



**info**<sub>df</sub>

## DIRECTORIO INFODF

**Oscar Mauricio Guerra Ford**  
Comisionado Ciudadano Presidente

**Mucio Israel Hernández Guerrero**  
Comisionado Ciudadano

**David Mondragón Centeno**  
Comisionado Ciudadano

**Luis Fernando Sánchez Nava**  
Comisionado Ciudadano

**Alejandro Torres Rogelio**  
Comisionado Ciudadano

## JURADO CALIFICADOR

**Mucio Israel Hernández Guerrero**  
Presidente del Jurado/Comisionado Ciudadano del INFODF

**David Mondragón Centeno**  
Integrante / Comisionado Ciudadano del INFODF

**María Leoba Castañeda Rivas**  
Integrante Externa /Directora de la Facultad de Derecho de la UNAM

**Estela Margarita Torres Almanza**  
Integrante Externa / Coordinadora del Programa Iberoamericano de  
Derecho a la Información en la Universidad Iberoamericana

**John Robert Gerardo Jiménez Aguado**  
Integrante Externo / Vicerrector de la Universidad La Salle, Campus  
Nezahualcóyotl

## COMITÉ ORGANIZADOR

Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia.

D.R. © 2013, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de  
Datos Personales 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, Diciembre de 2013  
ISBN: 978-607-7702-04-7

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

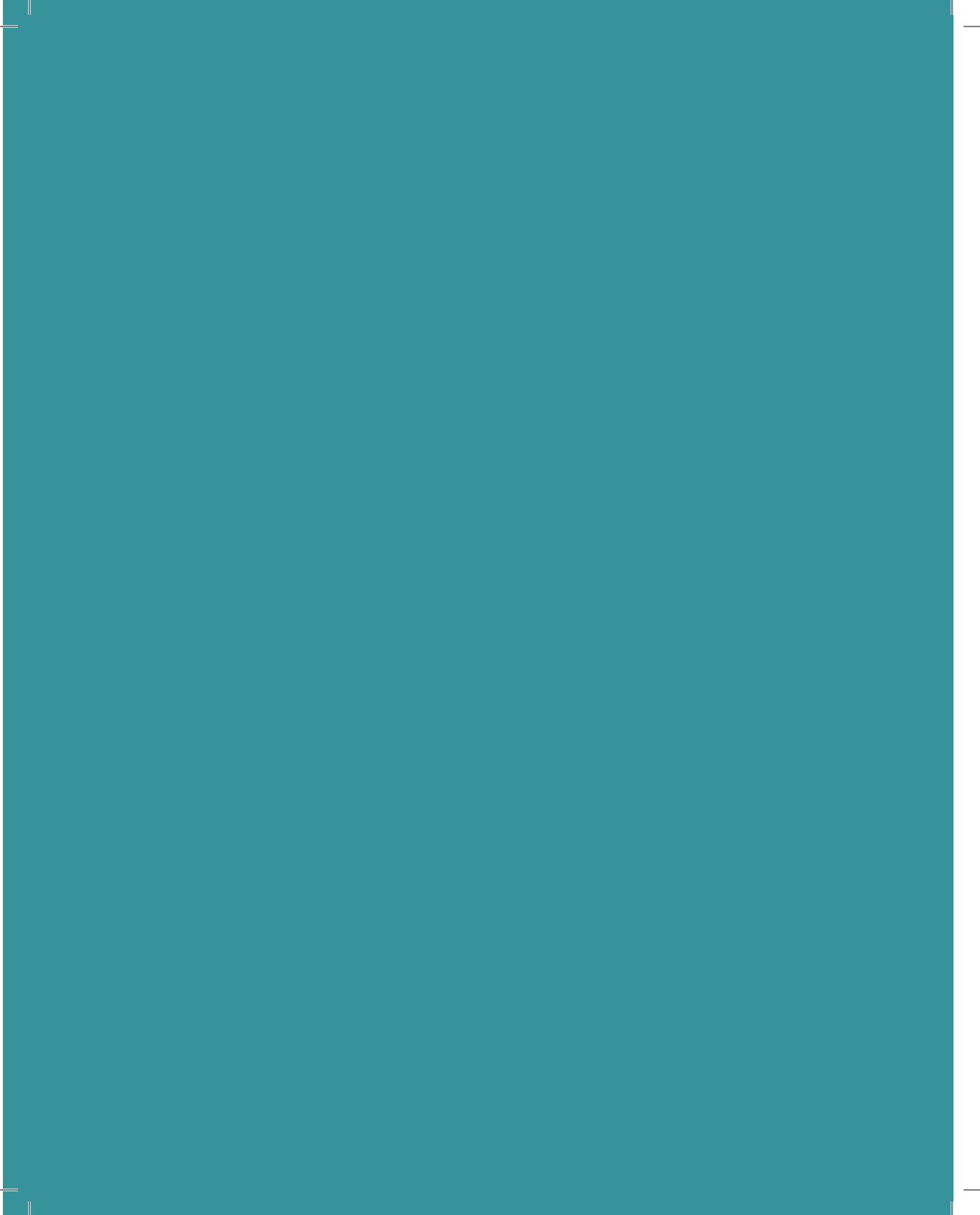
Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores.



6<sup>to</sup>  
**CONCURSO**  
de ensayo  
**UNIVERSITARIOS**  
**CONSTRUYENDO**  
**TRANSPARENCIA**  
**2013**



**info**df



RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA  
EN LA GESTIÓN PÚBLICA:  
LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN EL PROCESO PRESUPUESTAL

*Vianey Alejandra Macías Esparza*

7

LA BIOMETRÍA EN LA SEGURIDAD. ¿QUÉ HAY DETRÁS?

*Ana Cristina González Rincón*

54

TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y AUTONOMÍA:  
FUNDAMENTOS PARA MEJORAR LA VIDA  
DEMOCRÁTICA EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA.

*Miguel Ángel Menéndez Ocampo*

114



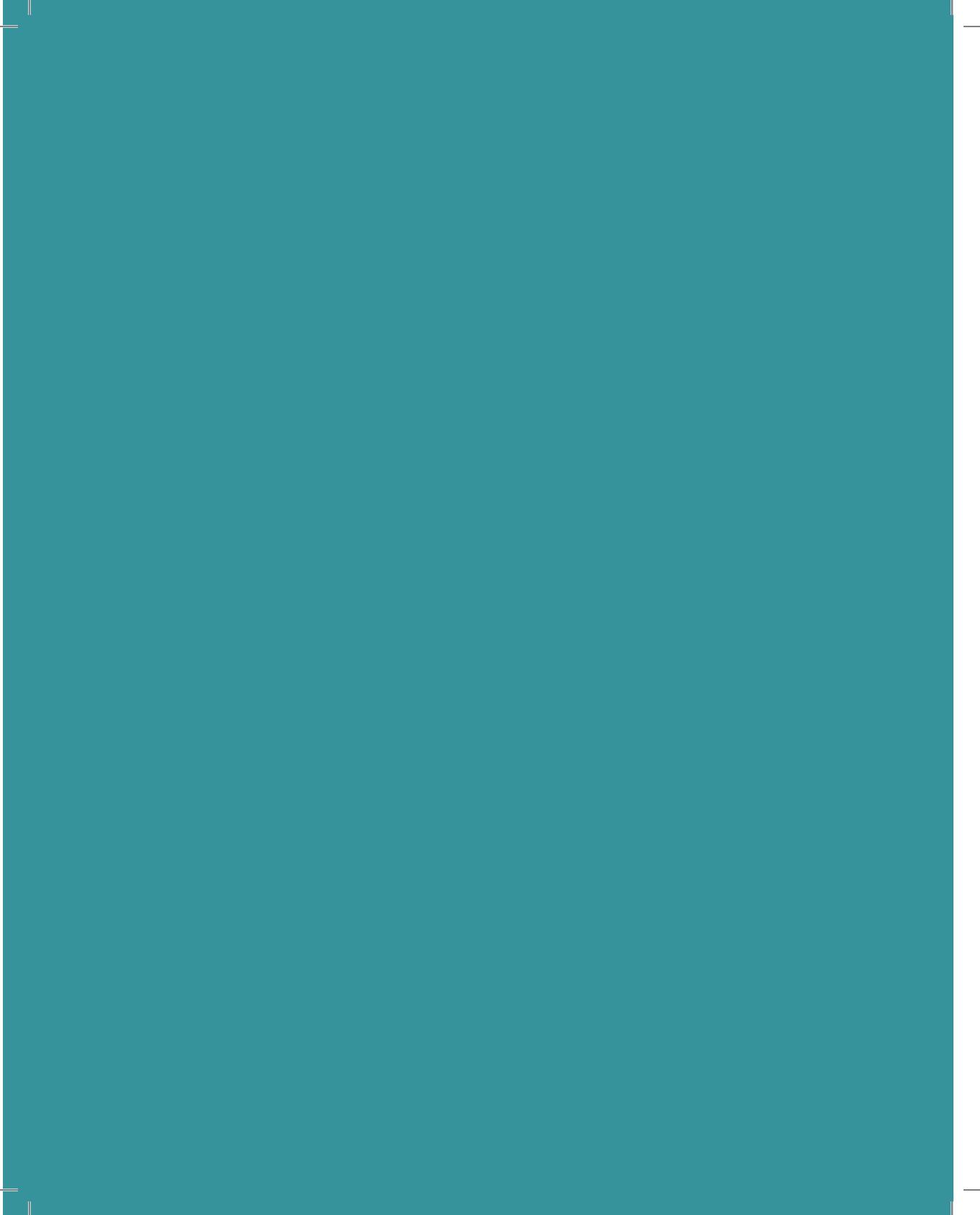
## VIANEY ALEJANDRA MACÍAS ESPARZA

Egresada de la licenciatura en economía por la Facultad de Estudios Superiores Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo el apoyo de la Beca Pronabes que otorga la Secretaría de Educación Pública. En agosto de 2013 se tituló por medio de la modalidad de totalidad de créditos con el ensayo "El avance de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública: la cultura del acceso a la información", con lo que obtuvo mención honorífica.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA  
EN LA GESTIÓN PÚBLICA:  
LA GENERACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
EN EL PROCESO PRESUPUESTAL

VIANEY ALEJANDRA MACÍAS ESPARZA

ENSAYO GANADOR DEL  
**PRIMER LUGAR**



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
I. MARCO TEÓRICO	15
<i>Rendición de cuentas</i>	15
<i>Transparencia y acceso a la información</i>	18
<i>Políticas públicas</i>	19
<i>Gestión Pública</i>	20
<i>Fiscalización</i>	21
<i>La cuenta pública</i>	22
<i>El gasto público y su clasificación económica</i>	22
II. MARCO HISTÓRICO	25
<i>Transparencia y rendición de cuentas en México</i>	25
III. LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO ELEMENTO INTRODUCTORIO DENTRO DEL PROCESO PRESUPUESTAL	31
<i>El Papel Ambivalente del Distrito Federal</i>	31
<i>La planeación como elemento de Política Económica para la elaboración del proceso presupuestal</i>	34
<i>¿Cómo influye el proceso de rendición de en el desempeño de la Cuenta Pública?</i>	35
IV. IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS POLÍTICAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA	41
CONCLUSIONES	45
BIBLIOGRAFÍAS	52



## INTRODUCCIÓN

*Cuando se pregunta uno: ¿por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres? La idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten.*

M. OLSON

En nuestros días, como parte del proceso de acceso a la información, la sociedad mexicana ha incrementado su exigencia respecto de una mayor transparencia por parte del quehacer del gobierno mexicano, el cual ha tratado de consolidar dicha garantía constitucional.

En México, debemos reflexionar sobre los retos que se le presentan al derecho de acceso a la información, la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública. El aún incipiente avance de la rendición de cuentas, debido a sus discordancias respecto a la evidente fragmentación conceptual, han generado que dicho término se coloque en una discusión que desentiende los instrumentos, procesos y organizaciones necesarios para que este principio pueda ser cumplido.

La rendición de cuentas ha existido desde que México logró su independencia y promulgó la Constitución de 1824, y es a través de documentos como la Cuenta Pública, el Informe de Gobierno y el Informe de Ejecución, con los que se da actualmente información al



Congreso de la Unión (representante del pueblo) para su supervisión mediante la cual se evalúan los avances de la Administración Pública Federal en torno a lograr metas de crecimiento económico y bienestar social.

Lo que se busca desde el año 2002 es una mejor difusión del quehacer gubernamental, es decir, que cualquier ciudadano pueda acceder directamente a la información pública, lo que redundará en: a) una mayor transparencia en la utilización de los recursos públicos, y b) una ampliación de la cultura ciudadana a su derecho de ser informado.

Existe una relación paradójica entre la rendición de cuentas y la gestión pública, que es resultado del proceso sociohistórico que da lugar a las formas contemporáneas de división del trabajo dentro de las organizaciones públicas. Esta situación se entiende como la contradicción entre el desarrollo de los gobiernos basados en el principio de la soberanía popular y las necesidades de un gobierno complejo que descansa en un aparato administrativo, técnico y profesional, que no necesariamente responde fielmente a los intereses de la comunidad política.

Los cambios que ha sufrido nuestro país a lo largo de los años, los problemas de caciquismo, el abuso del poder y las contrariedades que se han presentado en México como parte de la construcción de la verdadera democracia que exige la vida nacional, han generado que no exista un verdadero ejercicio democrático de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno.

Los elementos de acceso a la información deben verse reflejados a nivel estatal, ya que los ejes del poder político se han trasladado gradualmente a los gobernantes de los estados, y es en este nivel de gobierno que las estructuras de la transparencia y la rendición de cuentas son mayores que en el plano federal.

Este ensayo pretende demostrar que la transparencia y la redición de cuentas son elementos que se deben integrar en la formulación de políticas públicas canalizadas a la mejora del proceso presupuestario con ejes claros para su distribución, logrando así que la rendición de cuentas y la transparencia sean, a través del proceso de asignación y ejercicio de los recursos, un requisito obligatorio e indispensable para comprender el paradigma de las democracias contemporáneas,

En los últimos años, el Gobierno del Distrito Federal ha presentado iniciativas de reforma al sector público encaminadas a mejorar la gestión. Una de las más destacadas es la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, la cual destaca la adopción de un sistema de evaluación del desempeño que permite que las decisiones de asignación del presupuesto consideren los resultados de la aplicación de los recursos públicos.

Mi labor en este ensayo es intentar destacar que la función de la transparencia y la rendición de cuentas deben ampliarse en el marco de la gestión pública a través del impacto de la rendición de cuentas a lo largo del proceso presupuestal, y no sólo como el resultado del ejercicio de los recursos públicos a instancias fiscalizadoras.



La transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas de la gestión pública no es sólo una obligación del Estado mexicano, sino la bisagra mediante la cual los ciudadanos exigen al propio gobierno responsabilizarse de sus actos.

## I. MARCO TEÓRICO

*Cuando se descubrió que la información era un negocio,  
la verdad dejó de ser importante.*

RYSZARD KAPÚSCINSKI

### Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es una de las obligaciones fundamentales del Estado, pero también un campo donde la ciudadanía puede actuar para obligar al propio Estado a responsabilizarse de sus actos.

La rendición de cuentas se refiere a la práctica de la autoridad de informar y argumentar su proceder ante un tercero con el fin de evitar abusos o ineficiencias en el manejo de los bienes públicos. La rendición de cuentas se da principalmente entre instancias públicas, por ejemplo del Poder Ejecutivo al Legislativo, o desde las instituciones gubernamentales hacia la agencia de auditoría que les corresponda, constituyendo un sistema de pesos y contrapesos entre las autoridades. Pero en un país democrático como México es muy importante la rendición de cuentas de las autoridades a los ciudadanos.

La rendición de cuentas es un concepto cuya esencia radica en el constante esfuerzo de los ciudadanos por controlar el poder: "el

concepto de la rendición de cuentas (accountability) [...] expresa de manera *nítida esta preocupación continua por controles y contrapeso, por la supervisión y la restricción del poder*".<sup>1</sup>

Este sentido general de la rendición de cuentas se desdobra en múltiples formas y se aplica en diversos niveles. Se busca actualizar en la práctica política y administrativa del Estado, el principio de control del poder.

El Estado debe generar información pertinente y útil que sirva para dar acción de derecho con el fin de tener una buena rendición de cuentas.

La rendición de cuentas puede reflejarse en las dimensiones o tipos siguientes:

- Rendición horizontal.<sup>2</sup> Alude a los mecanismos de control internos al sistema estatal (equilibrio de poderes, órganos de control), cuya estructura y funcionamiento determina en buena medida la cultura de los funcionarios públicos.
- Rendición vertical.<sup>3</sup> Se ocupa de las formas en que los gobernantes responden a los ciudadanos a través del mecanismo de última instancia de las elecciones y, por tanto, se refiere a una evaluación post-factum aplicable a funcionarios electos.

.....  
1 Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, México, IFAI, 2004, p. 11.

2 *Ibid.*, p. 33.

3 *Ibid.*, p. 34.

