político electoral de 1977, y posteriormente aprobar en 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

Sin lugar a dudas, el Estado se legitima a través del acceso a la información el cual, a su vez, incluye elementos como la

transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización. La transparencia es un valor, un criterio de decisión y un elemento favorable al interior de las instituciones; la rendición de cuentas implica, según Andreas Schedler, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones, justificarlas en público y sancionarlos en caso de violar sus deberes públicos; y la fiscalización señala que toda aquella persona física o moral que haga uso de dinero público debe ser auditado. Todos éstos son mecanismos constitutivos de una verdadera democracia.

Sin embargo, lo más complicado al generar una política pública es su implementación. A ochos años del comienzo de la transparencia en México resaltan tareas inacabadas; por ejemplo, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos no se encuentran aún considerados como sujetos obligados directos de la LFTAIPG.

Los sindicatos ocupan un lugar especial. A pesar de haber alentado la lucha obrera y la democratización laboral, hoy en día han desvirtuado su razón de ser y origen: en el México posrevolucionario y eminentemente corporativista se forjó la relación –aún vigente– del Estado con distintas organizaciones mayoritariamente gremiales las cuales, fieles al régimen, ofrecían su voto y lealtad a cambio de que el gobierno les proporcionara estabilidad y libertad sindical (nos referimos a la histórica y perversa complicidad entre el gobierno y los sindicatos). Es decir, el Estado es autoridad en materia laboral; los tribunales encargados

de impartir justicia social dependen del Ejecutivo; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y la STYPS son las encargadas de otorgar la toma de nota<sup>1</sup> a los sindicatos; consecuentemente, se torna un medio efectivo de control y negociación políticas.

La rendición de cuentas sindical conlleva al debate nacional. ¿Debemos transparentar las funciones de los sindicatos? ¿Hasta qué punto podemos considerarlos entes de interés público y respetar su autonomía sindical? Independientemente de su naturaleza jurídica, los sindicatos burocráticos hacen uso de recursos públicos,<sup>2</sup> reciben transferencias gubernamentales para realizar sus actividades, sustentar su estructura orgánica, remunerar gastos, o indebidamente financiar líderes corruptos y campañas electorales.

La transparencia sindical es precaria, pues los agremiados no conocen siquiera sus condiciones de trabajo, ni el destino de sus cuotas sindicales. Independientemente de la información gremial que el Estado permita al público, con la apertura se atacarán la simulación de actos jurídicos y se contrarrestarán los contratos de protección.

La opacidad en los sindicatos, tanto en su vida interna como al exterior, es alarmante. Un ejemplo de corrupción política es el

---

<sup>1</sup> Documento constitutivo de todo sindicato y sin el cual carece de personalidad jurídica.

<sup>2</sup> La Ley de Fiscalización Superior de la Federación señala:

VI. Entidades fiscalizadas: "..., en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales".

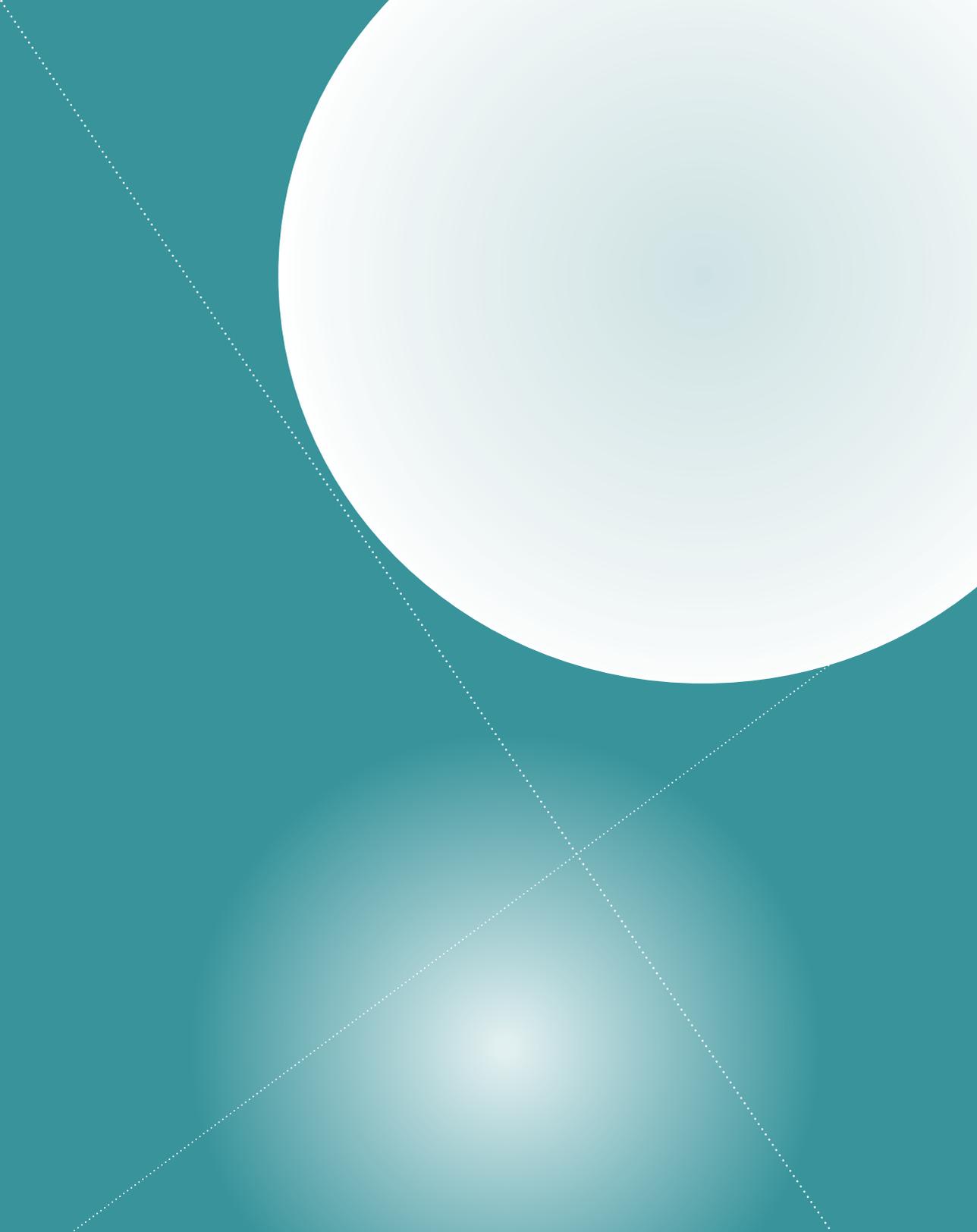
existente entre el gobierno y el SNTE, pues su sindicato gordillista ha visto incrementado su patrimonio considerablemente,<sup>3</sup> el cual es capaz de movilizar gente, negociar gobernabilidad y penetrar en las esferas del poder político. El imperio sindical ha formado incluso su propio partido político y negocia gracias a la máquina electoral que los agremiados ofrecen.

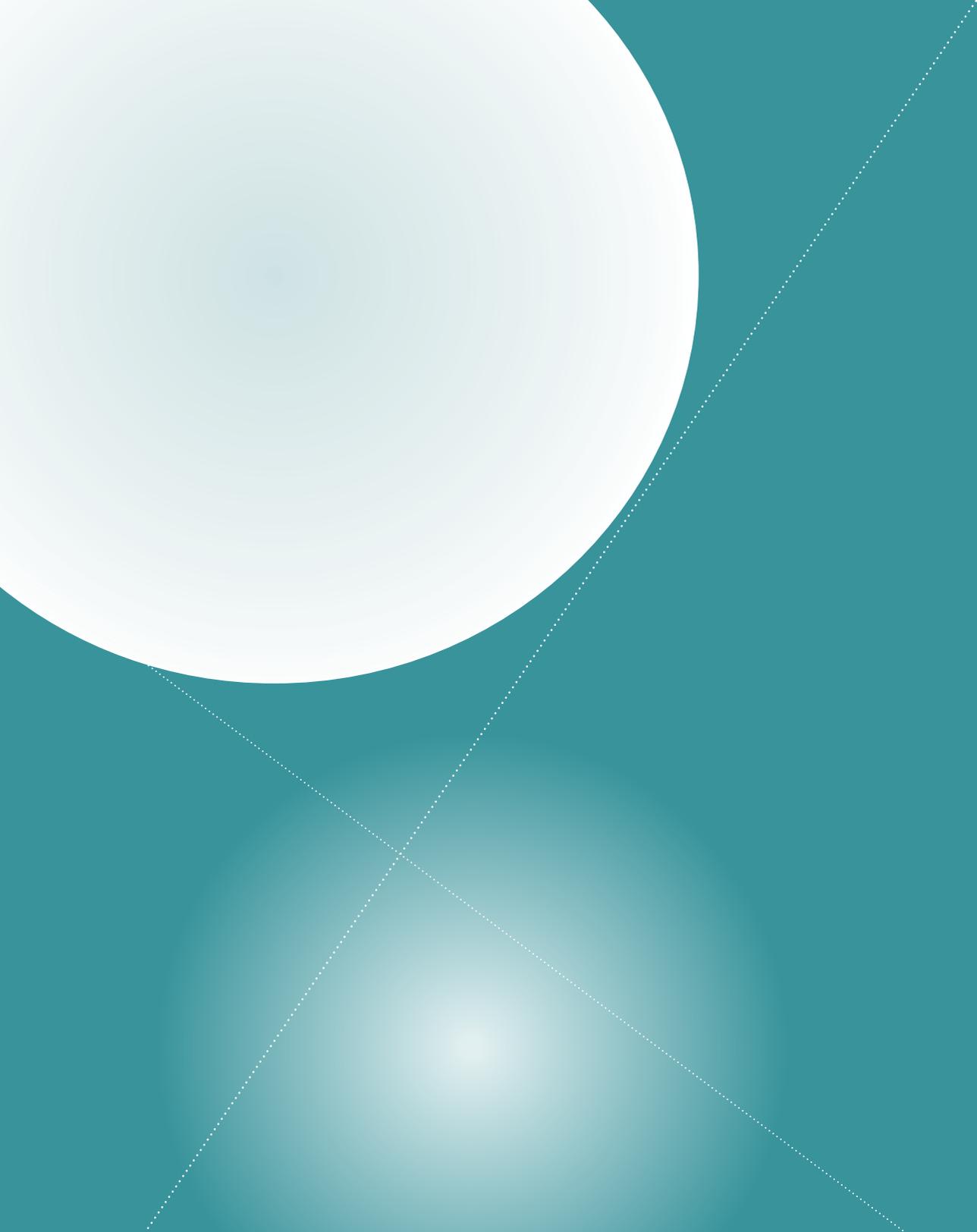
Los poderes de la Unión han, dogmáticamente, optado por respetar la “libertad sindical” y mantener intocable la corrupción basándose en que los sindicatos no son sujetos obligados de la LFTAIPG.

Es hora de comportarnos como ciudadanos y, como tales, forjarnos inquietudes políticas, exigir cuentas, informarnos y debatir enérgicamente por el respeto a nuestros impuestos, y demandar transparencia de nuestras instituciones fortaleciendo, así, nuestra democracia.

---

<sup>3</sup>El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) ha manejado en “18 años unos 104,200 millones de pesos, pero hasta el momento no existe un informe preciso del manejo de estos fondos provenientes de las cuotas y de recursos públicos otorgados por los últimos tres presidentes de la República”, en Proceso, 14 de junio de 2008.





## TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL. De la necesidad de crear un Tribunal de Fiscalización Superior para México.

David A. Canales Vargas

El hecho de que en un país determinado se auspicie la realización de elecciones libres y transparentes no significa, por sí solo, que exista una democracia plena, como se pensaba en el pasado, ya que el paradigma contemporáneo de la democracia constitucional implica, hoy en día, un concepto más profundo que entraña, adicionalmente, la existencia del pleno respeto a los derechos fundamentales y una serie de mecanismos que garanticen su efectividad, normas para el funcionamiento incluyente y equitativo de las instituciones de representación popular, por mencionar algunos ejemplos.

La transparencia y rendición de cuentas son otros dos elementos esenciales del paradigma actual de la democracia.

En las últimas décadas, la sociedad mexicana ha experimentado un fenómeno gradual de transformación en sus instituciones políticas de representación popular que le han permitido identificarse como

una sociedad cada vez más democrática; sin embargo, sin dejar de reconocer que han existido avances significativos en la dirección correcta, todavía permanecen una serie de condiciones que es necesario replantear.

Me parece destacable la opinión de José Carbonell y Rodrigo Gutiérrez, sobre la democracia en la que señalan que ésta, presupone también elementos abstractos tales como libertades de asociación y expresión, Estado de derecho, reconocimiento de derechos fundamentales, acceso a la información, rendición de cuentas, transparencia y eficacia en el ejercicio de las responsabilidades públicas y otros, que impactan en las instituciones y políticas públicas del Estado, para garantizar la plena existencia de un régimen en el que la sociedad pueda acceder al pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.<sup>1</sup>

Sobre la rendición de cuentas, expresa José Antonio Crespo: “es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder.”<sup>2</sup>

Por lo que corresponde a la transparencia es, sin duda, uno de los términos más recurrentes en el debate contemporáneo. Sobre el particular, es destacable lo que señala el doctor Miguel Carbonell respecto de lo que llama el reino de la opacidad, es decir, lo opuesto

<sup>1</sup> Cfr. José Carbonell y Rodrigo Gutiérrez, Enciclopedia Jurídica Mexicana, tomo III, Voz Democracia, IIJ-UNAM/Porrúa, México, 2002, pp. 131-137.