- Rendición social. Se refiere a los múltiples tipos de presión e influencia que los ciudadanos, organizados o no, ejercen para obligar a los funcionarios públicos, electos o no, a apegarse a la ley, a cumplir sus obligaciones y a ser eficientes en su desempeño.
- Rendición transversal o diagonal. Alude a instituciones en las que ciertos ciudadanos son designados como funcionarios con capacidad de decisión en campos sustantivos para la defensa de derechos de ciudadanía (Instituto Federal Electoral [IFE], Instituto Federal de Acceso a la Información [IFAI], etc.).

Los diversos tipos de rendición de cuentas no se contraponen, sino que se complementan uno a otro.

Pero, ¿cuáles son los actores principales y bajo qué criterios se rinden cuentas? En primera instancia, a los políticos: la rendición de cuentas evalúa sus procesos de toma de decisión, valora las cualidades y capacidades personales. Bajo criterios administrativos, la rendición de cuentas pregunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos y si llevan a los resultados esperados con eficacia. Bajo criterios profesionales, la rendición de cuentas vigila por la aplicación de normas de profesionalismo. Bajo criterios financieros, la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia. Bajo criterios legales, la rendición de cuentas monitorea



el cumplimiento de la ley. Bajo criterios constitucionales, evalúa si los actos legislativos están acordes con disposiciones constitucionales. Finalmente, bajo criterios morales, se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes (Schedler, 2004).

## Transparencia y acceso a la información

La transparencia puede entenderse como la acción del gobierno tendiente a la apertura de la información que está en posesión de las entidades públicas al escrutinio de la sociedad, a través de ciertos mecanismos para su clasificación, sin que implique el darse justificación de su contenido.

Los orígenes de la concepción de transparencia pueden remontarse a los modelos de rechazo de secreto político propios de los sistemas autoritarios.

La transparencia y el acceso a la información son mecanismos institucionales que permiten a la ciudadanía obtener más información clara y precisa sobre la estructura y el funcionamiento del gobierno.

Se habla de que la transparencia es un concepto polisémico que admite diversas modificaciones, jurídicamente hablando; sin embargo, no se debe utilizar a la transparencia como sinónimo de rendición de cuentas o acceso a la información.

Por otro lado, comparando el significado de transparencia y rendición de cuentas, podemos decir que el gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos; en contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe o entrega información sobre su estructura o funcionamiento y, con ello, es sujeto a un mayor escrutinio público.<sup>4</sup>

La rendición de cuentas dota de derecho de acceso a la información al ciudadano, mientras que la transparencia precisa la obligación de los funcionarios a la apertura informativa.

La transparencia es, sin duda, un tema incómodo, pero indudablemente mantener una cultura de opacidad, debilita la democracia.

## Políticas públicas

Una política pública es la respuesta que el sistema político-administrativo da ante la presencia de un problema que juzga está dentro de la esfera de lo público y que, por tanto, incorpora en la agenda de algún sector del gobierno (vivienda, educación, salud). Además establece, en conjunto con la sociedad civil, un programa de intervención el cual genera una serie de actos formales con el propósito de dar solución al problema.

---

4 Eduardo Guerrero, *Transparencia y seguridad nacional*, Cuadernos de Transparencia, núm. 18, México, IFAI, 2012, p. 12.



Finalmente, existen mecanismos de evaluación y fiscalización de las políticas públicas para determinar si éstas han sido efectivas<sup>5</sup> y eficaces para conocer los impactos que generan en el medio social en el que actúan, para verificar que los recursos con que operan se manejen de manera eficiente y que su ejecución se da en apego a la normativa vigente, así como para recomendar acciones tendientes a mejorarlas.

## Gestión pública

Hablar de Gestión Pública es referirse, de forma novedosa, al papel que juegan las instituciones y los organismos del gobierno en la vida social de un país, y en particular de quienes se encuentran al frente de los mismos.

La gestión pública, entendida como un conjunto de responsabilidades asumidas por un grupo especializado, se ha vuelto un ámbito de actividad social con cierto grado de autonomía de otras: cuenta con mecanismos propios para la formación y reclutamiento de sus especialistas, además de relacionarse con un grupo social específico que la ejerce como profesión. Sin embargo, dicho proceso da lugar al problema de que este cuerpo de funcionarios especializados tiene una

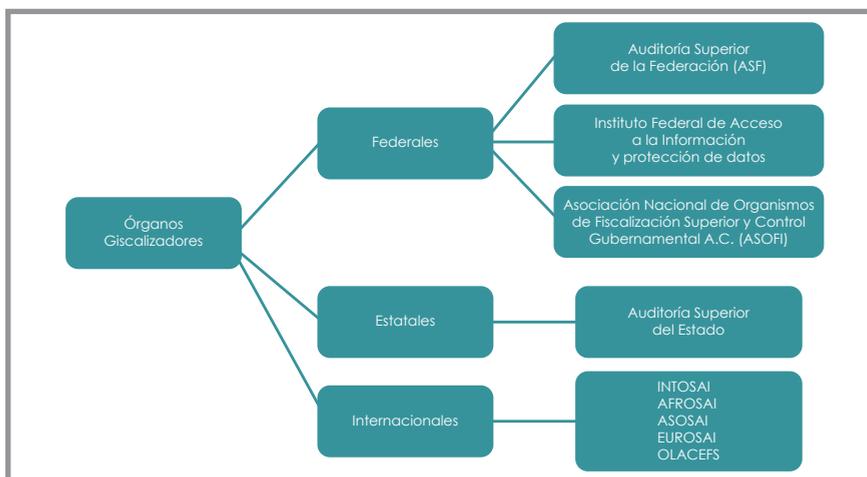
.....

5 Se utiliza el concepto de "efectividad" con el mismo uso que Grynspan (2002) le da al distinguirlo de los de eficacia y eficiencia. Mientras la eficacia hace alusión al cumplimiento de objetivos y metas, y la eficiencia a la maximización de los recursos disponibles, la efectividad será abordada como el logro del fin último de la política pública. Por ejemplo, pongamos el caso de la construcción de un puente: una construcción de este tipo habrá operado con eficacia si el puente fue construido en el plazo requerido; será eficiente si logra que los materiales utilizados tengan el menor costo posible; pero se dirá que ha operado con efectividad sólo si ha logrado que su construcción disminuya las externalidades negativas que generaba.

gran capacidad para acumular poder gracias no sólo a su superior conocimiento de las técnicas modernas de gestión pública, sino por su acceso privilegiado al conocimiento del funcionamiento interno del aparato estatal.<sup>6</sup>

## Fiscalización

La fiscalización es el proceso mediante el cual se llevan a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben los recursos públicos los administran, manejan y asignan, conforme a las leyes, planes y programas vigentes.



Fuente: Elaboración propia con base en Indetec "Transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en México".

<sup>6</sup> Ernesto Velasco, *Gestión pública y rendición de cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, núm. 3, México, SPF Gobierno Federal, 2011, p. 14.



## La cuenta pública

22

La *Cuenta de la Hacienda Pública* es el documento por medio del cual la federación rinde cuentas sobre el origen, uso y destino de los recursos públicos del año previo.

La *Cuenta Pública* es el instrumento de rendición de cuentas más importante, ya que informa sobre los resultados que se lograron gracias a los recursos que los ciudadanos aportan con sus impuestos y que contribuyen al desarrollo del país.

### El gasto público y su clasificación económica

El gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos, que el sector público, representado por el gobierno, emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran, de manera primordial, la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Asimismo, el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país, pues por medio de éste el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. Así, el gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó, vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario, principalmente.

La forma de estructurar el gasto público es de gran importancia para la economía en general, pues siendo un instrumento poderoso que afecta la economía, su manejo causa u origina diversos fenómenos

que algunas veces son positivos y otras veces son negativos para un país e incluso otros países que estén fuertemente correlacionados económicamente. Del análisis de la estructuración y aplicación del gasto público se pueden predecir ciertos comportamientos de la economía, así como los fines que persigue el sector público.

A lo largo de la historia de los Estados modernos, el entendimiento de las funciones del gobierno para intervenir en la economía a través del gasto público ha tendido a incrementarse o disminuir paralelamente de acuerdo con el pensamiento ideológico del gobierno en turno, o de la influencia de las grandes potencias económicas que confluyen en sus respectivas economías. En nuestro siglo el sector público, aparte de realizar las funciones tradicionales de gobierno que son salvaguardar a sus ciudadanos a través del orden interno y externo, así como administrar la justicia, ha asumido otras funciones mucho más amplias valiéndose para ello del gasto público.<sup>7</sup>

El gasto público se divide en gasto corriente y gasto de capital. El primero se refiere a salarios, gastos de operación, pensiones y programas sociales como materiales y suministros (agua, luz, entre otros) necesarios para proveer a la población de bienes y servicios públicos.

Por otro lado, el gasto de inversión se refiere a la construcción, mantenimiento y modernización de obras de infraestructura (puertos, carreteras y hospitales, entre otros) necesarias para el desarrollo económico del país y la creación de empleos.

.....  
7 Tomado de Eumed.net <<http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/CONCEPTO%20DE%20GASTO%20PUBLICO.htm>>.





## II. MARCO HISTÓRICO

*Sólo el poder puede crear Derecho  
Y solo el Derecho puede limitar el poder.*

NORBERTO BOBBIO

### Transparencia y rendición de cuentas en México

En un primer instante, la noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Asimismo, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios.

Respecto a los antecedentes de la rendición de cuentas, podemos decir que este término nace con la democracia representativa, en especial con el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución Estadounidense de 1789. Pero aquí no se da el comienzo de dicho concepto, ya que se le puede localizar en la democracia directa de Atenas, donde existían ciertos mecanismos para controlar el poder.

Este último no ocurría en los sistemas de gobierno donde predominaba el poder de un solo hombre, es decir, las monarquías, en

la cual no había forma de controlar el poder, ya que éste se depositaba en un solo hombre, por tanto era común los abusos de autoridad.

Respecto a esta forma de gobierno, algunos autores han expresado su opinión refiriendo que en este tipo de sistemas los gobernantes podían evitar cualquier responsabilidad ante los gobernados pues sólo rendían cuentas ante el ser divino que les había concedido el poder. Además, en las monarquías la soberanía residía en el monarca o el príncipe, quien por principio divino recibía el derecho de mando. Dado que su autoridad no provenía del pueblo, no tenían la obligación de informar a la comunidad de sus actos y decisiones.

México adoptó como forma de gobierno una república representativa, popular y federal, y se dividió el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (Art. 6º, Constitución de 1824). El Acta Constitutiva otorgó gran autonomía y facultades al Congreso Federal y a los estados. El Poder Ejecutivo tenía margen de maniobra, pero su suerte no era equiparable a la del Poder Legislativo. El Congreso tenía la facultad de fijar los gastos de la Federación y las recaudaciones, y llamar a cuentas al gobierno con una periodicidad anual.

Una de las facultades conferidas al Congreso y que dejaban al Poder Ejecutivo a la suerte del primero, consistió en conceder a los legisladores la posibilidad de emitir acusaciones en contra del presidente por la presunta omisión de algún delito (también podían hacerlo sobre miembros de la Corte Suprema de Justicia, gobernadores y secretarios de Estado), y erigirse en Gran Jurado. Así, el Congreso tenía

la prerrogativa constitucional, bajo ciertas circunstancias, de destituir al presidente; pero éste no contaba con facultades para disolver la asamblea. El presidente y vicepresidente no eran electos popularmente; lo eran, en cambio, por el voto mayoritario de las legislaturas locales y la calificación de las elecciones por el Congreso federal. Si los sufragios de todas las legislaturas estatales no daban el triunfo a alguno de los candidatos, el Congreso elegía al nuevo presidente.

El éxito de la Convención de Filadelfia y de la Constitución de Estados Unidos de 1776 tuvo gran influencia en los legisladores mexicanos liderados en ese momento por Lorenzo de Zavala, presidente del Congreso. Pero la inspiración estadounidense, acompañada de circunstancias nacionales en nada parecidas al curso de la historia que se observaba en el país del norte, hacía difícil pronosticar éxito a las leyes que se estaban dando en el naciente pueblo mexicano.

Lucas Alamán comenta al respecto:

El Acta Constitutiva venía a ser una traducción de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, con una aplicación inversa de la que en ellos había tenido, pues allí sirvió para ligar entre sí partes distintas, que desde su origen estaban separadas, formando con el conjunto de todas una nación, y en Méjico tuvo por objeto dividir aún más lo que ya estaba separado, y hacer naciones diversas de la que era y debía ser una sola.<sup>8</sup>

8 Lucas Alamán, *Historia de Méjico, 1792-1853*, tomo V, México, Libros del Bachiller, p. 447.

En opinión de muchos, el parecido entre las constituciones mexicana y estadounidense era el mejor de los resultados posibles que el Congreso habría sido capaz de producir.

En el polo opuesto de esta circunstancia, dentro del sistema de partidos competitivos, como el generado en nuestro país a partir de la década de 1990 y significativamente con las elecciones federales de 1997 al transitar de un sistema de partido hegemónico a uno de pluralismo moderado, los partidos políticos y sus grupos afines se encuentran en constante vigilancia de la actividad gubernamental. En otras latitudes se consolidan gabinetes alternativos cuya función es supervisar al contrario y preparar a los cuadros propios en el ejercicio gubernamental. De hecho, la estructura de las comisiones parlamentarias responde a ese objetivo.

Si analizamos con cuidado esta formulación, nos percataremos de que la libertad de expresión protege principalmente al emisor de la información, es decir, a la persona que expresa sus ideas y pensamientos, frente a la eventual intervención de un tercero (autoridad o persona) que pretenda impedirlo.

Ahora bien, durante la primera mitad del siglo pasado se dio una rápida e impresionante transformación en los medios de comunicación e información. Recordemos que en 1900, cuando apenas se iniciaba el uso de la radio y el cine, aún no existía la televisión y mucho menos la Internet. Todos estos desarrollos científicos y tecnológicos que se dieron a lo largo del siglo pasado ampliaron y modificaron significativamente la capacidad de los seres humanos de comunicarse. Sin embargo,

hubo épocas en que estos medios se usaron como instrumentos de manipulación y propaganda, al servicio de gobiernos autoritarios que aniquilaron el pensamiento.

Fue por ello que a mitad del siglo XX, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, los hombres y países libres proclamaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

En el artículo 19 de esa Declaración se retomó la concepción original de la libertad de expresión, pero fue reformulada para ampliar su protección a los receptores de la información. Este texto, con ligeras modificaciones, fue retomado por la mayor parte de los tratados internacionales de derechos humanos, algunos de los cuales han sido firmados por México y forman parte de nuestro derecho.



Nos referimos en particular al Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y al 19 del Pacto Internacional

de los Derechos Civiles y Políticos, ambos instrumentos ratificados por el Senado mexicano mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981. Resulta entonces que la libertad de expresión, en su concepción contemporánea, comprende tres libertades interrelacionadas: buscar, difundir y recibir informaciones e ideas. Nótese que la protección alcanza tanto a aquellos que expresan y difunden sus ideas o pensamientos, como a quienes las reciben y aun a quienes desean investigarlas.

### III. LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS COMO ELEMENTO INTRODUCTORIO DENTRO DEL PROCESO PRESUPUESTAL

#### El papel ambivalente del Distrito Federal

De acuerdo con la Constitución federal y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, los poderes federales y los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local son los encargados de la organización, administración y funcionamiento de esta entidad federativa, lo cual constituye una de sus diferencias más grandes con el resto de los estados, es decir, el Distrito Federal se diferencia del resto de los estados de la República por estar regido tanto por los poderes federales como por los órganos locales.

En este sentido, el artículo 122 de nuestra Carta Magna señala que:

Definida por el artículo 44 de este ordenamiento, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno, está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo [...] Son autoridades locales



del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia[...].

En lo que respecta al Presupuesto basado en Resultados, y en cumplimiento de la normatividad federal, en 2009, las autoridades locales del Gobierno del Distrito Federal pusieron en marcha la metodología de presupuestación basada en resultados, cuya característica principal es su enfoque a los derechos humanos y la equidad de género, acercando los objetivos y metas de gobierno a los derechos de la gente.

Con ello, el Gobierno del Distrito Federal busca articular un esquema presupuestal que vaya más allá de la eficiencia y eficacia. Tomando como punto central la acción gubernamental que incida en la satisfacción de los derechos civiles y políticos, económicos y sociales, culturales y ambientales de la ciudadanía.