<sup>2</sup> José Antonio Crespo, Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 1, Auditoría Superior de la Federación, México, 2001. p. 7.

a la transparencia, quien opina que en los sistemas dictatoriales y autoritarios, el control de la información otorga más posibilidades de perpetuar las condiciones de supervivencia del régimen en cuestión. Lamentablemente en México ésta fue la constante durante muchos años, ya que el gobierno controlaba la información, la función pública se desarrollaba en medio de una especie de semiclandestinidad y los ciudadanos sabían muy poco en qué se gastaban los gobernantes el dinero de sus impuestos.<sup>3</sup>

En el constitucionalismo contemporáneo, como en toda rama de la sistemática jurídica, se experimenta una evolución constante, consecuentemente en México, hemos podido observar en las últimas décadas, el surgimiento de nuevas figuras que han adoptado la denominación de órganos constitucionales autónomos y sobre los cuales el doctor Carbonell señala que: "la existencia de dichos órganos supone un enriquecimiento de las teorías clásicas de la división de poderes que postulaban que dentro de un Estado solamente había tres funciones: la legislativa, la ejecutiva y la judicial".<sup>4</sup>

En nuestro país actualmente existen tres órganos constitucionales autónomos: Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Banco de México, cuya característica más relevante es el grado de independencia del que gozan estos entes respecto de los tres poderes tradicionales, derivada de la importancia

<sup>3</sup> Cfr. Miguel Carbonell, *La construcción de la democracia constitucional*, Porrúa, México, 2005, p. 137.

<sup>4</sup> Miguel Carbonell, *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, tomo V, *Voz Órganos Constitucionales Autónomos*, pp. 378-382.

de las funciones que realizan y que sin duda también se traduce en que se han ido consolidando como instituciones pro-rendición de cuentas.

Ahora bien, existe una función estatal que desde mi óptica se constituye como una de las medulares del Estado y es la fiscalización superior. Al respecto, la define Armando Arteaga en su libro *La fiscalización superior en México* y apunta lo siguiente: “la fiscalización es el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (económicos, humanos y materiales). Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la ley. Es también la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la administración pública”<sup>5</sup>

Por su parte, la Constitución Política de nuestro país establece la función de fiscalización superior que lleva a cabo el Estado como una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, según lo dispuesto en el artículo 74, en las fracciones II y VI; para ello, se determina que ese máximo ente colegiado de representación popular cuenta con la entidad de fiscalización superior de la Federación y se le regula mediante el artículo 79 constitucional.

De lo anterior se sigue que es un órgano técnico perteneciente a la Cámara de Diputados el que realiza la función de fiscalización superior en nuestro país, y no un órgano independiente, por lo que destaco

---

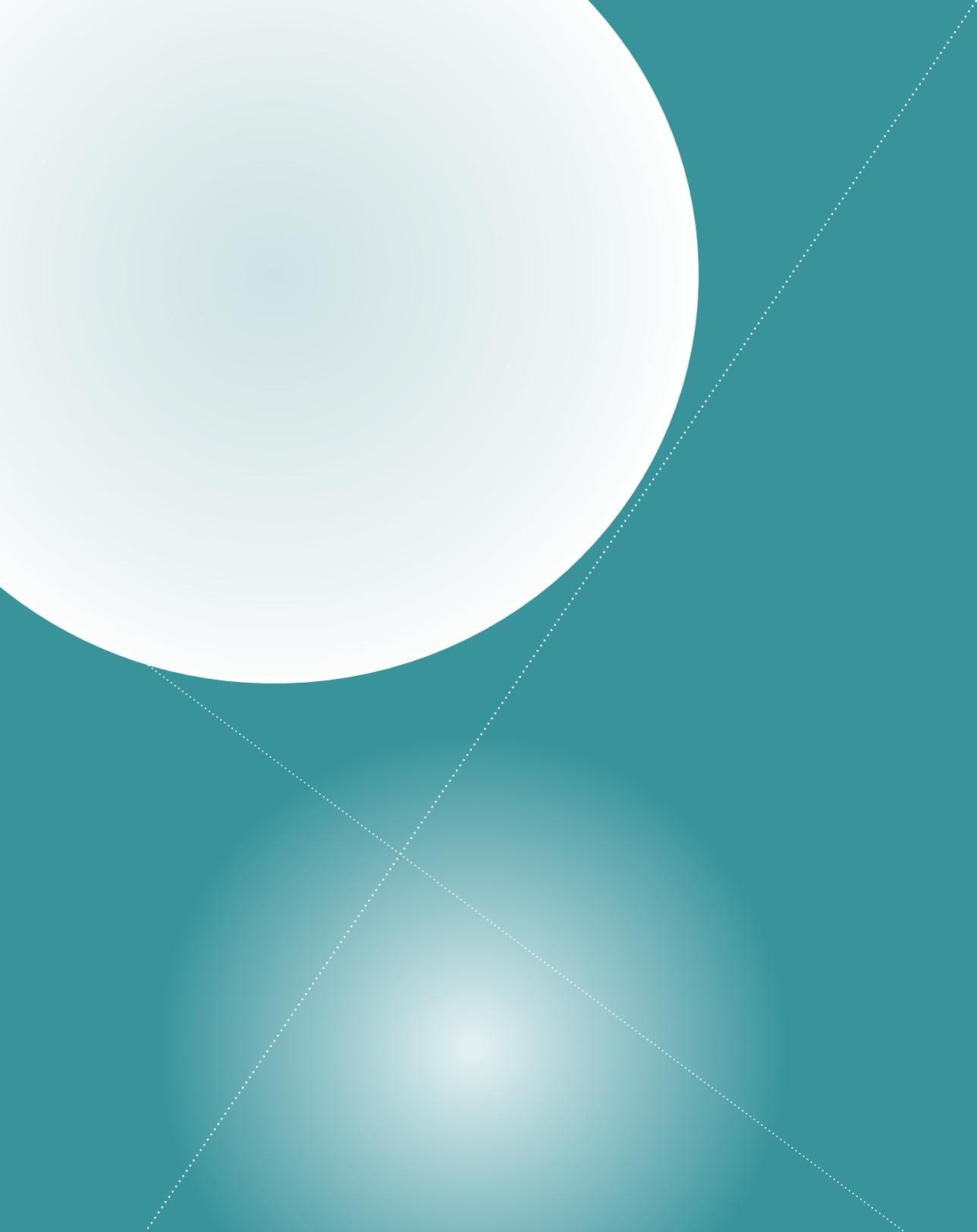
<sup>5</sup> En Aimée Figueroa et al., *Cuenta pública en México. Evaluando el laberinto de la fiscalización superior*, Universidad de Guadalajara, México, 2005, p. 36.

la necesidad de contar con una justicia especializada en la materia, es decir, una justicia de fiscalización que consistiría en disponer un órgano jurisdiccional que dirima las controversias sobre fincamiento de responsabilidades derivadas de la fiscalización superior en el ámbito federal, y que además tuviera naturaleza de órgano constitucional autónomo.

En suma, considero que el diseño institucional actual que presenta la Auditoría Superior de la Federación, lejos de fortalecer la función de fiscalización, robustece la dependencia funcional y real que existe de la Cámara de Diputados sobre la Auditoría Superior de la Federación, lo que debilita a la función en sí misma.

La propuesta de dotar a la Auditoría Superior de la Federación de autonomía constitucional es una inquietud que se ha venido planteando en diversos foros académicos. La investigación desarrollada se suma a esa iniciativa, aportando lo propio en cuanto al rediseño institucional en concreto, proponiendo dar facultades jurisdiccionales al órgano de fiscalización superior que, en su caso, sustituiría a la Auditoría Superior de la Federación, buscando así desincentivar la comisión de conductas ilegales al operar recursos públicos.

Concluyo con señalar que la fiscalización superior es una función medular del Estado que se implementa para garantizar el adecuado uso de los recursos públicos y que, por ser ésta uno de los principales instrumentos de rendición de cuentas que tiene la sociedad en su conjunto, debería ser una función con total independencia y autonomía respecto de los tres poderes estatales tradicionales.



## ALCANCES DE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIDA PRIVADA Y LOS DATOS PERSONALES DE LAS FIGURAS PÚBLICAS (tendencias actuales)

María Guadalupe Evaristo López

Los derechos de la personalidad son, entre otros, la libertad, la vida privada, el honor y la propia imagen. Estos derechos, aunque siempre han existido, no habían sido adecuadamente reconocidos jurídicamente, y fue a partir del año 2000 que nuestro país comenzó a legislar en materias de acceso a la información, la libertad de expresión, el derecho a la información y los derechos de la personalidad.

Es cierto que los derechos de la personalidad han tenido una regulación reciente, pero la evolución de la sociedad ha orillado a prestar mayor importancia al respecto y buscar respuestas a interrogantes como: ¿las figuras públicas tienen vida privada? o, ¿nos interesan los datos personales de las figuras públicas?

La vida privada son aquellos aspectos que la persona conserva para sí y que evita ventilar a la exhibición pública, pero son precisamente esos datos hoy en día los que sufren mayor intromisión de extraños

debido a los avances tecnológicos que rebasan, por mucho, a los avances legislativos, lo que contribuye a generar violaciones contra la vida privada, el honor y la propia imagen.

El servidor público, efectivamente, tiene derecho a la vida privada; sin embargo, ciertos aspectos que la conforman pueden resultar relevantes para la sociedad porque impactan en sus funciones o trascienden al desempeño de su cargo público. A esta situación se la ha denominado “interés público”.

Dicho interés se encuentra justificado por el hecho de que el servidor público desempeña sus funciones dentro de una sociedad democrática en la que el derecho a la información es una garantía constitucional. En ese sentido, derivado del interés público, su vida privada tiene una protección disminuida en tanto que en el ejercicio de sus funciones se ejerce gasto público, razón por la que dichas funciones están sometidas al escrutinio público.

En nuestro país, recientemente se han dado dos importantes resoluciones por parte de nuestro máximo tribunal en el que se fijaron criterios importantes respecto de los derechos de personalidad en los casos de figuras públicas. Ambas resoluciones fueron emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>1</sup> y,

---

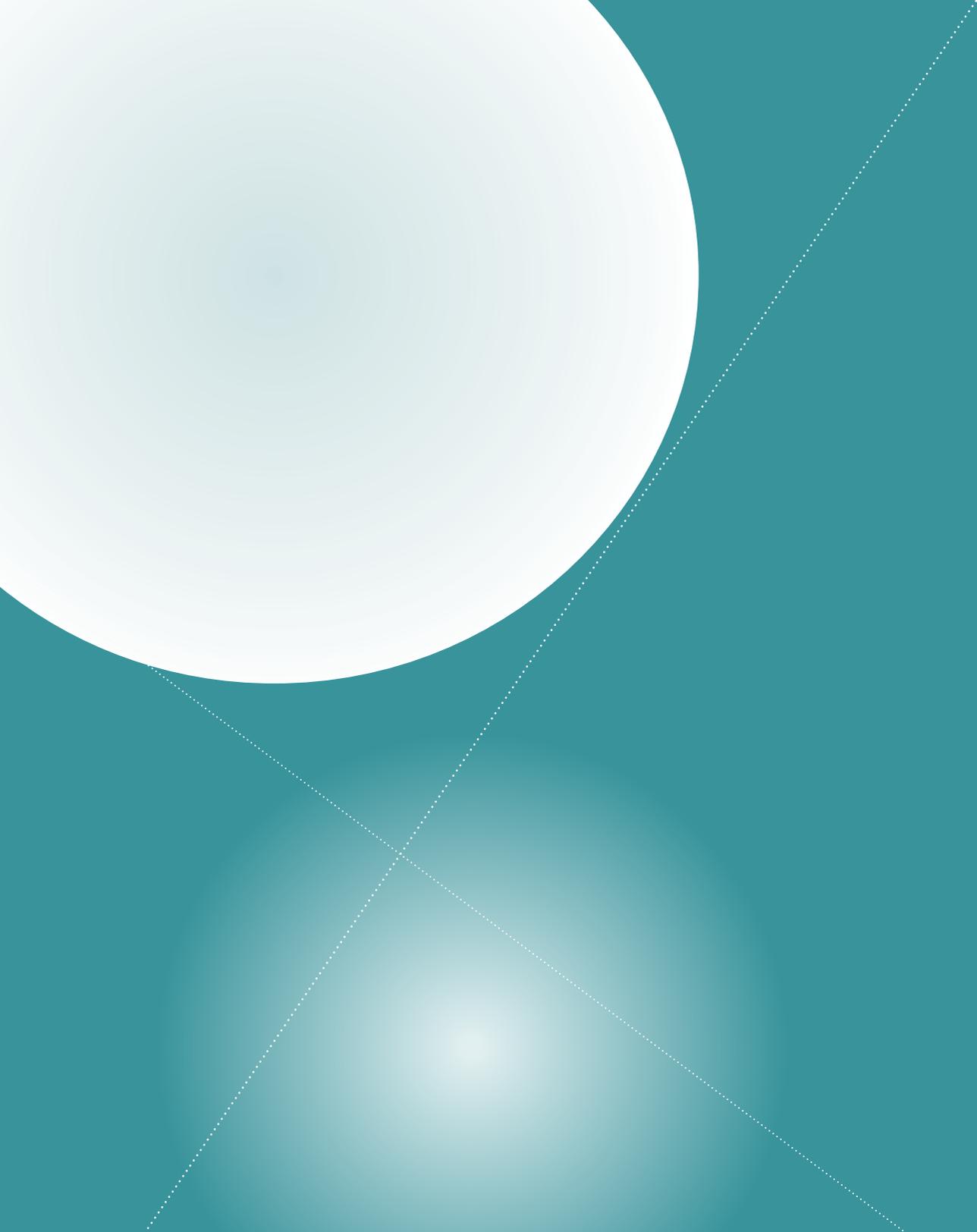
<sup>1</sup> Primera Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 2044/2009. La otra resolución es el asunto de Martha Sahagún vs. Proceso (semanario) y Olga Wornat, derivado de un artículo firmado por Wornat dentro de la revista Proceso, en la que se dan a conocer los pormenores de la anulación del primer matrimonio de la señora Sahagún. Véase <[www.proceso.com.mx](http://www.proceso.com.mx)> del 11 de octubre de 2009.

aprobadas por unanimidad, han sido fallos contundentes, entre los que se destaca:

1. Derechos fundamentales constitucionalmente protegidos.
2. Derecho a la vida privada, intimidad y honor.
3. Que la información difundida sea veraz.
4. Derechos de personalidad del funcionario público.
5. Interés público.
6. Se fijó un criterio para normar el ejercicio periodístico en relación con las personas públicas, ya que tratándose de funcionarios o empleados públicos se tiene un plus de protección constitucional de la libertad de expresión y derecho de información frente a los derechos de la personalidad.