En el *Manual de Normas y Procedimientos Presupuestarios* para la Administración Pública del Distrito Federal, se definen las normas y lineamientos para regular el registro del ejercicio del gasto que se deriva de la ejecución del presupuesto por parte de las unidades responsables del Gobierno del Distrito Federal, el cual debe desarrollarse en concordancia con lo estipulado en los ordenamientos legales y normativos de carácter federal y local. En él se indica que las normas comprendidas son de observancia obligatoria para las Dependencias, Delegaciones, Órganos Desconcentrados y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Por su parte, en el artículo 1º de los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para los ejercicios fiscales 2010, 2011 y 2012 se señala que, el ejercicio y control de las erogaciones con cargo al Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio del año en curso, se sujetará a las disposiciones de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, de su Reglamento, de los Decretos y demás normatividad en la materia.<sup>9</sup>

Jurídicamente, la elaboración del presupuesto en el Distrito Federal se sustenta en los documentos siguientes:

- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal.
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

9 Gobierno del Distrito Federal, *Curso de presupuesto basado en resultados*, 2012, p. 6.

## La planeación como elemento de política económica para la elaboración del proceso presupuestal

En primera instancia, me gustaría destacar el importante papel que juega la planeación dentro del proceso presupuestal. Recordemos que la planeación es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor organización en acciones y actividades previstas de antemano, con las que se pretende alcanzar determinados objetivos, habida cuenta de la limitación de los recursos. Por otro lado, no debemos confundir la planeación con la planificación.<sup>10</sup>

La planeación es la elaboración de planes, programas y proyectos los cuales, con ayuda de la planificación, se ven inmersos en un proceso de ejecución y continuidad.

La planeación de carácter estratégico tiene como objetivo conformar un plan general de actividades (conocido como Plan de Desarrollo, o planes de mediano y largo plazos), los cuales, bajo el marco de un enfoque de gestión para resultados, se consideran a un mismo tiempo brújula y timón, en tanto se constituyen como herramientas imprescindibles para que, por un lado, una entidad pública tenga rumbo y, por el otro, documentar y orientar las acciones que deben emprenderse para lograr los resultados esperados.

.....

10 La planificación es el proceso de preparar un conjunto de decisiones para la acción futura.

Las etapas genéricas del proceso de planeación estratégica de la política presupuestaria comprenden las siguientes nueve secuenciales:

- a) Planear la planeación.
- b) Búsqueda de valores.
- c) Formular la misión y la visión.
- d) Diseño de las estrategias.
- e) Auditoría del desempeño.
- f) Análisis de las brechas entre el desempeño actual y el requerido.
- g) Integración de los planes de acción.
- h) Planeación de contingencias.
- i) Implementación presupuestal.

La política presupuestaria en el Distrito Federal determina que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, austeridad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, transparencia, control y rendición de cuentas, además de una perspectiva que fomente la equidad de género y con un enfoque de respeto a los derechos humanos.

### ¿Cómo influye el proceso de rendición en el desempeño de la Cuenta Pública?

La rendición de cuentas en el proceso presupuestario consiste en dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos a las



instancias fiscalizadoras y hacer partícipe al público de los resultados de dicho ejercicio.

De los documentos evaluatorios de la rendición de cuentas en México destacan la Cuenta Pública Federal y las Cuentas Públicas Estatales, ya que es aquí donde el presupuesto está controlado en términos de cuánto se entrega, y de cómo y cuánto se gastó por parte de los tres niveles de gobierno.

El ciclo presupuestario se compone de siete etapas:<sup>11</sup> en la primera etapa, la Ley de Ingresos establece las fuentes de donde el Gobierno Federal obtendrá los recursos para realizar sus actividades. Algunas de ellas son: impuestos, venta de petróleo, préstamos (deuda) y el cobro por servicios públicos. Gracias a los impuestos que todos pagamos es posible financiar las obras del gobierno y los programas sociales. Sin embargo, México es, a nivel global, uno de los países con menor recaudación con respecto al tamaño de su economía, lo que hace difícil cubrir todas las necesidades de la población.

Anteriormente se destacaba la importancia que tiene el proceso de planeación en este ciclo, debido a que era utilizado como eje fundamental de la política económica.

En la etapa de presupuesto se determina el destino de los recursos que espera obtener el gobierno, es decir, hace un presupuesto anual (Presupuesto de Egresos de la Federación) que refleja cuáles son las

.....

11 Tomado de *Presupuesto ciudadano 2012*, México, SHCP, 5 de julio de 2012.

necesidades más importantes del país y cómo distribuir los recursos entre los diversos programas gubernamentales, tales como: educación, salud, vivienda, seguridad pública y obras públicas.

Para su aprobación, una vez integrado el presupuesto, el Gobierno Federal lo envía a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre. Ahí se encargan de revisarlo, discutirlo y modificarlo (si lo consideran necesario, y aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre de cada año).

En el ejercicio y control, entre el 1 de enero y hasta el 31 de diciembre, se ejecutan las acciones para las cuales se asignaron los recursos públicos y que involucran un desembolso de dinero.

En la etapa de seguimiento se genera la información necesaria sobre el avance en las metas de los indicadores y sobre el ejercicio de los recursos asignados a los programas, lo que permite evaluar las estrategias y adecuarlas a las circunstancias cambiantes, además de contribuir a la toma de decisiones con información de calidad para la asignación y reasignación del gasto.

En la evaluación se miden y califican los resultados en términos de la eficacia, eficiencia, economía y calidad de las políticas, programas e instituciones para identificar y aplicar las medidas respectivas y utilizar los resultados en la toma de decisiones presupuestarias.

Asimismo, la rendición de cuentas implica dar cuenta de los resultados del ejercicio de los recursos públicos a las instancias fiscalizadoras y hacer partícipe al público de los resultados de dicho ejercicio.



En términos de control presupuestal se debe destacar que, en apego a la normatividad federal, en junio de 2010 se crea el Consejo de Armonización Contable del Distrito Federal, lo que permite una mejor rendición de cuentas y propicia un avance en materia de transparencia y de fiscalización más efectiva.

De esta forma, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán remitir a la Secretaría de Finanzas los reportes mensuales, trimestrales y semestrales señalados en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

Por su parte, la Secretaría concentrará, revisará, integrará, controlará y registrará la información contable del movimiento de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Distrito Federal y, en su oportunidad, producirá los estados financieros que se requieran para su integración en la Cuenta Pública.

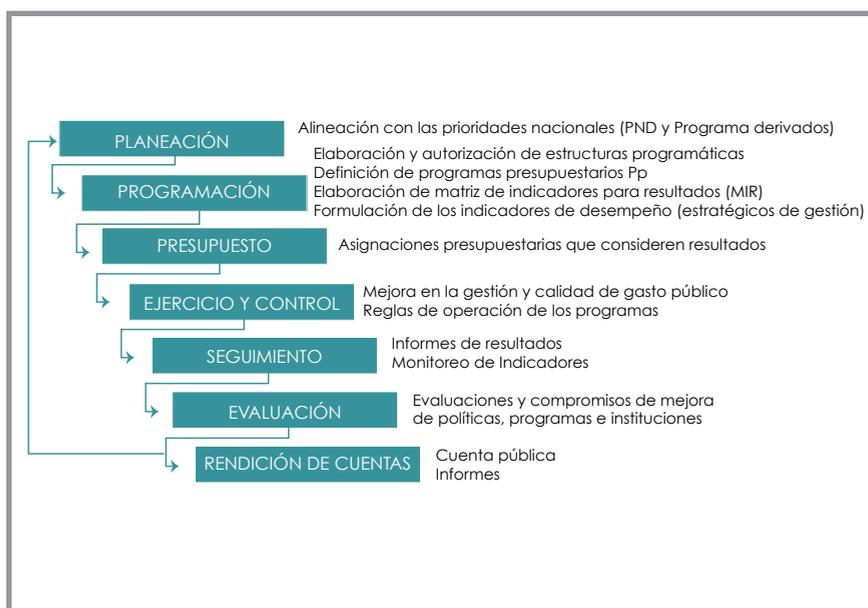
Un punto fundamental para tratar en el proceso de rendición de cuentas en la Cuenta Pública (la cual ya ha sido mencionada en otro apartado anterior) es el Sistema de Evaluación del Desempeño, que es utilizado para consultar información con el fin de monitorear, evaluar y dar seguimiento a las políticas públicas y a los programas presupuestarios.

De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con

base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

El gasto público federal se programa y distribuye a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) entre el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo (que incluye todas las Secretarías de Estado), los organismos autónomos (como la CNDH) y las entidades federativas y municipios.

## Proceso presupuestario<sup>12</sup>



Fuente: Elaboración propia con base en la *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados* de la SHCP.

12 A partir de este enfoque, las estructuras programáticas se deben elaborar y autorizar con base en la información del desempeño. *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados* de la SHCP.

El gasto público se destina al cumplimiento de los objetivos nacionales. Para ello se clasifica de forma funcional (salud y educación, por ejemplo) y se vincula al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, a través de los programas presupuestarios.

El gasto público federal se ejerce en toda la República ya sea porque se hacen transferencias directas a los gobiernos locales, porque se trabaja de manera conjunta entre los tres órdenes de gobierno para captar recursos fiscales, o para generar mayor valor público.

El gasto público se divide, principalmente, en gasto de inversión y gasto corriente. El gasto de inversión es utilizado para la generación de infraestructura; el gasto corriente se utiliza para financiar todo lo demás: subsidios, pensiones y medicinas, sueldos y salarios, materiales y suministros, entre muchos otros.

## IV. IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS POLÍTICAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Los nuevos avances de la democracia están hoy directamente relacionados con una reciente participación ciudadana efectiva, es decir, más informada y vinculada en los procesos de políticas públicas en general, lo que permite generar los bienes y servicios que los ciudadanos demandan, dando mayor transparencia al uso de los recursos públicos y, sobre todo, legitimando a las instituciones y al ejercicio de la función pública.

La capacidad institucional de las organizaciones del sector público colisiona a menudo con enemigos institucionales como la corrupción, el nepotismo y la incompetencia. Ello aumenta los costos inútilmente, permitiendo que se haga una transferencia de recursos a individuos que no contribuyeron al proceso de producción de dichos resultados, sino a través del fraude o de la ilegalidad en general. Uno de los instrumentos importantes para tratar de vencer este problema es la transparencia.



A través de la transparencia no sólo se pone información pública a disponibilidad de los ciudadanos, sino que se les da la posibilidad de velar por un mejor uso de los recursos públicos. En ese sentido, las demandas por más transparencia y rendición de cuentas han sido tomadas en cuenta en casi todas las reformas administrativas públicas en la región y en otras latitudes.

En la etapa de elaboración del presupuesto se trata de prever el costo y el financiamiento que se requiere para la implementación de las políticas públicas establecidas. En ese sentido, la innovación de la gestión pública financiera incluye también mecanismos para relacionar los fondos necesarios y los resultados mensurables a que están destinados.

Observando los resultados de 2012 con respecto a los niveles de corrupción en los países alrededor del mundo, podemos observar que Finlandia, Canadá y Nueva Zelanda son los que tienen un nivel de transparencia más elevado. ¿No sería factible transpolar algunas de sus políticas públicas al caso mexicano?

Analizando el contexto de estos países he podido localizar que una de las bases mediante la cual han logrado este favorable estado es a través de no sólo la implementación de leyes que regulen y garanticen la transparencia y el avance de la rendición de cuentas en la gestión pública sino que, dentro de su sistema presupuestal, la innovación económica y la generación de empleos han generado sistemas de evaluación más extensos.

Dentro del proceso presupuestario en México observamos que la rendición de cuentas es el último de los pasos del ciclo que, debido a su condición cíclica, genera un retorno al proceso de planeación, por lo que pareciera que dicho proceso no tiene en sus diversas etapas la implementación de la transparencia.

Para una gestión pública efectiva es indispensable la colaboración y coordinación entre las instituciones públicas. En general, la coordinación interinstitucional implica un conjunto de políticas y mecanismos a través de los cuales se circunscribe la interacción entre las instituciones de los diferentes niveles de gobierno. En gobiernos con política amplia de participación ciudadana se establecen también mecanismos de coordinación entre el gobierno y los organismos de la sociedad en su conjunto.

En relación con la implementación de nuevas políticas en la gestión pública, en este ensayo se propone lo siguiente:

- a) Cada uno de los planes, programas y proyectos que el gobierno decida implementar, debe estar inmerso en la evaluación de la entidad ejecutor.
- b) Dentro del ciclo presupuestal, debe ser un requisito obligatorio generar un proceso prioritario con ejes claros para la distribución, la rendición de cuentas y la transparencia en las etapas de asignación de los recursos y ejercicio de los mismos.
- c) Se deben crear jornadas de capacitación sobre la transparencia a funcionarios públicos. Para ello se requiere



crear conciencia de los factores negativos que ejerce la cultura de opacidad, así como dar a conocer los costos que la misma genera, a través de la evaluación profesional de los funcionarios.

- d) Se requiere establecer un consejo de participación ciudadana, mediante el cual se decida si se revoca a las autoridades por corrupción durante su gestión.
- e) Se debe analizar minuciosamente la Ley de Protección de Datos Personales para que se garantice el resguardo de los mismos en cuestión de seguridad, identidad, patrimonio y privacidad, pero sin ejercer una pauta para que los funcionarios públicos lo utilicen como un medio de evasión a las leyes en materia de transparencia y rendición de cuentas.



## CONCLUSIONES

*Un gobernante que se siente seguro de cómo  
tiene la casa, le da igual que todo mundo la vea.*

ARCADIO DÍAZ TEJERA

El debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas es aún muy incipiente en México y se ha centrado principalmente en el ámbito federal de gobierno, dejando sin atención el estudio de cómo rinden cuentas los gobiernos estatales y municipales. Esa omisión es preocupante porque desde la década de 1980 México inició un proceso gradual de descentralización, particularmente en educación y servicios de salud, que ha transferido sumas crecientes de recursos que hoy son ejercidos desde los estados y municipios. Sin embargo, ese proceso no se ha acompañado de otro paralelo para construir instituciones modernas y eficaces de rendición de cuentas, por lo que es probable que los espacios para la corrupción se hayan expandido en esos ámbitos de gobierno.

El análisis convencional de políticas públicas aconseja distinguir entre una situación problemática y la definición causal de los problemas



públicos que impiden el desarrollo y la igualdad social. Ese análisis pide evitar la confusión entre los efectos visibles de determinadas decisiones o acciones públicas que producen consecuencias indeseables y las causas que las generan. Lo que sugiere es no sólo actuar sobre los efectos más notorios, atendiendo lo que de manera temporal produce malestar en la sociedad, sino ir en busca de las causas que han generado esas situaciones para tratar de modificarlas en definitiva. El análisis de políticas públicas observa que los recursos que se destinan a atacar efectos sin atender causas, no sólo pierden sentido con el tiempo sino que pueden producir, a su vez, nuevas dificultades a la solución de fondo de los problemas públicos.

México ha avanzado con relativo éxito hacia el proceso de transición a la democracia. Lo que la gente exige ahora es que sus gobiernos "democráticos" den resultados.

Desde la perspectiva política, el estudio de la rendición de cuentas es de reciente estudio en México. Sin embargo, históricamente la necesidad de supervisar el poder ha sido un problema planteado desde el Congreso Constituyente de 1824. Actualmente, la rendición de cuentas en nuestro país se ve reflejada en un marco normativo y contable, expresado a través de la Cuenta Pública, el Informe de Gobierno, el Informe de Ejecución, etcétera.

Debido a la ambigüedad del término "rendición de cuentas", nos vemos enfrentados ante una falta de claridad en dicho concepto, lo cual nos genera conflictos, ya que sin un concepto claro de rendición de cuentas éstas no pueden existir, y sin registros fidedignos, confiables

y comparables no puede existir un verdadero acceso a la información, y por ende a una verdadera democracia.

A pesar de que México cuenta con un amplio marco normativo en el cual se hace alusión a la rendición de cuentas y la transparencia, se necesitan verdaderas reformas de ley y políticas públicas definidas, con diagnósticos bien acabados y líneas de acción lo suficientemente articuladas para atacar los problemas públicos vinculados con la corrupción, la opacidad y la falta de rendición de cuentas.

La discusión actual del término rendición de cuentas es muy compleja. Por un lado, nos encontramos con un anglicismo clave: *accountability*, concepto que no tiene una traducción literal al castellano ni un equivalente estable, y que algunos lo utilizan como control, otros como fiscalización, etc.; sin embargo, la traducción más exacta es rendición de cuentas. Por otra parte, dicho término se refiere más a una rendición de cuentas como un acto obligado y, en realidad, la rendición de cuentas debe sugerir un acto voluntario.

Andreas Schedler, en su ensayo "¿Qué es la rendición de cuentas?", maneja fundamentalmente tres pilares básicos para definir dicho término: la información, la justificación y el castigo. La información nos habla de dos entes o sujetos que participan en el proceso de rendir cuentas, los cuales buscan abrirse a la opinión pública. La justificación nos habla de la responsabilidad de los sujetos a explicar y justificar sus actos. Por último, el castigo es una sanción, en caso de ser necesario.

Actualmente en nuestro país, pese a los intentos de cambios favorables para conocer y evaluar los procesos y los resultados de la



gestión pública, todavía no existe un sistema articulado de rendición de cuentas, mucho menos un sistema que evite la corrupción, la simulación y la impunidad.

La transparencia y el acceso a la información no deben confundirse con la rendición de cuentas. Sin duda, la primera implica la segunda, puesto que tener mayor información, de mayor calidad y en tiempo real, es una condición necesaria para articular la rendición de cuentas de las organizaciones públicas, pero no es suficiente para garantizar su contenido, ni las consecuencias que se deriven de un mal diseño, una mala implementación, o un mal uso de las facultades y los dineros públicos.