Aun cuando las recientes legislaciones y nuestro máximo tribunal en la materia lograron un avance significativo, todavía falta mucho por hacer, pues existen lagunas jurídicas en las leyes vigentes, falta de claridad y leyes anacrónicas.

Finalmente, la vida privada de los funcionarios públicos se ve disminuida en su protección por el cargo que desempeñan, mismo que se encuentra sometido al escrutinio público. Los profesionales de la comunicación, al ejercer su derecho, deben brindar noticias veraces e imparciales para que la ciudadanía pueda generar un punto de vista crítico respecto de sus representantes con el fin de consolidar una sociedad democrática.



## CONSOLIDANDO LA DEMOCRACIA

Miguel Eduardo Meza Cervantes

A lo largo de los últimos 30 años México ha experimentado profundas y complejas transformaciones en el orden político y se ha comprometido en procesos de transición y consolidación democrática. Para garantizar y afianzar el cambio, se han introducido importantes modificaciones en sus estrategias, instituciones y textos constitucionales. Tal es el caso de la creación de la Ley Federal de Transparencia o de la más reciente reforma al artículo 41 de nuestra Constitución.

Si bien esa trayectoria es notoria, se ha mantenido lejana de mecanismos que propicien la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Incluso, nuestro país se ha encontrado con desafíos y riesgos que por momentos han puesto en duda la idoneidad o viabilidad de los procesos democráticos, como el caso del voto en blanco como protesta ante la falta de opciones y participación ciudadana.

La transición democrática de nuestro país no podría ser entendida si no fuera precisamente por esa participación ciudadana crítica y combativa, objetiva e irreverente, informada y

responsable, unida en una sola voz que obtuvo, en varios pasajes históricos, formar movimientos sociales que contribuyeron, en gran medida, a los avances de participación ciudadana, transparencia y democracia.

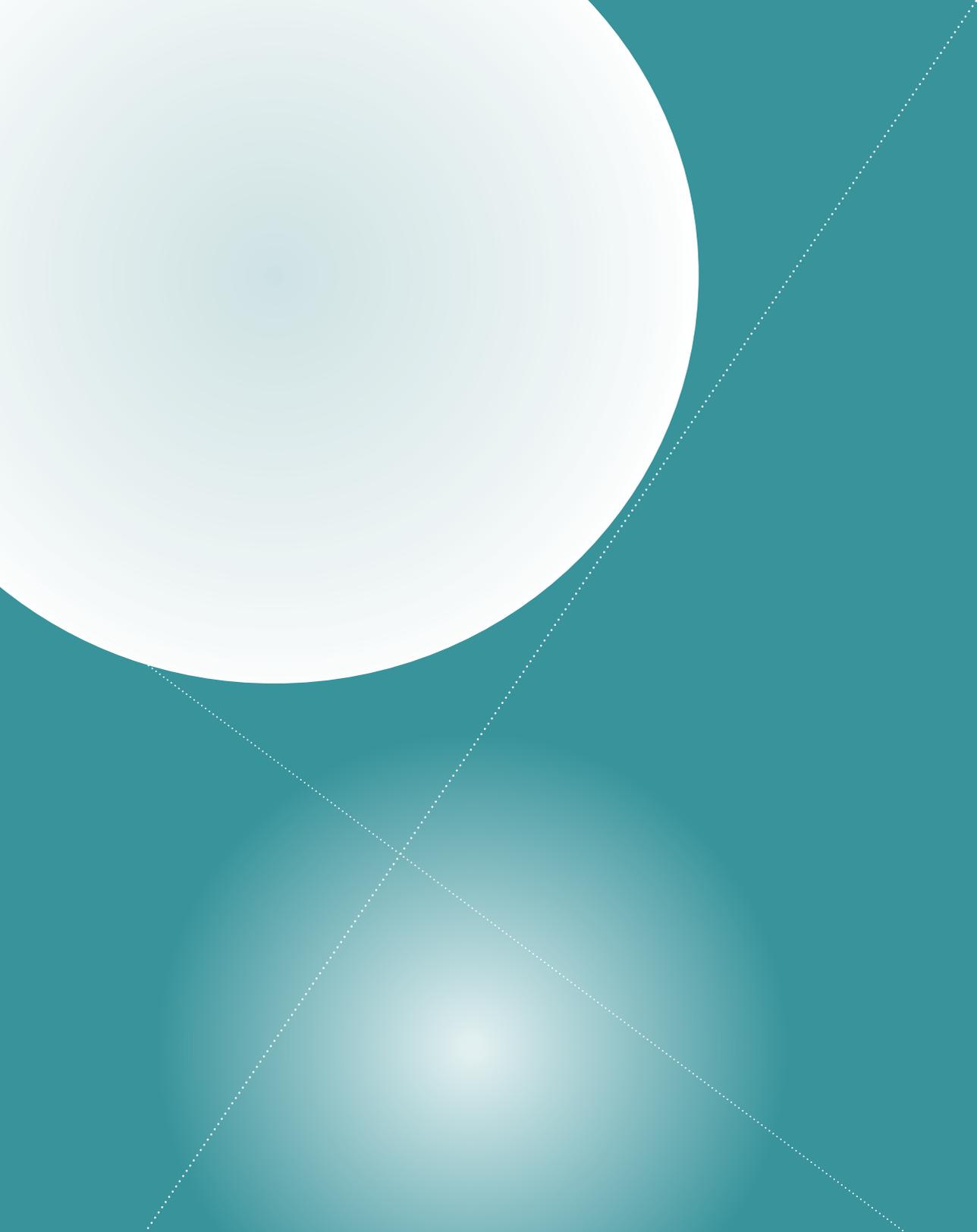
En esta transición democrática el sistema representativo mexicano se ha consolidado a través de procesos de votación y sistemas de partidos, siendo el sufragio el único mecanismo de participación ciudadana. Lo anterior genera un sistema político relativamente estático, puesto que se ha dejado de mirar a la ciudadanía cerrándole el paso a mecanismos como el plebiscito, referéndum, iniciativa popular y revocación de mandato, entre otros, que le permitan inmiscuirse, de forma directa, en los asuntos de interés público para decidir sobre el destino de aquellos gobernantes que no responden a las demandas del pueblo.

Todos estos mecanismos de participación ciudadana tienen que ver con la búsqueda de la transparencia, la inclusión ciudadana en los asuntos públicos, del buen uso de los recursos públicos y rendición de cuentas, así como la consolidación democrática acompañada, al mismo tiempo, de la gobernabilidad que brinda la constante relación entre gobernantes y gobernados.

Si bien es cierto que los dispositivos de participación están contemplados por la gran mayoría de las entidades federativas, cabe señalar que el hecho de no estar plasmados en nuestra Carta Magna hace que se usen tan sólo de modo esporádico y, con ello, carezcan de aplicación práctica.