En México existe un marco jurídico y normativo muy sólido en el cual se puede destacar la incorporación de reformas en algunos artículos de diversas leyes mexicanas con el fin de generar un avance en el tema de rendición de cuentas. Sin embargo, existe una desvinculación de las normas, instituciones y rutinas establecidas a favor del mayor control de los recursos públicos, las dependencias, los programas y los servidores públicos.

A pesar del amplio marco normativo mexicano, se necesitan analizar las verdaderas reformas que se deben hacer para garantizar la armonización de la rendición de cuentas. Se debe intentar conjuntar las acciones llevadas a nivel federal y estatal, es decir, llegar al equilibrio para evitar sesgos. Asimismo, es necesario crear conciencia y tratar de incluir como actores permanentes y activos de la responsabilidad de rendir cuentas a los gobernantes, las instituciones y la población.

También se debe afinar la concepción sobre la rendición de cuentas para evitar que se confunda con el acceso a la información, además se deben aplicar sanciones al incumplimiento o al mal uso de los recursos públicos.

El resultado de no llevarse a cabo una verdadera articulación de dichas acciones dará como resultado una rendición de cuentas frágil y, por consiguiente, un régimen democrático poco viable y con grandes dificultades para su consolidación.

Se deben romper los candados de la opacidad y de franca corrupción que domina entre los llamados “sujetos obligados” que se resisten frente a lo ordenado por la ley que dio vida al IFAI.

Desde 2007 se exhortó a concretar la segunda generación de reformas en materia de acceso a la información, la cual implica fortalecer a los órganos garantes, dotar a los comisionados de atribuciones legales para investigar a fondo las negativas de información, asegurar la suficiencia presupuestaria del organismo y ampliar sus atribuciones para demandar una rendición de cuentas claras. Hoy vemos la escandalosa sucesión de gobiernos estatales y municipales que contrataron deudas multimillonarias sin rendir cuentas a nadie.

La alternancia genera nuevos mecanismos de rendición de cuentas, y éstos, a su vez, al mostrar a la sociedad los errores de los partidos políticos, se traducen en nuevos cambios de partido en el gobierno. Alternancia y rendición de cuentas se conjugan para lograr un fin diferente: la efectividad en el gobierno.



Hoy en día la democracia exige una mayor cultura de participación ciudadana en la elección de sus gobernantes con el propósito de avanzar aún más en la ejecución de las principales demandas de la población; sin embargo, también se requiere avanzar en la fiscalización del gasto ejercido y la rendición de cuentas puesto que, sin duda alguna, cuando se logre la participación ciudadana en estas dos actividades señaladas, se iniciará irremediamente el proceso de transición hacia la democracia económica.

Los diferentes niveles de rendición de cuentas requieren mecanismos institucionales distintos. Cada actividad, puesto y ámbito de gobierno requiere mecanismos institucionales diferenciados, aunque articulados en un régimen coherente. La rendición de cuentas es un componente integral de cualquier acción de gobierno y no un hecho que ocurrirá en el futuro o que se resolverá en el camino, en caso de detectarse un problema. Para cada acto de gobierno debería de haber una decisión acertada sobre cómo se va a rendir cuentas, quién lo hará, ante quién y respecto a qué.

Lo que intento demostrar, a lo largo de este ensayo, es que se deben articular las instituciones y los procedimientos que hoy están fragmentados y garantizar, a la vez, que los sistemas relativos a la planeación, programación y presupuestación del gasto, a la información pública, a la evaluación de políticas y a la fiscalización de la cuenta pública, produzcan resultados que informen con éxito y permitan perfeccionar las decisiones tomadas por los gobiernos y los poderes legislativos, sostengan una participación ciudadana

informada y eficiente, consigan corregir, modificar o anular las políticas públicas que no estén produciendo los resultados esperados y, en su caso, generen incentivos y sanciones efectivas a los funcionarios que no cumplan con su deber.

La rendición de cuentas en México está apenas en proceso de formación. Las actuales reformas que se han promulgado y aquellas que se encuentran en proceso, buscarán implementar políticas públicas bien articuladas para este propósito. Las tareas legislativas pendientes y los desafíos organizacionales son muchos y muy variados. Incluyen a los tres órdenes de gobierno, por lo que en México estamos aún muy lejos de rendir cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes que coadyuven al fortalecimiento de la democracia.



## BIBLIOGRAFÍA

Alamán, L., *Historia de Méjico, 1792-1853*, tomo V, México, Libros del Bachiller, p. 447.

Cejudo, S., *Hacia una política de rendición de cuentas en México*", Auditoría Superior de la Federación.

"Eje 5: Democracia efectiva y política exterior responsable", Primer Informe de Ejecución 2007, Sistema Internet de la Presidencia.

Gobierno Federal, "Ley General de Contabilidad Gubernamental, Artículo 7º", texto vigente, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2008, México.

Gobierno Federal, "Ley General de Contabilidad Gubernamental, Artículo 22", texto vigente, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 2008, México.

Guerrero, Eduardo, *Transparencia y seguridad nacional*, Cuadernos de Transparencia, núm. 18, México, IFAI, 2012, p. 12.

Merino, M. y S. Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, CIDE, 2010.

Mulgan, R., *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, Australia, 2004.

Rodríguez, H., *El papel de las instituciones de beneficencia en el*

- combate a la pobreza, caso Juan Diego en el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, 2000-2010*, tesis, FES Aragón, 2013.
- Schedler, A., *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, núm. 3, México, IFAI, 2004.
- SCJN, *Compilación de normas y criterios en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 7a. ed., México, 2008. pp. 1, 3, 13-21, 49, 737.
- SHCP, *Diplomado Basado en Resultados de la SHCP*, México, 2012.
- SHCP, *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la SHCP*.
- SHCP, *Presupuesto Ciudadano 2012*, 5 de julio de 2012.
- Velasco, Ernesto, *Gestión pública y rendición de cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, núm. 3.
- SPF Gobierno Federal, 2011, p. 14

### **Páginas de Internet**

- Página de la presidencia de Vicente Fox Quesada: <<http://fox.presidencia.gob.mx/cambio/transparencia/?contenido=19482&pagina=1>>. Consultada el 24 de noviembre del 2012.
- Página Eumed.net  
<<http://www.eumed.net/libros-gratis/2010a/665/CONCEPTO%20DE%20GASTO%20PUBLICO.htm>>.



## ANA CRISTINA GONZÁLEZ RINCÓN

Estudiante en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Miembro del grupo representante de la Facultad de Derecho en Pla 9th ELSA Moot Court Competition 2010 (EMC<sup>2</sup>) on WTO Law Latin America Regional Round, en la que obtuvo el tercer lugar en las rondas regionales celebradas en la Ciudad de México.

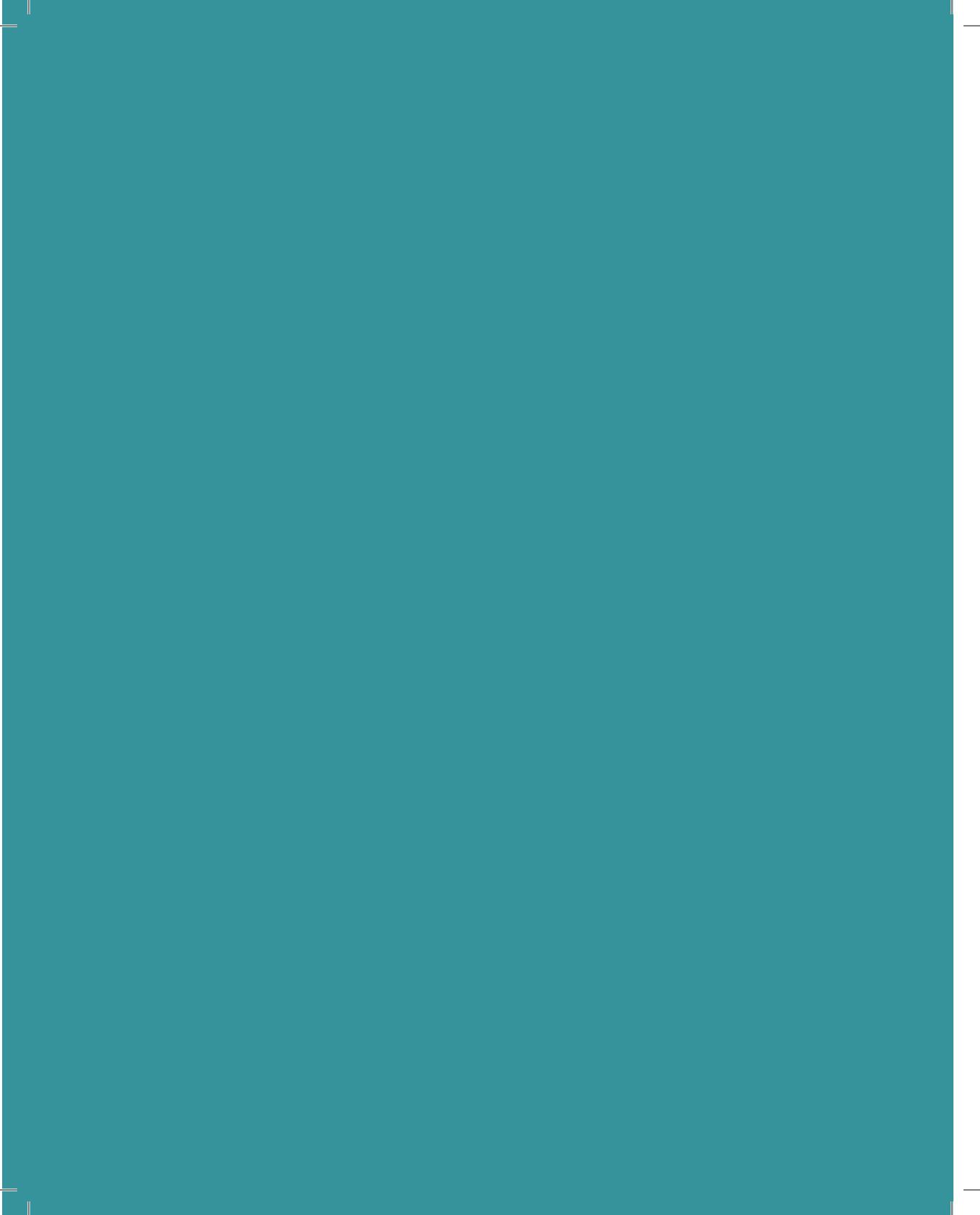
Ha escrito la reseña bibliográfica "Los datos personales en México. Perspectivas y retos de su manejo en posesión de particulares", en la revista *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 28, enero-junio de 2013.

Es becaria de tiempo completo y asistente de investigación en el área de Derecho Constitucional en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en donde desarrolla actualmente su tesis de licenciatura titulada *El derecho humano a la autodeterminación informativa en México*.

LA BIOMETRÍA EN LA SEGURIDAD.  
¿QUÉ HAY DETRÁS?

ANA CRISTINA GONZÁLEZ RINCÓN

ENSAYO GANADOR DEL  
**SEGUNDO LUGAR**



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	59
HABLANDO EN CONTEXTO	61
EL DISCURSO DE LA SEGURIDAD EN LA NUEVA CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL	67
EL CONTROVERSIAL AVANCE DE LA BIOMETRÍA	75
¿PRIVACIDAD O SEGURIDAD?	79
LA AUTODETERMINACIÓN INFORMATIVA EN JUEGO	85
QUIÉN VIGILA A QUIÉN Y LOS RIESGOS DE LA VIGILANCIA DE DATOS	93
A MANERA DE CONCLUSIÓN	105
BIBLIOGRAFÍA	111



## INTRODUCCIÓN

*Si la privacidad está fuera de la ley,  
sólo los que estén fuera de la ley tendrán privacidad.  
La privacidad es un derecho como cualquier otro,  
tienes que ejercerlo, a riesgo de perderlo.*

PHILLIP ZIMMERMANN

En los últimos años se ha impuesto como nueva tendencia la biometría en la identificación de personas. Demostrar “que soy quien digo ser” se ha vuelto necesario. Hay quienes alegan el uso justificado de la biometría, pero también quienes la anuncian como algo invasivo. Ambas posiciones dejan al descubierto un margen de cuestionamiento y reflexión sobre qué hay detrás de esta práctica, su aplicación e implicación en la vida de las personas.

Ante la preocupación de que la inseguridad se ha elevado alarmantemente en el mundo entero, en donde las personas quedamos a merced de la delincuencia, los gobiernos están obligados a buscar soluciones que les faciliten distinguir, entre cientos de personas, a un individuo de otro con el objeto de contribuir a su seguridad.

En la búsqueda y aplicación desesperada de métodos sofisticados que incluyan tecnología de alto nivel pueden pasarse desapercibidos, aunque no siempre intencionalmente, efectos que llegan a lesionar



derechos de terceros. Somos de la opinión que la privacidad de las personas así como el manejo y disposición de su información (autodeterminación informativa), hacen que su protección se vuelva prioritaria.

Por tanto, el objetivo de este trabajo será constatar la hipótesis con la que actúa el Estado: *sacrificar derechos humanos en favor de la seguridad pública es social y legalmente válido.*

## HABLANDO EN CONTEXTO

Los expertos en sociología señalan que la reacción normal que tiene cualquier sociedad del mundo, ante una eventualidad como un atentado en contra de un periodista, un secuestro de una persona relevante o el ataque a estudiantes a mano armada por algún grupo delictivo, genera una respuesta social negativa que generalmente va acompañada de una sensación de asombro, angustia o murmullo pasajero.

Cuando, por otra parte, estos hechos se producen sistemáticamente y con mayor frecuencia, el resultado es una respuesta social generalizada con sentimientos de intranquilidad, desesperación y temor acrecentándose a grado tal que los sociólogos lo denominan "pánico moral".<sup>1</sup> A esta tensión se le añade una ola de crisis prestacional de servicios públicos (educación, empleo y seguridad, entre otros), carencia de oportunidades de desarrollo económico y limitación de

.....  
<sup>1</sup> Nelson Arteaga Botello, *Vigilancia, poder y sujeto: caminos y rutas después de Foucault*, México, Itaca, 2012, p. 94.



espacios públicos de recreación. La consecuencia: un desequilibrio integral que fractura gravemente la estructura social.

A este panorama desolador se suma la actitud corrupta de las autoridades y policías, para crear escenarios que nunca existieron o desacreditar otros que siempre estuvieron presentes.

La gran cantidad de hechos de violencia urbana y criminalidad, de corrupción y represión en que han estado inmiscuidos agentes policiacos pone en entredicho la seguridad ciudadana. La situación en el Distrito Federal no ha sido la excepción.

En la Ciudad de México se ha puesto en tela de juicio la tranquilidad y seguridad de sus habitantes de una manera tal que deja perplejo a cualquier productor de cine de ficción. Nuestra ciudad ha sufrido durante los últimos 20 o 25 años hechos deprimentes y preocupantes tales como el secuestro de Fernando Martí, hijo del empresario de artículos deportivos Alejandro Martí, en cuyo caso varios policías fueron encontrados responsables de tan indignante suceso.

Ante esta atmósfera de desesperanza y desaliento en que se sumerge la ciudad, se han buscado soluciones en coordinación con el gobierno federal, los estados y los municipios. Como ejemplo basta mencionar el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad creado en 2008 con 75 acciones a favor que reivindicarían el modelo de seguridad de ese entonces. Al término de 100 días, según el informe de avance del Acuerdo, las cosas no habían mejorado.

En 2007, por disposición del Consejo Nacional de Seguridad Pública, se puso en marcha la Plataforma México, con el objetivo de

que al momento de detener a una persona se le identifique dentro de las bases de datos a través del informe policial homologado (IPH) que almacena enormes cantidades de datos personales.

Con el fin de hacer más dinámica y eficiente la persecución de los delitos, la Plataforma México, compuesta por una red informática automatizada que alimenta una base de datos central con información de los tres órdenes de gobierno, dará acceso al Sistema Único de Información Criminal (SUIC) que, a su vez, tendrá bases de datos de registros internacionales, ministerios públicos, identificaciones dactilares, registros nacionales de vehículos, operación policial, registro de sentenciados y registros administrativos, así como un inventario del personal que opera y trabaja en la seguridad pública.

Esta estrategia de red nacional conectará, a través de una red nacional de telecomunicaciones, a todos y cada uno de los estados que conforman el territorio nacional, y en distintas redes específicas a la Procuraduría General de Justicia, Tribunales Superiores de Justicia, Academias de Policías y Centros de Readaptación Social (CERESOS). Con una red internacional, la Plataforma México operará intercambiando información con Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, conectándose inclusive con la Interpol. En total, según datos estimados de la Secretaría de Seguridad Pública, habrá más de 300 millones de registros alrededor de todo el mundo.

La integración de los Registros de Seguridad Pública es fundamental en esta tarea, al contar con información precisa y oportuna de datos



sobre los aspirantes y el personal activo, tanto de instituciones de seguridad pública como de instituciones de seguridad privada.

Hablar de cada una de las bases de datos que conforman la Plataforma México sería una labor colosal que no corresponde al objetivo de este trabajo. En esta ocasión, sin embargo, nos enfocaremos en las bases de datos de los policías y cuerpos de seguridad, principalmente aquéllas cuyo contenido se basa en información de los agentes del Distrito Federal, y las implicaciones que éstas conllevan en el tratamiento y almacenamiento de datos.

En febrero de 2011, el titular del Centro Nacional de Información (CNI) declaró que se trataba de un Programa Nacional de Actualización de Datos Biométricos en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública que, de acuerdo con el mismo organismo, las huellas dactilares, fotografías, media filiación, muestras de ADN y registro de voz de policías y personal administrativo de Instituciones de Seguridad Pública, en coordinación con todos los estados de la República Mexicana, incluido en éstos, desde luego, los cuerpos de seguridad del propio Distrito Federal, serían recolectados por métodos más ágiles y refinados que incluyen la automatización con el uso de técnicas matemáticas computarizadas que auxilian en la recolección de datos.

En ese mismo año el gobierno del Distrito Federal, a través de su entonces titular Marcelo Ebrard, dio inicio al registro del personal de policía. A través de la expedición del *Manual de procedimiento, actualización y toma de datos biométricos en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública*, el gobierno del Distrito Federal pretendió

dar seguimiento a la cooperación nacional de registros policíacos en bases de datos.

Como podemos percibir, la información contenida en las bases de datos personales a lo largo del Distrito Federal dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública, permite ejecutar acciones oportunamente para la depuración de los cuerpos policíacos, calificar el ingreso de los aspirantes y detectar a los que presenten antecedentes negativos. Así es como debe entenderse la creación de bancos de datos en el actual contexto de seguridad en que se inscriben, en el que encontramos la prevención de delitos y su posible implicación en alguno de ellos de la policía capitalina.

No obstante la aparente justificación de la creación de bases de datos de los cuerpos de seguridad, esta cooperación significa, desde nuestro punto de vista, una estrategia mal encauzada de control más que de prevención. Si bien su aplicación pareciera, a primera vista, legítima, es importante reflexionar hasta qué punto se está afectando el derecho a la privacidad, a la intimidad y a la autodeterminación informativa con el exceso de información contenida en las bases de datos.





## EL DISCURSO DE LA SEGURIDAD EN LA NUEVA CREDIBILIDAD INSTITUCIONAL

El tema de la seguridad pública continúa siendo un tema toral en las políticas públicas de la Ciudad de México. A partir de la consolidación del Estado democrático en la década de 1980, la defensa del orden público hacia la búsqueda de la convivencia social comenzó un proceso de enfoque integral.

La seguridad pública, entendida como una de las finalidades del propio Estado que legitima el actuar de sus instituciones, se traduce en una prestación positiva correlativa a sus ciudadanos.

La seguridad urbana involucra la capacidad de vivir en un ambiente sano, libre de violencia y victimización, donde las libertades humanas sean respetadas para todos. El ciudadano exige seguridad dentro del entorno en que se desarrolla, pero los límites de su tolerancia son desbordados en la medida en que las políticas son inoperantes y obsoletas.

Según el estudio "8 delitos primero. Índice delictivo CIDAC", la percepción ciudadana de inseguridad se asienta en ocho delitos



de mayor recurrencia: secuestro, homicidios ocurridos por presunta rivalidad delincencial, lesiones dolosas con arma blanca, extorsión, robo con y sin violencia a peatón, y robo con y sin violencia de vehículo.

A partir del modelo anterior, se determinó el impacto de la percepción ciudadana por cada entidad federativa en relación con la frecuencia con la que ocurre cada delito, y se les asignó un valor en función del grado de afectación que presentan: moderada, media, grave y severa.<sup>2</sup>

Con un índice delictivo de 76.3%, por debajo del Estado de México y por encima de Guerrero, se coloca el Distrito Federal en el lugar 24 de mayor índice delictivo en relación con los delitos estudiados. El grado de afectación para la ciudadanía es grave, toda vez que el Estado número uno se considera de afectación moderada y el 32 de afectación severa.

Este estudio revela que la apreciación de inseguridad por entidad federativa cambia con cada delito, con lo cual para tener ciudades seguras es necesario incorporar políticas de perspectiva a través de la planificación y el diseño, con un enfoque de análisis y desarrollo de estrategias exclusivas para cada lugar en la medida de la aprobación o desaprobación que se tenga.

Por otra parte, la seguridad pública también es considerada un derecho humano. A nivel internacional son varios los tratados en la materia que proclaman este derecho. En el ámbito nacional, la lectura

.....  
2 Para mayor información puede consultarse la dirección electrónica: <[http://cidac.org/esp/uploads/1/8DELITOS\\_2010.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/8DELITOS_2010.pdf)>.

del Artículo 21 constitucional nos lleva a aceptar esta concepción. A nivel estatal, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal entiende este derecho como aquel que es inherente a todo ser humano y exigible por él mismo ante el propio Estado.<sup>3</sup>

Ante el campo fértil de la inseguridad y en aras de la reivindicación del orden social, es común que el gobierno busque implementar nuevos planes y programas de mayor eficiencia y control, accesibilidad y sistematización. Para ello se recurre al uso de nueva tecnología, como las bases de datos de identificación, destacando la existencia de los sistemas biométricos.

En general, la fiabilidad de los sistemas biométricos es social y legalmente aceptable; sin embargo, los riesgos de su recolección, tratamiento y operación posterior no están bien determinados: no importa el método usado (escaneo del iris o el registro del ADN), los riesgos que presentan estas enormes bases de datos son infinitos.

Estamos frente a una práctica reiterada por los gobiernos de todo el mundo; no obstante y a pesar de ello, por más confiable que sea el sistema biométrico, fallará si no se encuentra bien protegido y a resguardo del fácil acceso para desconocidos.

Si bien es cierto que en los países desarrollados como Estados Unidos o la Unión Europea son utilizadas estas bases de datos como formas de identificación, al grado tal de sustituir credenciales, carnets o documentos oficiales de papel por identificaciones biométricas, lo

.....  
3 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2005*, vol. I. Consúltese en la página electrónica: <[www.cdhdhdf.org.mx](http://www.cdhdhdf.org.mx)>.



cierto también es que en esos países las leyes de protección de datos personales tipifican el robo de identidad como delito grave siendo severamente sancionado por las leyes penales. Lo mismo sucede con quien no teniendo acceso autorizado a ellas, accede de manera ilegal para robar información, falsificarla o suplantarla. Incluso el tratamiento para fines distintos al objetivo inicial o la venta ilegal en mercados negros son sancionados duramente.

En nuestro caso, las bases de datos que el gobierno del Distrito Federal está creando con relación al cumplimiento de la actualización de datos del personal policiaco para la Plataforma México, tienen riesgos latentes, sobre todo si pensamos en que grandes bases de datos serán creadas con información sensible y privada sobre una misma persona. Uno de los menos perniciosos pero no por ello menos preocupante, es la venta ilegal de bases de datos para crear perfiles de la personalidad y poder acceder a preferencias, características, gustos o tendencias de las personas. Y si esto fuera poco, para muestra basta acceder a Internet y encontrarnos con páginas que ofrecen sus servicios de venta de bases de datos para efectos comerciales y de mercadotecnia,<sup>4</sup> incluso los datos de las personas podrían terminar en el mercado irregular de Tepito<sup>5</sup> o cualquier lugar del mundo.

4 Es el caso de la siguientes páginas en Internet: <<http://www.tbfmexico.com>> y <<http://www.toofaztco.com/bases-de-datos-para-marketing.htm>>, entre otras.

5 Vanessa Díaz, "Licencia biométrica, caja de pandora", *Hechos y derechos*, núm. 16, julio-agosto de 2013, México, IJ-UNAM. Para mayor detalle, consúltese en la dirección electrónica: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/indice.htm?n=16>>; de igual manera se puede encontrar la información en el sitio: <<http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=889248>>.

El problema no es menor, ya que es alarmante imaginar en qué manos pueden caer las bases de datos de los cuerpos de policías del Distrito Federal. Aquí es cuando el mito de la recogida de datos en favor de la seguridad pública dista mucho de ser legítima. Imaginemos el siguiente escenario: a un policía de seguridad que ha trabajado por más de 10 años dentro de la Academia, le es solicitado obligatoriamente el registro de sus huellas dactilares, el registro de su perfil de ADN, el registro de su voz y el escaneo de sus iris para permanecer en estado activo y conservar su trabajo. Al policía se le ha dicho que sus datos serán resguardados y que no habrá ningún riesgo de perderlos o de hacer mal uso de los mismos, sin especificar que, al mismo tiempo, goza de un derecho para controlar sus datos. De pronto, en un día normal de trabajo, es detenido y puesto a disposición de la autoridad competente por su aparente participación en la comisión de un delito grave que él asegura no haber cometido, pero que los datos recabados evidencian lo contrario. Este supuesto no es ficción. Las películas no distan mucho de la realidad de las cosas, y poco nos falta para vivir en carne propia un hecho como éste. Para muestra de lo que estamos hablando y de la dimensión negativa que esto podría significar, tenemos la trama de la película *La red*, en la que una afamada analista informática especializada en detectar virus informáticos es puesta en un dilema tras descubrir que su vida ha sido usurpada.

Éste es un supuesto que evidencia claramente la ausencia de regulación legal así como de criterios, directrices o lineamientos que nos den luz sobre la temporalidad que debe tener la información.



En el supuesto anterior, ¿cómo proteger la información para que no sea mal utilizada inculpándose a una persona? Si el policía fallece o simplemente se jubila, ¿qué debe pasar con su información?, ¿se debe destruir o conservar? O si continúa en activo, ¿qué debe pasar con el resguardo de la misma?, ¿quién responde en caso de pérdida de la información?; o cuando la finalidad haya sido alcanzada, ¿quién dispondrá de tan relevante información?

Si el propio gobierno del Distrito Federal ha reconocido que el registro del personal de policía es vital y estratégico para el cumplimiento de sus objetivos en materia de seguridad y con ello se pretende lograr cuerpos policiales libres de manías, artificios, y confiables y honestos en su actuar, entonces creemos que para conseguirlo no basta instituir, a diestra y siniestra, enormes bases de datos con información de los policías. La estrategia de recolección de más datos de los relativamente necesarios no es acorde con el propósito que se persigue. Y si a todo esto se le suma la carencia de regulación para operar las actuales bases de datos, entonces nos encontramos en un escenario temible.

En todo caso, creemos que le toca al gobierno construir una estrategia de incentivación, adiestramiento, protección, equipamiento, mejora en el salario y educación con valores y ética a quienes están al mando de los cuerpos de seguridad y a los propios policías, más que elaborar toda una red de bases de datos.

Insistimos en que la inseguridad no es la consecuencia directa de la falta de registros, de bases o de controles; el problema de la inseguridad en la Zona Metropolitana del país se ha acrecentado,

principalmente por las fallas desmedidas dentro del sistema de justicia, de manera que quienes están dentro de él no actúan con la pericia mínima que se necesita para realizar las labores encomendadas. Todo el engranaje de la justicia se corrompe cuando sólo se trabaja en favor de unos cuantos haciéndolo colapsar.

Por tanto, nos parece incorrecto reducir el dilema de la seguridad pública del Distrito Federal, como ya mencionamos, vinculado al descrédito de los policías y la mafia que opera dentro de éste, a la creación de bases de datos que criminalizan a las personas, colocándolos en una situación de desventaja y desprestigio moral, y convirtiéndolos en entes sujetos a control permanente por parte del mismo gobierno.





## EL CONTROVERSIAL AVANCE DE LA BIOMETRÍA

Por raro que parezca, la biometría no es un sistema nuevo. Su empleo ha estado vinculado con civilizaciones antiguas. En Babilonia, por ejemplo, en el año 1900 antes de nuestra era, los contratos se hacían sobre tablas de arcilla y se firmaban con el dedo para darles mayor credibilidad y confianza. Desde el siglo XIV en China, se estampaba también la palma de la mano y los pies de los niños en arcilla para identificar a uno de otro. Tiempo después, a mitad del siglo XIX, William Herschel fue el primero en registrar la huella de la palma de la mano de cada uno de sus trabajadores y utilizarlas como medios de identificación personal. Para 1892, Francis Galton publicó el libro *Finger prints*, que contenía un estudio detallado de las huellas dactilares y comprobó que éstas son un registro confiable que no cambia con el trascurso del tiempo.

Otro ejemplo del uso de la biometría ha sido el desarrollo de la psicología criminal en donde se identifican ciertas características físicas, como los pómulos o la prominencia de la frente, la estatura o las medidas de la cara de los individuos, y se asocian a tendencias criminales. Cabe mencionar que, aunque los rasgos físicos pudieran no ser datos sensibles o que lleguen a lesionarse cuando se toman, son



rasgos identificativos de una persona porque se asocian a ella y, en este sentido, sirven para reconocer que se trata de una persona en particular, por ello, su uso también es biométrico.

Ante estos ejemplos y según las circunstancias de identificación por las que eran usados estos métodos en la antigüedad, podemos concluir que el uso de la biometría ha estado siempre en nuestras vidas y ha tenido usos más o menos similares. La gran diferencia radica ahora en la nueva inteligencia y tecnología computarizada empleada para la obtención de esos datos, la gran facilidad y viabilidad con que se hace, así como la finalidad para la que son creadas.

Para entender mejor esto, vale la pena ahondar en ciertos aspectos.

Los sistemas biométricos tienen la posibilidad de generar bases de datos biométricas como soportes informáticos de datos personales de los individuos que los hacen diferentes unos de otros. De esta manera, se almacenan huellas dactilares, iris de los ojos, voz o medidas faciales, así como registros de ADN. Esto sucede con el registro de actualización de datos del personal de policía.

En teoría, las bases de datos se usan bien para identificar, bien para verificar informaciones y, con esto, encontrar a una persona. El objetivo de cada una de ellas dependerá del medio para obtenerla.

Así, cuando estamos frente a un caso de identificación se hace una comparación de un dato biométrico dentro de una colección de datos iguales para realmente comprobar que se trata de una persona. En un caso de verificación, por el contrario, lo que se pretende es contestar

a la pregunta: ¿soy yo quien digo que soy? A través del cotejo de un dato biométrico individual, por ejemplo una huella dactilar, dentro de una base de datos de huellas dactilares, se verifica que corresponda a la persona de quien se trata.<sup>6</sup>

En principio, las bases de datos que se están creando con el Programa Nacional de Actualización de Datos Biométricos en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública que lleva a cabo el gobierno del Distrito Federal, caen dentro del supuesto de identificación, ya que su finalidad es comparar un dato biométrico (la voz, las huellas dactilares y palmares, los iris, el ADN o la voz), dentro de una gran cantidad de bases de datos, comprobar que una persona es quien dice ser, según los datos registrados que se contengan en ellas.

.....  
<sup>6</sup> Anne Moates, "Privacy, Biometrics, Technology and Health", *Chisholm Health Ethics Bulletin*, núm. 3, vol. 9, otoño de 2004, p. 1.





## ¿PRIVACIDAD O SEGURIDAD?

El binomio, para este caso, se entiende de la siguiente manera: sin privacidad no hay seguridad. En este sentido, estamos admitiendo que si tenemos privacidad, entonces nos sentiremos seguros. A la inversa, estamos dejando el tema de la privacidad a la subordinación de la seguridad, con lo cual necesitamos tener seguridad para poder exigir privacidad.

Hay quienes creen que el tema de la seguridad es tan relevante que no debiera ceder frente al tema de la privacidad, es decir, si el cumplimiento del derecho a la privacidad se ve mermado por cumplir un mandato de seguridad, como es el caso de la creación de inmensas bases de datos de los policías, está legalmente justificado. Contrario a este argumento, nos encontramos un grupo de personas quienes estamos conscientes que si bien el tema de la seguridad explica la creación de las bases de datos y el registro de una gran cantidad de informaciones personales, sólo en la medida en que éstas sean recolectadas de forma proporcional y a manera de identificación, no de prevención, el derecho a la privacidad podría estar resguardado. Mas esto no significa que las bases de datos no debieran tener una regulación jurídica.



Cualquiera que sea la postura que queramos adoptar, lo cierto es que no es un tema fácil de abordar, ya que ambas posiciones pueden tener aplicación en este caso.

Claro está que en la forma y método de recolección de la información biométrica del individuo está el grado de intrusión a su privacidad. Esto se explica de esta manera porque no podemos tomar como iguales dos supuestos diferentes. Primero, la toma de muestras de ADN mediante intervención corporal representa una intromisión mayor. Pensemos en el siguiente supuesto: para obtener el perfil genético de un policía (por ejemplo, para descartar que las muestras encontradas en el lugar de los hechos delictivos corresponden al autor del delito, o bien, para compararlo con el probable autor y aportar pruebas de participación o complicidad), el individuo debe encontrarse presente y en calidad de detención legal, pues si es arbitraria implicaría una intromisión todavía más grande.