Así, la incorporación de estas figuras en la Constitución Federal constituiría un avance muy importante y saludable para el desarrollo de las instituciones, la transparencia y la consolidación democrática, ya que serían una garantía contra las medidas y disposiciones caprichosas o arbitrarias que pudieran dictar los gobernadores; al tiempo que los ciudadanos irían asumiendo, en cierto grado, la responsabilidad y el derecho de involucrarse en las tareas, ya sean de carácter político, jurídico o económico, y no ser sólo espectadores, pues no basta con tener un sinfín de mecanismos de participación ciudadana y acceso a la transparencia si éstos no son impulsados, fortalecidos y aprovechados verdaderamente por la sociedad.

A pesar de que existen muchas posibilidades para la aplicación de dispositivos de democracia semidirecta, no podemos dejar de lado una serie de cuestionamientos que ponen en riesgo su eficacia; por ello, entre los factores que deben ser tomados en cuenta con sumo cuidado son, sin duda alguna, las condiciones de cultura democrática y la determinación estricta de los casos en los cuales los ciudadanos pueden participar directamente y que tales mecanismos sean realmente medios de control por parte de los ciudadanos pues, de lo contrario, podrían generarse condiciones autoritarias y arbitrarias.



## AMIGOS DE LA TRANSPARENCIA para el derecho de acceso a la información

Juan Manuel Servín Domínguez

Como universitario, me provoca una profunda tristeza el hecho de que existan millones de mexicanos que, en su cotidianeidad, se encuentran privados del goce de los derechos humanos intrínsecos a su dignidad humana; por lo que confirmo mi compromiso social de aportar, con ahínco, desde mi trinchera académica y la del servicio público, propuestas viables y eficaces que permitan materializar las máximas de justicia social que inspiraron la redacción de nuestra Carta Magna y para que cada persona, tanto en su individualidad como en lo colectivo, pueda ver logradas sus nobles aspiraciones de una vida plena y decorosa.

No basta con que los derechos humanos sean otorgados o concedidos por un instrumento jurídico. Nuestros esfuerzos no pueden finalizar hasta en tanto se logre que cada derecho (ya sea a la salud, a la vivienda, a la educación, al trabajo, por mencionar algunos) haya sido acercado a cada individuo y se le haya garantizado que son asequibles.

No se trata de aspiraciones utópicas, sino de los anhelos y principios fundamentales que dan cabida a los conceptos de justicia y democracia. Un derecho que no es ejercido ni aprovechado por la colectividad no tiene otra suerte que convertirse en un derecho elitista o instaurarse como letra muerta.

Es por ello que, a partir de mi experiencia en cuanto al derecho de acceso a la información, afirmo que debe impulsarse su entera socialización, extendiendo su uso, con independencia de la condición socioeconómica o ubicación territorial de quien lo ejerce; no basta con su difusión por medios electrónicos, debe lograrse la apropiación de las utilidades y provechos de la transparencia por los ciudadanos de a pie.

Así las cosas, estamos ante un derecho que me permito ubicar dentro de aquellos denominados colectivos difusos, en razón de que la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública hacia los gobernados trascienden, en la mayoría de las ocasiones, el interés de los solicitantes y los sujetos obligados.

Bajo estas premisas, apoyado en una simbiosis de argumentos (doctrinales, conceptuales e históricos), de la experiencia exitosa en su aplicación en foros nacionales e internacionales y con el debido rigor técnico jurídico, propongo incorporar una figura jurídica denominada "amicus curiae" con el fin de garantizar la defensa del derecho de acceso a la información.

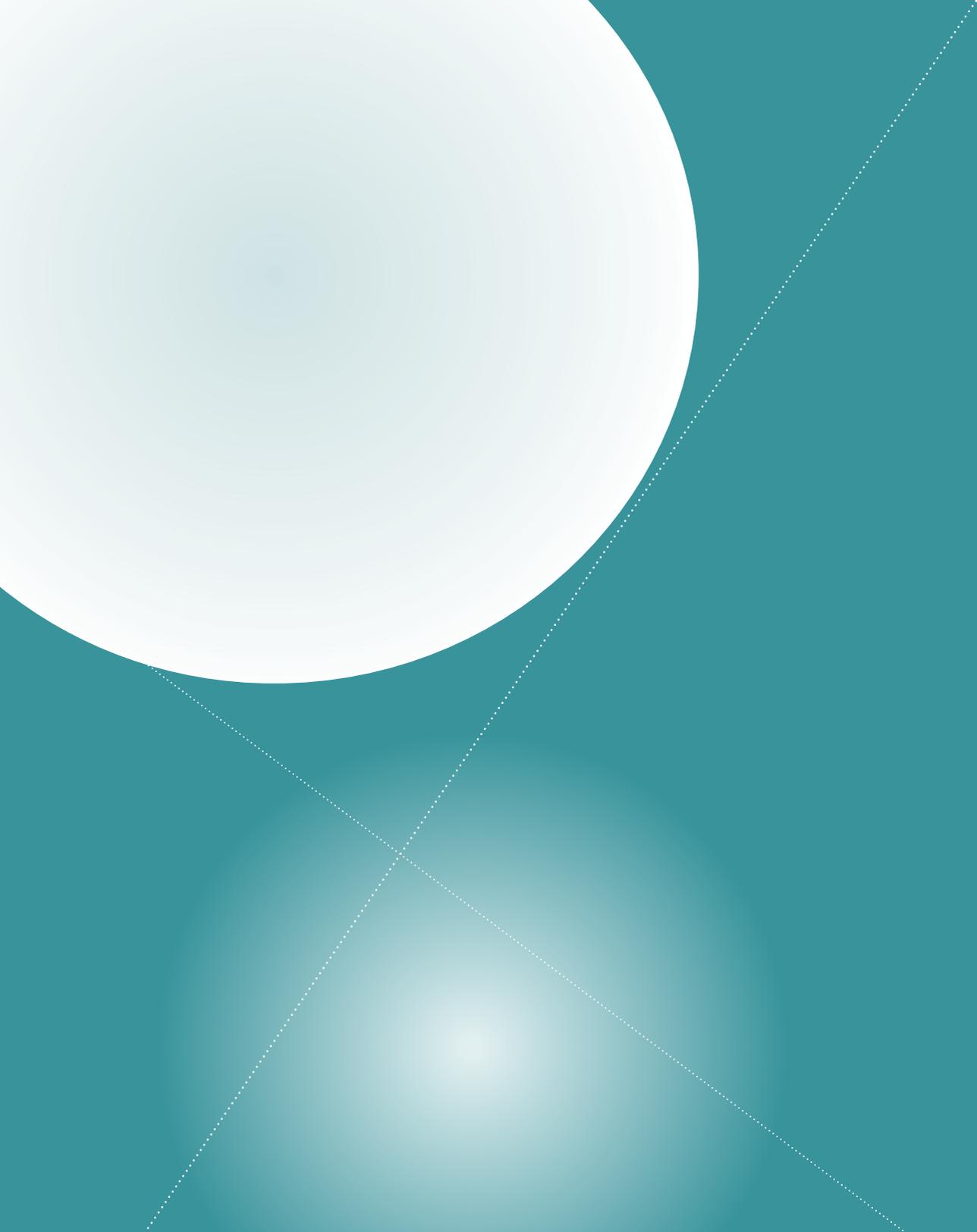
Parafraseando el nombre de aquella institución, he acuñado el término de "amigos de la transparencia" para designar la participación

de terceros ajenos a los recursos de revisión, siempre y cuando cuenten con un justificado interés en la resolución, para que expresen una opinión fundada o aporten información relevante sobre cuestiones técnico-jurídicas que, a la postre, coadyuven a robustecer los fallos en casos complejos o de alta relevancia política, económica o social.