Si se trata de la toma de muestras sin intervención corporal (como pudiera ser la saliva que se encuentra en un vaso o el cabello desprendido que por su naturaleza ambos se encuentran separados del cuerpo de la persona), su recolección puede ser menos dañina. La cuestión más polémica, en este caso, es si es necesaria la autorización judicial para recoger estas muestras.<sup>7</sup> Tema, por cierto, igualmente polémico y controversial, pero que no es materia de este ensayo.

---

7 Pilar Nicolás Jiménez, "Ficheros policiales de perfiles de ADN", en Antonio Troncoso Reigada, *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Thomson Reuters, Civitas, p. 1445.

Siguiendo esta reflexión, a la gente no le gusta que le pongan cámaras digitales muy cerca del ojo y que le apliquen haces de luz intensos, aunque el análisis de iris pudiera ser más confiable.<sup>8</sup>

De igual manera, estampar una huella dactilar es más cómodo y menos molesto que hacer lo mismo diez veces y repetirlo cada vez que no se hayan plasmado correctamente.

Por todo lo anterior, resultaría incongruente pensar que el control de las diez huellas dactilares y palmares, más el registro de voz, más el escaneo de ambos iris de los ojos, más las tomas de muestras de ADN y más las fotografías, no lesiona, en cierta medida, la esfera privada del individuo ni causa molestia por la intervención que se hace a una esfera delicadamente privada y, todo ello, en favor de la prevención.

En cuanto al tema de la prevención el Estado, y en particular el Distrito Federal, han desplegado todo un aparato de leyes, códigos y sanciones que ponen en funcionamiento a diario el mecanismo del sistema penal para la prevención de hechos negativos, con lo cual se pretende castigar a quienes caigan en los supuestos tipificados como delitos.

No obstante, la estrategia de control de personas resulta, hoy en día, un asunto de cooperación internacional y de negocios. De cooperación internacional porque esta red de redes vinculada a la Plataforma México puede ser operada por una gran cantidad de

.....  
8 Juan Carlos Martínez García, "El reinado de la biometría", en *¿Cómo ves?*, núm. 104, julio de 2007, UNAM. Puede consultarse en la liga <<http://www.comoves.unam.mx/numeros/indice/104>>.



países, incluso podría haber exigencia de Estados Unidos en relación con una transferencia de datos con fines de investigación de hechos delictivos vinculados al narcotráfico o a la trata de personas, por ejemplo. La biometría, en cambio, se ha vuelto una obsesión de las agencias de seguridad gubernamentales, además de ser un gran negocio para empresas de alta tecnología y un campo de estudio importante de científicos especializados en cómputo, matemáticas aplicadas, fisiología y ciencias del comportamiento.<sup>9</sup>

Derivado de este análisis, lo que nos queda claro es el uso como forma de control más que de prevención de las bases de datos. O mejor dicho, con el pretexto de la prevención asociada a la seguridad pública, se está incursionando en el ámbito privado de las personas de manera tal que no puede ser caracterizada sino como un control asfixiante que pone en tela de juicio los derechos de las personas, así sean policías o simples ciudadanos, que para acceder a un servicio público tienen que engrosar las bases de datos con información sensible, como empieza a suceder inclusive con el programa de licencias biométricas de conducir, por ejemplo.

En conclusión, debemos replantearnos fuertemente hasta qué punto estamos dispuestos a ceder parte de nuestra privacidad a cambio de tener un poco más de seguridad, ya que consciente o inconscientemente, aspectos de nuestra vida privada, aspectos íntimos que antaño se consideraban parte secreta de la persona,

.....  
<sup>9</sup> *Idem.*

están siendo revelados sin que haya un debate o discusión previo al respecto. La premisa "cedo parte de mi privacidad, sin mayor reparo, por la protección de mis derechos", es preocupante.





## LA AUTODETERMINACIÓN INFORMATIVA EN JUEGO

Antes de empezar con el desarrollo de este tema, nos parece relevante esclarecer la relación que tiene el tema de la actualización de los datos del personal de policía en el Distrito Federal y el derecho a la autodeterminación informativa.<sup>10</sup>

Para nosotros, al igual que para varios autores en esta materia, la autodeterminación informativa es un derecho humano de tercera generación, autónomo pero con fuerte vinculación con otros derechos como la intimidad y la privacidad. Aunque de reciente creación, ahora inmerso en el nuevo contexto de la sociedad de la información, su independencia y separación de los otros derechos radica en su contenido. Mientras el derecho a la intimidad implica la exigencia de un “no hacer” para terceras personas, una exigencia de no intromisión a todas luces en asuntos de la vida privada, un derecho a “ser dejados solos”; el derecho a la autodeterminación informativa exige una

10 Se habla indistintamente de Derecho a la intimidad informática, Hábeas data, Derecho a la autodeterminación informativa o Informática, o simplemente Libertad informática. Otros autores coinciden en que no se trata de otra cosa que el Derecho a la intimidad en sentido negativo. Más aún, el doctor Ernesto Villanueva y la maestra Hilda Nucci convienen que, en sentido estricto, Protección de datos personales y Autodeterminación informativa no son derechos equiparables o idénticos dado que el universo de protección de datos personales es mayor que el del Derecho de autodeterminación informativa. Véase Ernesto Villanueva e Hilda Nucci, *Comentarios a la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*, México, Novum, 2012, p. 12.

facultad de disposición sobre la información personal, cuyo control nunca se deja de poseer. Esta facultad, al mismo tiempo, supone la libre determinación de una persona a otorgar o no y en qué términos, información sobre sí misma.

Así pues, el Programa Nacional de Actualización de Datos Biométricos en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública cae dentro del contenido protegido del derecho a la autodeterminación informativa. Esto significa que la información que se protege, sensible o no, debe estar relacionada con una persona y, al ser datos biométricos que identifican a una persona los que se sujetan a las bases de datos de la Plataforma México, el titular de ellos tiene el derecho a saber la finalidad de la recopilación de sus datos; asimismo dispone, en cualquier momento, de la facultad de controlarlos hasta el lugar donde estén ubicados, acceder a ellos, rectificarlos, cancelarlos u oponerse a su tratamiento para propósitos diferentes a los obtenidos.

En esta coyuntura, la creación de una base de datos biométricos referente a los policías del Distrito Federal trae fuertes implicaciones de vulneración en relación con este derecho, sobre todo cuando nos damos cuenta que no sólo se trata de una sola base de datos, sino que son numerosas las bases que ponen en entredicho los principios fundamentales del derecho a la autodeterminación informativa de las personas. Veamos por qué.

De acuerdo con el *Manual de procedimiento, actualización y toma de datos biométricos* en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, emitido por la Unidad Departamental de Registro y Diagnóstico

del Sistema Nacional de Seguridad Pública que actualiza la recogida de datos para el Distrito Federal, diversas leyes y lineamientos disponen la operación de la actualización y toma de datos biométricos en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública. Esta regulación está constituida por la Ley de Seguridad Pública; los Lineamientos del Registro Nacional del Personal de Seguridad Pública; los Lineamientos para la Integración, Consulta y Actualización del Registro de Huellas Dactilares; los Lineamientos del Sistema de Identificación de Personas mediante análisis de voz; la Guía para la Validación de la Calidad e Integridad de la Información del Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, así como las Consideraciones para la Toma de Fotografías.

La fecha del Manual es julio de 2011, por lo que nos resulta extraño comprender por qué no se mencionó la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal dentro de la normativa que rige la protección de datos biométricos, dado que dicha ley fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 3 de octubre de 2008. ¿Será que no se querían proteger los datos personales?

Otro asunto que nos llama la atención, dentro de la revisión del Manual, es su obligatoriedad. Al señalarse dentro de las políticas o normas de operación que “el procedimiento de actualización y toma de datos biométricos del personal es de carácter obligatorio”, se deja de lado el consentimiento, principio fundamental de la recolección de datos que otorga a su titular la capacidad de aceptar, de manera libre e informada, el tratamiento de sus datos.



Para el presente caso, los policías que pertenezcan a los diferentes órganos u organismos sujetos a este procedimiento, no tienen opción de elección más que autorizar la actualización de su información, con el riesgo que ello implica.

Por otra parte, y con relación a los principios legales de finalidad y proporcionalidad que integran el contenido del derecho a la autodeterminación informativa (que aunque no están establecidos en la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, sí lo están en la Ley Federal de Protección de Datos Personales), no observamos del análisis del Manual que estén bien determinadas las finalidades que se buscan con la actualización de las bases de datos, si bien ya dijimos que el gobierno, con el mero afán de prevenir la comisión de delitos ha decidido instaurar las bases de datos, no está claro que a través de éstas se consiga el objetivo de la prevención.

Lo mismo sucede con el principio de proporcionalidad y el criterio de minimización, con los cuales sólo podrán ser tratados aquellos datos mínimos necesarios que resulten adecuados y relevantes en relación con la finalidad perseguida, esto es, que los datos indispensables para realizar el ejercicio de las muestras servirán, en parte, como legitimación de la obtención de las mismas. Por ningún motivo su recopilación deberá ser mayor a la estrictamente requerida para la consecución de sus objetivos, ya que de no guardar la relación de equilibrio entre la finalidad perseguida y los datos recogidos, se atenta contra el principio de proporcionalidad.

Para el caso en comento, vemos que la recolección de las muestras biométricas (registro de voz, toma de muestras genéticas [ADN], fotografías, de media filiación, de huellas dactilares y palmares) son, a todas luces, datos personales excesivos que no guardan la relación directa de proporción requerida con la finalidad perseguida y, por tanto, incumplen con el principio de proporcionalidad en la toma de datos.

Siguiendo con el comentario de los principios que deben ser respetados en el derecho a la autodeterminación informativa, hay uno no contenido expresamente en las leyes de protección de datos (ni del Distrito Federal ni en la ley federal), pero que en la doctrina su tratamiento ha sido muy desarrollado. Nos referimos al principio de continuidad. Su estudio resulta particularmente interesante, sobre todo en cuanto a las transferencias de datos.

Para los estados es recurrente justificar la transferencia internacional de datos para fines de seguridad pública, nacional, inteligencia militar o policial, y cooperación internacional,<sup>11</sup> tal es el caso de la Plataforma México, la red, que a su vez, está compuesta de otras varias redes de información locales, nacionales y transnacionales, cuyo fin es el intercambio de información entre países de Centroamérica y Europa Oriental.

11 Nelson Remolina Angarita, "Insuficiencia de la regulación latinoamericana frente a la recolección internacional de datos personales a través de Internet", en S. J. Álvarez Londoño y Luis Fernando, *Quaestiones Disputatae*, Colombia, 2012, p. 192.



Lo que se busca a través de este principio es garantizar que el tratamiento de los datos personales, en caso de transferencias o cruce de información, no sea menor que el que se da en el país de origen. Esto es así, ya que lo que se evita a la hora de realizar transferencias internacionales de datos o al realizar un flujo de datos a través de fronteras, es la disminución del nivel de protección sobre los datos personales de los ciudadanos del país que transfiere.<sup>12</sup>

Dentro de nuestras propuestas, está la de incluir este principio en el tratamiento de los datos del personal de seguridad pública, así como en la ley local y federal de protección de datos personales.

Finalmente, creemos que el mayor riesgo de las bases de datos del Programa Nacional de Actualización de Datos Biométricos en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, atenta contra la dignidad de las personas, fundamento del derecho a la autodeterminación informativa.

Concretamente, la dignidad de las personas ha sido entendida como el trato o respeto debido a las personas por su sola condición de seres humanos,<sup>13</sup> condición que no se pierde ni deteriora por el paso del tiempo. Con esto, lo que queremos puntualizar es el riesgo de la creación de bases de datos con información personal relevante sobre un individuo. Riesgo que consiste en considerar a las personas como "probables delincuentes" sin un mínimo respeto a los derechos humanos,

.....  
12 *Ibidem*, p. 181.

13 Víctor M. Martínez Bullé-Goyri, "Reflexiones sobre la dignidad humana", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 136, México, IJ-UNAM, p. 43.

“futuros infractores” castigando a las personas por un delito que van a cometer (para saber en qué consiste esto basta ver la película *Minority Report* de Steven Spielberg) y “sospechosos permanentes” dentro del contexto social en que se vive. Estas connotaciones se vuelven trascendentes si no hay una finalidad real sobre las bases de datos que se pretenden crear.

Se hace hincapié en las duras consecuencias que esto puede ocasionar, ya que elegir el camino que retrocede para atentar contra el principio de presunción de inocencia en el que “todos somos inocentes salvo se demuestre lo contrario”, es una cuestión fuerte y delicada que merece discutirse a través de foros y mesas de trabajo.

Este exceso de control podría traer severos resultados si se presupone de inicio la falta de confianza en los agentes de seguridad. Catalogar al cuerpo de seguridad pública, que auxilia y previene el delito, como sujetos de latente peligro, no es un buen paso para limpiar el sistema de seguridad.

Así las cosas, no nos queda más que llamar la atención sobre las amenazas posibles que encontramos con la implementación del Programa Nacional de Actualización de Datos Biométricos en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública, mismas que deseamos no lleguen a hacerse realidad en tan predecible contexto.





## QUIÉN VIGILA A QUIÉN, Y LOS RIESGOS DE LA VIGILANCIA DE DATOS

Determinar quién vigila a quién o quién vigila las bases de datos de los policías, es un examen poco ortodoxo que nos llevaría mucho tiempo descifrar. Quién es el encargado de guardar y respaldar sigue siendo un misterio, una información que se ha mantenido en la confusión y que por ello, provoca una incertidumbre similar a una duda razonable. Al no haber certeza sobre quién es el responsable da igual quien pueda tener la base de datos; entonces la fuga de información contenida en esas bases de datos pasa a estar prácticamente en el comercio o en el interés de algún país que busca, a costa de todo, encontrar supuestos criminales que han provocado una escalada de delincuencia. Lo peor es que la incertidumbre que se produce por no saber quién es el encargado de custodiar las bases de datos o a quién se le encomienda tal labor, genera inseguridad en las personas cuyos datos se encuentran almacenados.

Las preguntas surgen cuando un policía, en ejercicio de su derecho a la autodeterminación informativa, quisiera acceder a rectificar un dato. ¿A quién se dirigiría?, ¿qué respuesta le darían? En caso de no tener alguna, ¿quién es el responsable que decide sobre



el tratamiento de los datos? Y en caso de una transferencia de datos a otro país, ¿quién responde por la protección de esos datos? Si las bases de datos llegaran a ser *hackeadas* o robadas o manipuladas o alteradas, ¿quién debe responder por el mal uso que se le haya dado a esa información? Infortunadamente, nada de ello está claro para nadie. Pareciera que el ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa es vacilante ante tal panorama. Ni siquiera puede decirse que existe un aviso de privacidad previo al tratamiento de los datos personales, y no es porque uno crea simplemente que las cosas son así. En esta investigación, según lo que nos pudo decir de viva voz un policía que ya ha sido sometido al procedimiento de actualización de datos, es que todo esto es incierto para él, asegura no estar enterado de lo que implica no tener un aviso de privacidad ni saber de la autoridad responsable a la cual dirigirse en caso de rectificación de sus datos. Creemos, tristemente, que varios de sus compañeros deben estar en el mismo supuesto.

Lamentablemente, la falta de información y, en ciertos casos, la ignorancia hacia temas tan sensibles como la información personal, es generalizada. El denominador común de la gente es su apatía y falta de interés en asuntos tan relevantes como sus datos personales, pero provocados en buena medida por el ocultamiento del alcance del otorgamiento de sus datos personales. Si a mí me dijeran que los datos que me están tomando serán compartidos con otras instituciones e incluso con otros países, que muy probablemente serán manejados para realizar actividades de supuesta prevención y sin asegurarme que

los datos serán debidamente protegidos, la reacción inmediata que tendría sería muy diferente, ya que se contrapondría mi supervivencia como persona al obtener un trabajo y recursos, con mi seguridad personal y familiar.

Muy probablemente el empleo de técnicas novedosas y poco convencionales para el almacenamiento de datos y con las cuales no estamos familiarizados, hace que nos resulte indiferente el tema. De igual manera, el hecho de no haberlo vivido ni saber de algún familiar o conocido que haya estado inmiscuido en un tema de robo de datos o mal uso de los mismos, hace que no se midan las consecuencias que esto puede ocasionar.

La gente, por lo general, no alcanza a dimensionar que la vigilancia de datos es un tema muy recurrente y cada vez más cercano a nosotros. Aun así, no alcanza a vislumbrarse realmente que quien dispone de informaciones privadas, tiene el poder sobre ellas. Cuando de esa vigilancia constante se pueden crear y extraer perfiles de la personalidad y predecir sobre nuestras futuras decisiones, gustos o determinaciones, quedando en una especie de *transparencia humana*, hasta entonces mediremos el peligro que significa estar siendo vigilados, controlados.<sup>14</sup> Hasta que el destino nos alcanza es cuando

.....

14 Al respecto, la videovigilancia para fines de seguridad es otro de los muchos temas que están relacionados con los datos personales. Con la puesta en marcha del "Proyecto Bicentenario Ciudad Segura", el gobierno del Distrito Federal asegura estar monitoreando las 24 horas del día los 365 días del año a la gente que camina por las calles del Centro de la Ciudad. Al no haber una regulación específica al respecto, quienes operan dicho programa han abusado del tratamiento de la imagen de las personas, entre otras cosas, por no existir consentimiento expreso de por medio para que puedan ser grabadas o monitoreadas. De igual manera, la vigilancia en los centros de trabajo se ha convertido en un control perpetuo, lugares donde la gente está siendo observada en una especie

empezamos a reaccionar, como si antes de ello viviéramos cada uno de nosotros aislados completamente de la realidad.

Otro riesgo que trae para sí el uso deliberado de las bases de datos tiene que ver con una posible combinación de datos. Para ello, es pertinente saber que existe un sinnúmero de bases de datos. Entre éstas destacan aquellas que identifican o verifican a una persona, como son: las bases de datos criminales, migratorias, de identidad, de historiales clínicos, vehiculares, electorales y de ADN, entre otras.

No obstante que puedan clasificarse todos y cada uno de esos datos por separado, el tratamiento irresponsable o inadvertido de quien controla esas bases, provocaría un enorme caos.

Entre los riesgos más sobresalientes y considerables se encuentra la pérdida, extravío, robo o alteración de la información; el uso mal intencionado o con fines diferentes a la recogida de datos; y el peor y más grave, la suplantación de la identidad. Y es que a nadie le gustaría que sus huellas dactilares de pronto aparecieran en la escena de un crimen en el cual no participó, o incluso que se utilizaran indebidamente para realizar operaciones económicas en su nombre.

---

de *Gran Hermano* predicho por George Orwell en su novela 1984, dejando al descubierto información personal relevante de las personas, con la cual, al igual que sucede con la obtención de datos biométricos, su uso puede ser peligroso de no existir reglas específicas para su tratamiento. Curiosamente, según datos nuestros de una encuesta realizada en agosto de este año en el Centro Histórico de la Ciudad (lugar donde operan más de 3 mil cámaras del Sistema Tecnológico de Videovigilancia con sensores en la vía pública [STV]), la gente se siente más segura cuando es vigilada aunque no consideran que ayude a prevenir delitos, ni tampoco que la grabación de su imagen implique un riesgo para su privacidad. En fin, quisimos ilustrar la relación que tienen las cámaras de vigilancia con nuestro tema de ensayo. Por ahora, lo dejamos pendiente para abordarlo en otra ocasión.

Y sabemos que cuando los delincuentes encuentran la manera de duplicar o robar bases de datos, en este caso biométricas, entonces se pueden cometer infinidad de delitos, entre ellos fraude y suplantación de la identidad, con lo cual estaremos frente a un verdadero y costoso problema ya que las víctimas no podrán cambiarse nunca los iris de los ojos ni las huellas de las manos.

Entre los riesgos más comunes asociados a los datos biométricos están los siguientes:

- a) **Reconocimiento de voz.** La elección de la voz es una modalidad biométrica utilizada con fines de reconocimiento de un individuo. Este reconocimiento se asocia con la estructura física del tracto vocal de un individuo para registrar el tono, duración, calidad y dinámica, entre muchas otras características más y, con base en ello, crear un modelo único de identidad.

La fácil implementación del reconocimiento de voz, a su vez, contribuye a su mayor fragilidad que conlleva a la susceptibilidad de variaciones del micrófono, ruido externo y frecuencia del discurso.

Estos sistemas son ampliamente susceptibles de ataques y robo de información a través del *spoofing* (en términos de seguridad de redes, este vocablo significa la suplantación de la identidad con fines maliciosos), con lo cual el riesgo de suplantar la voz de una persona es muy común.



Imaginemos un escenario en el que se ha creado un modelo de voz relativo a un policía el cual, por cuestiones anómalas, desaparece de la base de datos, se pierde de donde estaba almacenado y no hay respaldo de él; ese día, el mismo policía ha sido detenido por probable culpabilidad y participación en una extorsión y un secuestro. ¿Cómo se debe actuar en estos casos?, ¿quién tiene la información relativa al policía y cómo se puede recuperar?, ¿cómo probar que el policía no es quien aparentemente participó en la extorsión y el secuestro?, ¿cómo castigar a las personas que robaron la información para un uso perjudicial? En fin, todo aquello que puede derivarse de una base de datos de grabación de voz, ciertamente, no está resuelto.

**b) El registro de huellas dactilares y palmares.** Esta forma de reconocimiento es una de las más ampliamente utilizadas y publicitadas. Incluso ahora, son usadas con gran frecuencia para acceder a los centros de trabajo como instituciones, bancos y empresas que utilizan esta forma de identificación de sus trabajadores.

Las huellas dactilares son un método rápido de grabar, su trayectoria de tal o cual forma hacen que cada huella sea única; de esta manera, basta con estampar cada una de ellas: los relieves, la porción de las crestas, los valles entre éstas, así como los espacios finales y las bifurcaciones en un sistema biométrico para tener una base de datos de huellas dactilares.

No obstante la gran aceptación social que han tenido, su uso desmedido representa un dilema ya que cada huella es diferente. El registro de ellas en exceso, como las diez huellas dactilares (tal y como se establece en el *Manual de la actualización de datos del personal de policía del Distrito Federal*), puede significar una desproporción entre la finalidad perseguida y los datos solicitados. Además de lo tardado que puede ser tomar con detalle cada huella, está comprobado científicamente que, al paso del tiempo, las crestas papilares de los dedos se desgastan, lo mismo que las huellas dactilares de las personas que trabajan con sustancias químicas o en la agricultura, o bien haciendo manualidades, ya que estos trabajos demandan la utilización constante de las huellas de las manos lo que provoca que se desgasten más rápidamente que las de otros sujetos. Contrario a esto, las huellas de los niños y de los bebés se desarrollan completamente hasta los ocho años, aproximadamente, lo que hace más difícil su registro e identificación.

Lo mismo sucede en cuanto al registro de huellas palmares: los surcos y sus secuencias hacen que sean únicas una de otra.

No olvidemos que en el caso que estamos comentando, el *Manual de procedimiento en la actualización y toma de datos biométricos en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública*, pide el registro tanto de las huellas dactilares como el de las huellas palmares. Pero, en todo caso, ¿basta una cirugía plástica de huellas para cambiar la identidad de una persona evitando así ser encontrado, tal y como sucede en las películas de ficción?



**c) El escaneo del iris.** El método automatizado de reconocimiento de iris es relativamente nuevo. Este proceso se realiza analizando el patrón al azar del iris, que es el músculo dentro del ojo con pigmentos de color de acuerdo con la cantidad de melatonina. Su función, entre otras, es regular el tamaño de la pupila.

La digitalización del iris de los ojos requiere el uso de una cámara digital de alta tecnología. Los iris de cada persona son únicos y diferentes entre sí, lo que permite que su uso sea reconocido para la identificación de personas.

Uno de los riesgos asociados a este método es el que deriva de un mal enfoque: si la cámara enfoca incorrectamente o por equivocación las pestañas, los párpados o las pupilas, éstas pueden hacer que la imagen llegue a distorsionarse haciendo incluso que su rendimiento sea bajo.

Algunos estudios han revelado que este método puede ser complicado de usar por las enfermedades asociadas a los ojos, como el glaucoma o las cataratas. Dado que se trata de una estructura del cuerpo, al igual que las huellas dactilares, el iris puede llegar a desgastarse con el simple transcurso del tiempo, por lo que su recopilación e identificación es más difícil en personas adultas.

El problema del almacenamiento de bases de datos con información del iris de una persona, siempre que no haya un cuidado de por medio sobre esa información, está asociado a los beneficios económicos que puedan llegar a obtener grandes cadenas

farmacéuticas, por ejemplo, que incursionen en el mercado sobre el desarrollo de un medicamento nuevo, o bien las cadenas de laboratorios que, a cambio de lujosas ganancias, obtengan, a como dé lugar, información sobre pacientes para realizarse estudios en sus instalaciones.

**d) Toma de muestras de ADN.** Este método es, por mucho, el más nuevo, riguroso y riesgoso de todos.

Para fines de identificación, la representación alfanumérica de los resultados derivados del análisis del genoma humano se visualizan en forma de cromatogramas, donde los diversos picos forman, por su distinta posición, un perfil de ondas diferente y único de cada persona.<sup>15</sup>

Los perfiles de ADN son realmente valiosos como información personal, ya que los datos que son recogidos para muestras de ADN están vinculados con la salud de una persona, esto es, su vida clínica. Pareciera ficción, pero en la realidad, nuestro material genético dice casi todo sobre nosotros, por ejemplo: qué tipo de enfermedades pasadas tuvimos o las que podamos desarrollar; incluso se pueden determinar tendencias, rasgos de la personalidad y el origen étnico. De aquí, otro de los riesgos que se deriva al tratar esta información tiene que ver con el derecho a la igualdad y no discriminación de trato entre las personas por su origen étnico.

.....  
15 L. A. Lorente Acosta, "Identificación genética criminal: importancia médico legal de las bases de datos de ADN", *Bases de datos de perfiles de ADN y criminalidad*, cátedra interuniversitaria de Derecho y Genoma Humano, Comares, Bilbao, Granada, 2002, pp. 4-5.



Por menor que parezca, las bases de datos genéticas sí representan riesgos latentes derivados de su uso y almacenamiento, no obstante que sólo los resultados puedan ser interpretados y analizados por especialistas en un laboratorio.

Los perfiles de ADN deben lograrse a través del análisis en laboratorios certificados y especializados en la interpretación de los resultados. Es importante que quienes hagan uso de esta información, es decir, los responsables del manejo de la información de las bases de datos genéticas de los policías del Distrito Federal, sean cuidadosos con el tratamiento de esta información y confíen no a cualquier empresa que se diga tener una buena reputación, sino el hecho de ir más allá para comprobar que, el laboratorio o empresa de que se trata, esté legalmente registrado y su ejercicio certificado, ya que si no se tienen en cuenta estas consideraciones, el precio que se pague puede ser más alto de lo imaginado.

A pesar de lo anterior, también debe tomarse en cuenta que muchas legislaciones en el mundo, como la española, utilizan la toma de muestras de ADN solamente con motivos de investigaciones asociadas a un hecho delictivo y siempre que medie intervención judicial. Esto es, cuando para determinar la posible comisión de un delito, la obtención de muestras de ADN sea clave, o cuando derivado de ello, los argumentos sean realmente contundentes para creer que se trata de un sujeto específico que está relacionado con un hecho delictivo, pero nunca han funcionado como forma de control en la prevención del delito, como acontece aquí en México.

En conclusión, los riesgos asociados a las bases de datos no son ni están fuera del alcance de la realidad; son, por el contrario, supuestos que pueden ocurrir en la vida diaria en la medida que no se tengan los cuidados ni se sigan las acciones pertinentes para su tratamiento. Pensemos en los graves efectos que la suplantación de la identidad podría tener en fallos judiciales.





## A MANERA DE CONCLUSIÓN

Hemos visto y advertido la aplicación de la biometría a la seguridad pública, sus implicaciones y riesgos, ventajas y desventajas, excesos y contrapesos. En las siguientes líneas enfocaremos nuestra atención a dilucidar nuestra hipótesis inicial de si es cierto o no el dilema de *sacrificar derechos humanos a favor de la seguridad pública es social y legalmente válido*.

Antes de entrar al debate queremos hacer una aclaración. Cuando dos derechos entran en conflicto porque pudieran ser igualmente válidos en un caso en particular, como es el caso de la seguridad pública y el derecho a la privacidad de las personas, tenemos un problema de colisión de derechos. Ponderar es la única forma feliz de solución a este conflicto. La ponderación de dos derechos humanos implica un cierto grado de complejidad por las circunstancias de cada caso, esto es, que prevalezca un derecho en un caso determinado no significa que prevalecerá para los demás casos, ya que su determinación es casuística. Por tanto, intentaremos advertir, contrastando dos posturas muy fuertes, pero sin adentrarnos en el análisis particular de la ponderación de derechos, si las bases de



datos del personal de policía en el Distrito Federal basadas en sistemas biométricos están justificadas en cuanto a la injerencia que presentan en la vida privada de las personas.

La primera postura dentro de este interesante debate se inserta en quienes defienden abiertamente este proyecto de seguridad. Su argumento radica en que la convivencia pacífica de las personas es prioridad en el quehacer del Estado y, en este entendido, el Programa Nacional de Actualización de Datos Biométricos en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública es un gran salto para la seguridad de la sociedad.

Por otra parte, quienes estamos a favor de que se respete el derecho a la privacidad de las personas así como el ejercicio de la autodeterminación informativa, que como ya mencionamos incluye una facultad expresa de disposición de la información del individuo que sale de su esfera para llegar a otros ámbitos pero manteniendo ese poder de control sobre ella, nos oponemos al uso de este programa como una política de vigilancia y control masivo de las personas más que de prevención.

Encaminar una política de vigilancia o espionaje no es sano para la sociedad ni acorde con el sistema democrático en que vivimos. La credibilidad de nuestras instituciones y de los que están al frente de ellas se construye con el actuar del día a día.

No resulta lógico suponer que con la implementación del Programa de Actualización de Datos del Personal de Seguridad Pública, sacrificando derechos como la privacidad de las

personas y obstruyendo las bases fundamentales del derecho a la autodeterminación informativa, se logre reducir en un alto porcentaje el tema de la inseguridad en el Distrito Federal y en todo el territorio mexicano.

Por el contrario, la falta de tino para un control limitado de acceso a la información de las personas, descuidando aspectos esenciales de las mismas como su derecho a conocer en dónde y para qué fines se encuentra almacenada su información o bien, en caso de perturbación, quién responde sobre esa información, nos parece un grave atentado en contra del libre desarrollo de la personalidad. La incertidumbre legal, social, pero sobre todo moral de encontrarnos en una especie de "hombres de cristal",<sup>16</sup> acecha cada vez más nuestras vidas colocándonos en un estado de indefensión propicio para la violación de derechos.

Nos inclinamos claramente en el presente caso por una adecuada protección de los derechos humanos en favor del libre desarrollo de la personalidad, entre ellos la privacidad y la autodeterminación informativa.

Creemos que el dilema de sacrificar ciertos derechos a favor de la seguridad es falso en tanto que no se pueden desatender, mucho menos abandonar, derechos que tienen que ver con el desarrollo integral de la persona so pretexto de lograr medidas de prevención de

.....

16 Con independencia del género utilizado, el término nos parece relevante porque con él se hace notar la importancia de ser vistos con transparencia en nuestra propia vida. El término se puede encontrar en M. Daranas Peláez (trad.), Jurisprudencia constitucional extranjera, Tribunal Constitucional Alemán, Ley del Censo, BJC, núm. 33, 1984.



hechos delictivos que logren la eliminación de la inseguridad en que actualmente se vive en la Ciudad de México.

Por otra parte, pensar en reformas estructurales legales y políticas que mejoren las formas de gestión y administración de las bases de datos servirán de marco de protección pertinente de los datos personales contenidos en ellas.

Lo que ocurre en nuestro país es que hay ocho documentos entre leyes, lineamientos y consideraciones, además de una ley federal y otra local de protección de datos personales, que integran la normatividad vigente para legitimar el *Manual de procedimiento en la actualización y toma de datos biométricos* en el Registro Nacional de Personal de Seguridad Pública. La aplicación de esta normativa resulta incierta, compleja para los casos en que prevalezca uno u otro, difusa y confusa.

Por ello, es necesario homologar a través de una normatividad legal e integral, el tratamiento de los datos personales e incluir el principio de continuidad de la protección para las transferencias de datos.

No debe verse a la normatividad como la panacea de la inseguridad del Distrito Federal ni que con ella será apropiado el ejercicio del derecho a la autodeterminación informativa, ya que estos temas exigen un esfuerzo conjunto entre sociedad y gobierno para tomar medidas que busquen poner fin a un episodio de criminalidad en la Ciudad de México. El tema no se reduce de ninguna manera a la implementación de bases de datos del personal de policía con el afán de tener un control sobre los mismos si se deja en gran desventaja

y desamparo cuestiones básicas como el tratamiento de los datos en supuestos de posibles abusos.

Finalmente, queremos dejar claro que de ninguna manera nos oponemos a la toma de muestras de ADN o al registro de voz y al escaneo del iris o al estampado de huellas dactilares siempre que éstas tengan un propósito específico en el funcionamiento del sistema y se haga con el debido respeto a los derechos humanos. Podemos estar a favor de implementar bases de datos de criminales que se haya confirmado su participación en un hecho delictivo grave o bien para fines de investigación, por ejemplo, un crimen perpetrado en contra de una persona, siempre que nos convenzamos que a través de estas formas se puede llegar al resultado deseado siguiendo las formalidades requeridas para la obtención, tratamiento y destrucción de los datos tal y como acontece con el Comité de Ministros del Consejo de Europa en donde estos temas se tratan abiertamente a través de tratados que vinculan a las partes.