La razón teleológica de esta propuesta es impulsar la transición de una democracia de instituciones a una democracia de ciudadanos. Es decir, no sólo se trata de otorgarle a los órganos garantes del acceso a la información la facultad discrecional de desahogar y utilizar la carga social previamente acumulada durante la discusión de los asuntos, sino también de ampliar el espectro de participantes en los debates de los temas nacionales.

En este tenor, mientras más nutrida sea la participación de ideas, se incrementará la legitimidad de las decisiones que se adopten en materia de acceso a la información. En suma, al mismo tiempo que se amplían los canales de participación ciudadana, se logrará una mayor sensibilidad gubernamental respecto del interés que la sociedad tenga sobre algún tema en específico.

Así las cosas, el autor tiene la plena convicción de que la aceptación del “amigo de la transparencia” en las condiciones propuestas, asegura su aplicación de modo exitoso así como el inicio de un trayecto nuevo en la búsqueda por incentivar una mayor participación de los mexicanos en los asuntos de la res pública. Por todo lo expuesto, su consagración y su aplicación procesal en el ámbito del derecho de acceso a la información, encuentran plena justificación.



## LA INSTITUCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

César Villanueva Esquivel

Las instituciones son las pautas y paradigmas de una sociedad, es decir, son las limitaciones ideadas por el hombre que le dan forma a la interacción humana y que la dotan de certidumbre. Además, construyen, estructuran e incentivan el intercambio humano, ya sea de índole político, social o económico.<sup>1</sup> El Estado mexicano del siglo XXI continúa regido por la dinámica del proyecto institucional autoritario de carácter vertical creado por el pacto nacional revolucionario conformado a principios del siglo XX que tenía dos factores de viabilidad: la corrupción y una dirigencia unipersonal a nivel federal. Esto, sin importar que haya cambiado el modelo económico de uno centralmente planificado a uno de libre mercado, y que fueran integradas las fuerzas políticas opositoras en el sistema político-electoral que no estaban contempladas en el pacto original. Es así que dicho

---

<sup>1</sup>Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 13-14.

proyecto institucional ahora está encabezado por los intereses de las principales cúpulas partidistas toda vez que el factor de la corrupción no fue disminuido, sino que, al contrario, ha prevalecido como medio de viabilidad del engranaje institucional al haberse extendido, de los órganos de gobierno, a los partidos políticos.

Si bien han sido trascendentes las leyes de transparencia y las modificaciones constitucionales en la materia, éstas no han conseguido aminorar la corrupción del Estado. Por ello, es necesario replantear el fundamento y concepto del derecho de acceso a la información pública desde un punto de vista neoinstitucional en el que la transparencia sea el factor de operatividad del Estado en sustitución de la corrupción por medio de un conjunto de reformas que consoliden a la transparencia material. Para ello, es necesaria una condición y dos lineamientos. La condición consiste en otorgarle a la Auditoría Superior de la Federación y al Instituto de Acceso a la Información Pública la personalidad jurídica de organismos constitucionales autónomos.

El primer lineamiento radica en incluir a partidos políticos, sindicatos, concesionarios, personas físicas o morales que obtengan licitaciones públicas, y a agentes privados cuya información sea relevante para el interés público como sujetos obligados del derecho de acceso a la información pública debido

a que reciben recursos públicos o porque los efectos del ejercicio de sus actividades ordinarias tienen injerencia trascendental en el interés público.

El segundo lineamiento radica en la implementación e integración de asambleas públicas de participación ciudadana<sup>2</sup> en la conformación de los actos o hechos jurídicos que realicen los sujetos obligados y que estén relacionados directamente con el interés público del Estado.

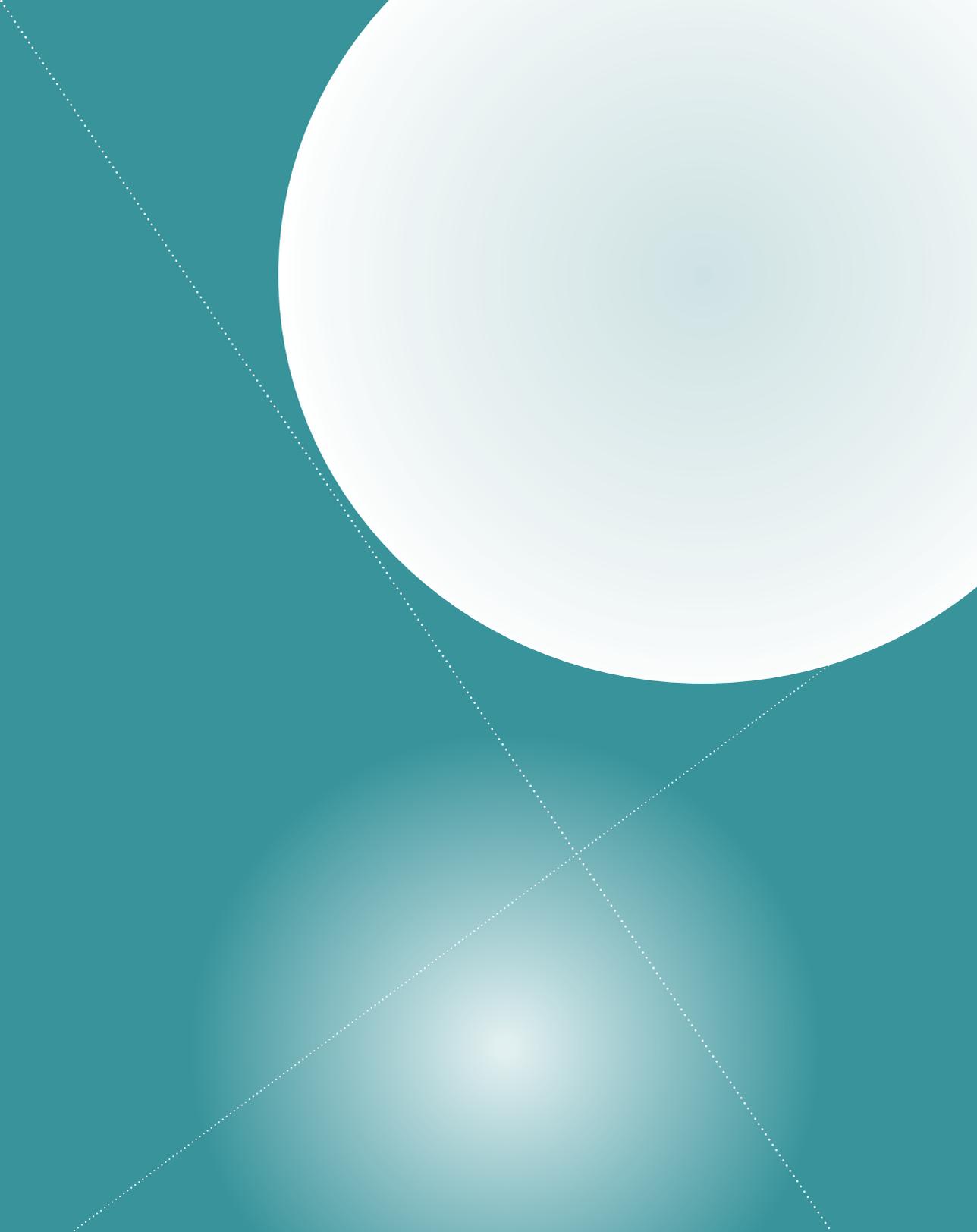
En esta nueva dinámica, la ciudadanía desempeñaría un papel fundamental al integrarse como un nuevo elemento de equilibrio entre las instituciones estatales y los agentes privados. Un gobierno transparente y una sociedad civil con cultura política de transparencia y de participación ciudadana acotarían la discrecionalidad de la que gozan los cotos de poder, tanto públicos como privados, y disminuiría significativamente el factor de la corrupción como elemento de operatividad del Estado. Además, el nuevo marco lograría un cambio institucional incremental al integrar a la transparencia en las nuevas negociaciones y compromisos de todos los sujetos obligados, lo que conseguiría, eventualmente, la consolidación de la transparencia en todas las

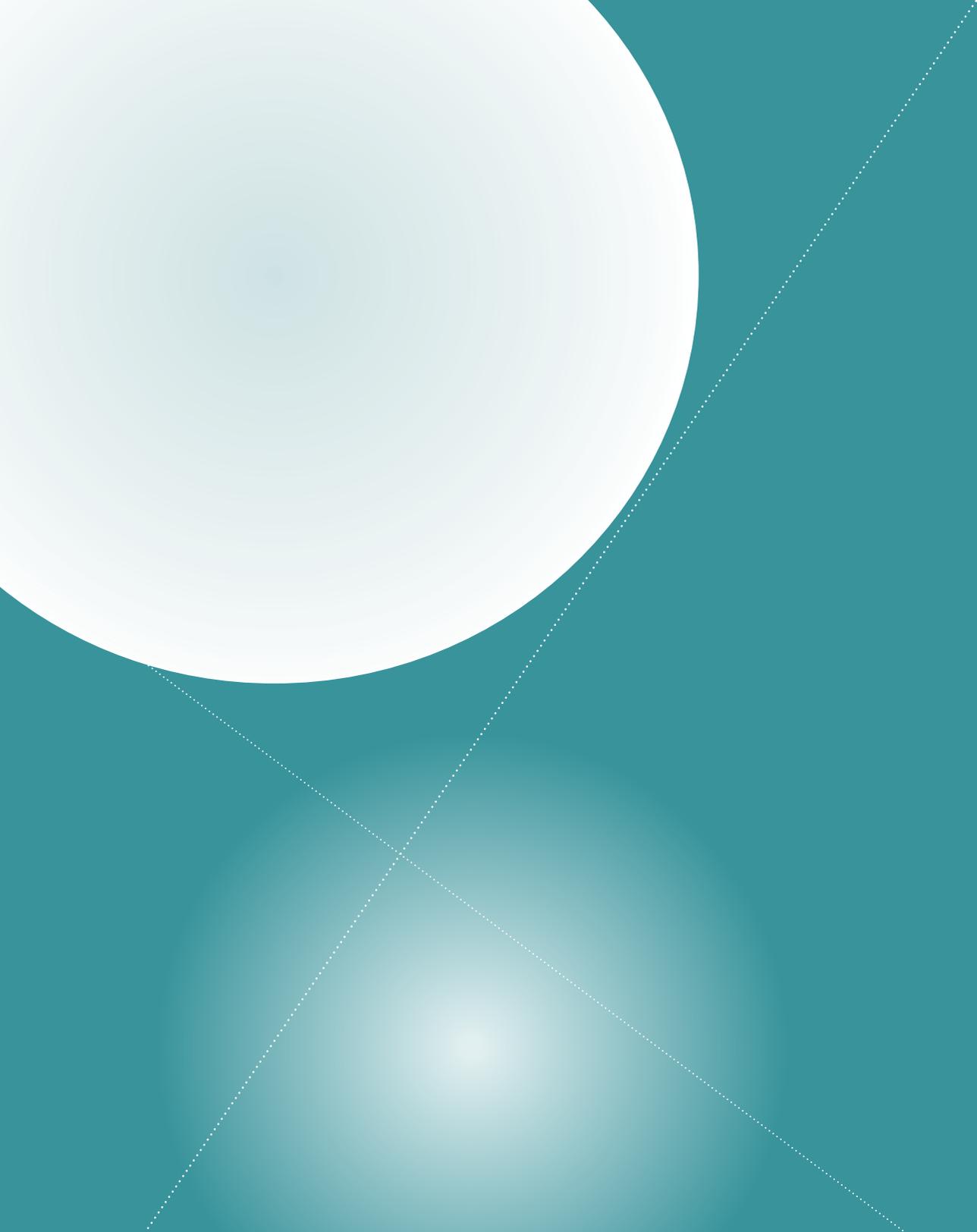
---

<sup>2</sup> Esta idea es retomada del excelente ensayo realizado por Miguel Alejandro López Olvera quien armoniza el derecho de acceso a la información pública con el derecho de audiencia para consolidar audiencias públicas en las que los ciudadanos puedan tomar parte activa y protagónica en los asuntos públicos del Estado. Miguel A. López Olvera, "Participación ciudadana y acceso a la información pública", en Ernesto Villanueva (coord.), Derecho de la información. Cultura y sistemas jurídicos comparados, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 381-402.

instituciones del Estado. Asimismo, se conseguiría una estabilidad institucional que sentaría las bases de la eficiencia del nuevo marco institucional que, como consecuencia, daría lugar al desarrollo económico que tanto necesita el país pues constituye, por sí mismo, una de las garantías que permiten hacer efectivos todos los derechos de los individuos de una sociedad.

De esta forma se concretaría una nueva concepción del espacio público por medio de la reconfiguración del equilibrio entre lo público y lo privado dentro de un nuevo entramado institucional del Estado mexicano, lo que contribuiría a legitimar el sistema político y a consolidar una de las vías posibles que permitan alcanzar una democracia realmente participativa en nuestro país.







Instituto de Acceso a la  
Información Pública del Distrito  
Federal

2º Concurso de Ensayo  
"Universitarios Construyendo  
Transparencia". 2009

Enero de 2010.

Corporación Mexicana de  
Impresión S.A. de C.V.,  
General Victoriano Zepeda  
No. 22, Col. Observatorio,  
C.P. 11860, México, D.F.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares  
impresos en papel bond de 90 grs.  
y forros en cartulina couché de 250  
grs. Fuente tipográfica: Goudy Old  
Style y Gill Sans.

Cuidado de la edición: Dirección  
de Capacitación y Cultura de la  
Transparencia.