Los temas más delicados que no se tocan en la implementación de las bases de datos son los fines concretos para los cuales se procesa la información, así como la proporcionalidad en la toma de datos personales y el objetivo perseguido con éstos; la confidencialidad de la información; los métodos de seguridad y resguardo de la misma; las condiciones generales para el tratamiento de la información; el procedimiento general para el tratamiento de la información; los casos en que se deberá tener acceso a la información por parte de la autoridad responsable; la temporalidad en el almacenamiento de la



información (para lo cual es preciso el consentimiento del sujeto siempre que no se trate de sospechosos, detenidos o imputados); el bloqueo o la destrucción de la información; y los casos previstos para el extravío, robo, *hackeo* o pérdida de información. Asimismo, no debe olvidarse que el individuo tiene el poder y control sobre su propia información para decidir sobre cuáles de sus datos quiere proporcionar y cuáles no; de la misma manera se exige su derecho de conocer en qué bases de datos se encuentran almacenados sus datos, y la rectificación o cancelación de los mismos en cualquier momento.

Por último, no queremos terminar estas reflexiones sin antes insistir en que el respeto a la dignidad humana no se mide en términos numéricos o de cantidad, sino tomando en consideración la calidad del trato siempre que se acuerde el uso adecuado de nueva tecnología aparentemente inocua, sobre todo al manejarse informaciones personales sensibles que, por su naturaleza, requieren de un cuidado especial y oportuno.

## BIBLIOGRAFÍA

Arteaga Botello, Nelson, *Vigilancia, poder y sujeto: caminos y rutas después de Foucault*, México, Itaca, 2012.

Daranas Peláez, M. (trad), *Jurisprudencia constitucional extranjera*, Tribunal Constitucional Alemán, *Ley del Censo*, *BJC*, núm. 33, 1984.

Díaz, Vanessa, "Licencia biométrica, caja de pandora", *Hechos y derechos*, núm. 16, julio-agosto de 2013, México, IJ-UNAM. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/HechosyDerechos/indice.htm?n=16> y <http://www.noroeste.com.mx/publicaciones.php?id=889248>.

International Standards, *Compilation of Good Practices for Intelligence Agencies and their Oversight*, Report to the UN Human Rights Council by the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., "Reflexiones sobre la dignidad humana", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 136, México, IJ-UNAM.



Martínez García, Juan Carlos, "El reinado de la biometría", ¿Cómo ves?, núm. 104, julio de 2007, UNAM. Disponible en <<http://www.comoves.unam.mx/numeros/indice/104>>.

Moates, Anne, "Privacy, Biometrics, Technology and Health", *Chisholm Health Ethics Bulletin*, núm. 3, vol. 9, otoño de 2004.

Nicolás Jiménez, Pilar, "Ficheros policiales de perfiles de ADN", en Antonio Troncoso Reigada, *Comentario a la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal*, Thomson Reuters, Civitas.

Remolina Angarita, Nelson, "Insuficiencia de la regulación latinoamericana frente a la recolección internacional de datos personales a través de Internet", en S. J. Álvarez Londoño y Luis Fernando, *Quaestiones Disputatae*, Colombia, 2012.

Sullivan, Claire, *Digital Identity: An emergent Legal Concept. The role and legal nature of digital identity in commercial transactions*, Australia, The University of Adelaide Press, 2011.

Valenzuela Aguilera, Alfonso (coord.), *Ciudades seguras, cultura ciudadana, eficacia colectiva y control social del espacio*, México, Porrúa, 2011.





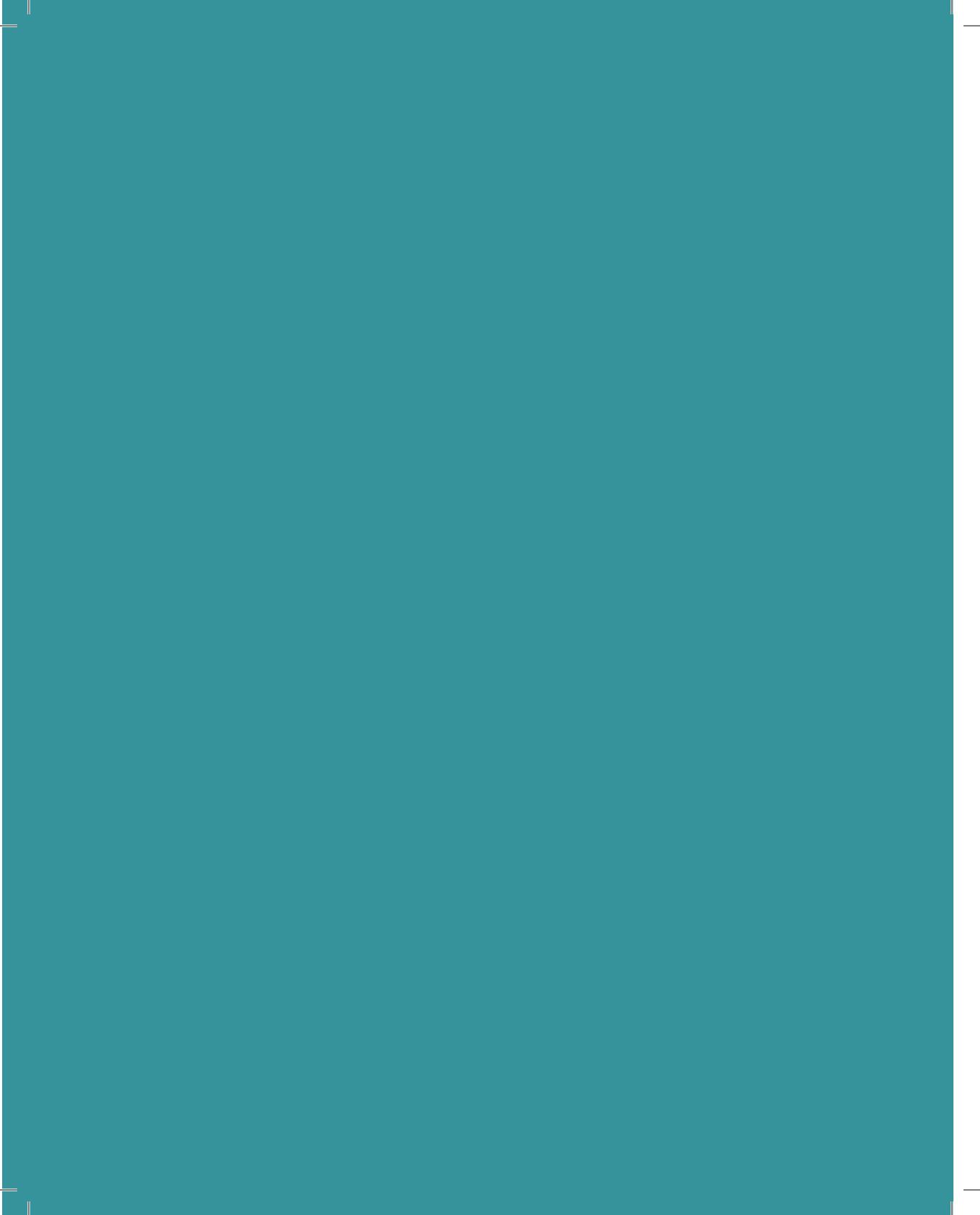
## MIGUEL ÁNGEL MENÉNDEZ OCAMPO

Estudiante del onceavo trimestre de la licenciatura en ciencia política en la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa. Estudiante del tercer semestre del Sistema Universitario Abierto en la FES-Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha publicado poesía en la revista cultural *Casa del Tiempo* de la UAM. Participó como ponente de diversos temas de divulgación de la ciencia en “La Metro en el Metro: un paseo por el conocimiento”, programa cultural entre la Universidad Autónoma Metropolitana y el Sistema Transporte Colectivo Metro (STC).

TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y AUTONOMÍA:  
FUNDAMENTOS PARA MEJORAR LA VIDA  
DEMOCRÁTICA EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA.

MIGUEL ÁNGEL MENÉNDEZ OCAMPO

ENSAYO GANADOR DEL  
**TERCER LUGAR**



# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	119
1. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO	123
1.1. Los conceptos teóricos de acceso a la información y la transparencia	128
1.2. La política de transparencia	131
2. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN	137
2.1. El Principio de publicidad y el Principio de máxima publicidad en la constitución	140
2.2. La cultura de la transparencia y su posible efecto en la democracia	142
3. AUTONOMÍA JURÍDICA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA	149
3.1. Estado y vida Universitaria ¿intromisión o rendición de cuentas?	152
4. LO NORMATIVO ¿EXPRESIÓN DE LA REALIDAD?	165
4.1. El caso de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en el acceso a la información en su portal de internet	167
CONCLUSIONES	171
ANEXO	173
BIBLIOGRAFÍA	184



## INTRODUCCIÓN

*El todo social sólo deja de conformar como poder externo la esencia de sus individuos en la medida en que la espontaneidad racional de los mismos se convierte en principio transparente de su existir.*

MAX HORKHEIMER

El acceso a la información y la transparencia hoy se consideran instrumentos invaluable de la democracia, y en nuestro país han tenido relevancia, a partir de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El contexto nos obliga a incluir estos elementos en cualquier institución pública y en las que reciben recursos públicos, pero también aquellas organizaciones no gubernamentales o empresas privadas que tengan decisiones en el aspecto público, es decir, que inciden en la vida pública del país.

El derecho de acceso a la información está establecido en nuestro país; es una realidad ineluctable. La información que producen las instituciones que norman la vida política del país es pública, pero no toda: la ley especifica claramente cuál es pública y cuál pertenece a datos privados, información confidencial o reservada. La política de transparencia es un hecho inédito y con gran alcance transformativo; sin embargo, no hay un balance histórico ni resultados palpables, incluso



no podemos medir realmente el efecto en la democracia, ya que esta realidad es producto de la lucha en la que el gobierno pretende ser democrático y afianzar la democracia como régimen de gobierno.

En este ensayo haremos un análisis acerca del estado en general de lo que es el acceso a la información y la transparencia pública, y de forma específica trataremos de hacerlos encajar en el contexto de las instituciones de educación superior, en especial en la universidad pública, haciendo una reflexión entre transparencia, acceso a la información y autonomía universitaria. Por tanto, nos preguntamos: ¿quién norma a las universidades públicas?, ¿a qué comunidad o sociedad le interesa la información y los procesos que se erigen en las instituciones de educación superior?, ¿la transparencia universitaria genera una cultura democrática en la universidad? De momento podríamos contestar que es el Estado mexicano –vía constitucional– quien nombra a estas instituciones autónomas constitucionales, y la Auditoría Superior de la Federación, perteneciente a la Cámara de Diputados; sin embargo, las universidades se norman a sí mismas con su autonomía constitucional. En cuanto a la segunda pregunta, es la propia comunidad universitaria, pero esta cuestión aún está lejos de verse en las prácticas cotidianas de la vida universitaria, y es todavía más difícil poder analizar si la transparencia universitaria ha podido consolidar una tarea que está todavía lejos de alcanzarse: la democracia integral.

Creemos que las universidades son potenciadoras del desarrollo en conocimiento, son capaces de asimilar las prácticas de transparencia y acceso a la información pero, en este caso, hay que conceptualizar

a la universidad como organización institucional. Tenemos que reflexionar acerca del papel que han desempeñado o que se espera que desempeñen para crear una democracia integral, al tiempo que deberían de estar a la vanguardia sobre estos tópicos que mejoran la participación social con la información, desde la óptica de que la información es poder.

Si la información es tentativamente importante para conocer la naturaleza de los procesos administrativos, financieros, comerciales y políticos, no queda duda de que estos organismos están obligados a proporcionarla de acuerdo con la legislación vigente. La cultura de la transparencia y el acceso a la información empiezan a germinar de manera paulatina, es decir, se hacen visibles a través de una comunidad a la que le interesa conocer los datos, la información que siempre gira en torno a la verdad.

Es importante reflexionar acerca del papel que ha tenido la sociedad organizada para impulsar la agenda de la transparencia pública, pues es irrisorio suponer que la sola legislación impulsada tanto por la sociedad civil como por la agenda legislativa de los poderes de la federación es suficiente para crear la cultura de la transparencia y el acceso a la información.

En este sentido, las políticas públicas han contribuido a consolidar, a través de los gobiernos que pasan por el aparato del Estado, las agendas no sólo de los gobernantes en turno sino una perdurable en el tiempo. La política de transparencia ha dado un vuelco en este sentido para obligar a las instituciones públicas a publicar su información.





## 1. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

Hablar de acceso a la información y transparencia en nuestro país es relativamente un tema novedoso en los ámbitos académico y político, pero lo es más en el ámbito social. Históricamente estos temas empiezan a trascender con los cambios políticos y sociales de nuestro país en las últimas tres décadas; sin embargo, es hasta el final del siglo XX donde el derecho a la información y la política de transparencia, empiezan a materializarse, el fin sería, limitar al poder.

En los Estados Unidos Mexicanos antes de 1977<sup>1</sup> no existía el acceso a la información ni el derecho de acceso a la información pública, y es hasta este año en que llega plasmándose en una reforma política. Para Salazar Ugarte y Vázquez Sánchez (2008) es un periodo en donde no hay cambios profundos, aquí se contextualiza en un primer momento antes de 1977 y un segundo momento hasta el año 2000.

Para estos autores un tercer momento se da a partir de 2000, ya que en esos años la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió por

.....

<sup>1</sup> Es notorio que en 1977 se da una reforma constitucional para que exista el "derecho a informar", pero sólo es maniquea para los intereses del grupo en el poder que en ese entonces controlaba la información, ya que la letra jurídica era letra muerta. En los hechos, el presidente y su poder ejecutivo de un partido político (Partido Revolucionario Institucional) sólo controlaba el poder del Estado para las entradas y salidas de información.



primera vez que el derecho a la información debía ser entendido como una garantía individual, hecho emblemático para nuestro país, para el sistema político y para nuestra democracia.<sup>2</sup>

El cuarto momento viene en 2002 cuando se crea la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI); asimismo, los estados de la República empiezan a tomar las riendas respecto a su independencia, y de acuerdo con nuestro federalismo imperante, legislando al respecto leyes en materia de acceso a la información pública creando, asimismo, el derecho a la información. Y un quinto momento se desarrolla en el transcurso de 2007 cuando México cumple a plenitud con sus compromisos internacionales convirtiéndose, así, en modelo de vanguardia a nivel internacional en derecho a la información.

El derecho a la libertad expresión, a la libertad de prensa, son anteriores al derecho a la información y a la transparencia del Estado; en este sentido, para Trinidad Zaldívar:

[...] durante 120 años, de 1857 a 1977 –año en se reformó–, el artículo 6º conservó intocada la misma redacción, que establecía que “la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún crimen o delito, o perturbe el

---

<sup>2</sup> Pedro Salazar, Ugarte (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, IFAI/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2008.

orden público". No fue sino hasta diciembre de 1977 que se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma para agregarle, en la parte final, una pequeña oración que desencadenaría una gran transformación y que era que el derecho a la información será garantizado por el Estado.<sup>3</sup>

Lo anterior evidencia que el acceso a la información y la transparencia no eran agenda del Estado, ni los derechos de los ciudadanos. Imperaba la secrecía y la opacidad hasta 1977, año en que se plasma que el Estado es el garante de dar a conocer la información, aunque es letra muerta pues en ese tiempo todavía no entrábamos a la democracia y el sistema político mexicano se caracterizaba por el autoritarismo, ya que controlaba un poder presidencial casi autónomo en sus decisiones, un partido que hegemonizaba al aparato estatal, y es hasta 2002 cuando ocurre una transformación en las instituciones: ahora tenemos un gobierno dividido, en donde la pluralidad de partidos compiten en igualdad de condiciones, una pluralidad de partidos políticos, una lucha más democrática por acceder al poder por medio de reglas electorales, mayor pluralidad en medios de comunicación y una ciudadanía más informada.

.....  
3 Ángel Trinidad Zaldívar, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 2006, p. 31.



El acceso a la información,<sup>4</sup> el derecho de la información y la transparencia son relativamente nuevos en la agenda política del Estado porque, como proyecto político, se han logrado localizar en la agenda de gobierno, principalmente en el Poder Ejecutivo Federal; sin embargo, en el poder estatal y en los municipios aún queda mucho por hacer.

Para Juan Francisco Escobedo el surgimiento de la transparencia pública en nuestro país se da en un momento de decadencia por parte de las instituciones del aparato estatal, ya que empieza a surgir una efervescencia del poder político pero, al mismo tiempo, una paulatina movilización del cuerpo social pues la reforma de 2002 fue impulsada por un grupo de personas conocido como “Grupo Oaxaca”.<sup>5</sup> Este grupo consiguió posicionar en la agenda pública el tema del acceso a la información con el derecho de acceso a la información pública, e incluso tuvo la capacidad para “gestionarlo” en los poderes estatales (Escobedo, 2010:38). Así, el 30 de septiembre de 2001 presentó una propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública la cual contenía los siguientes principios:

- 
- 4 Hacemos notar que no tendría caso hablar de estos temas si antes no existe el derecho de la libertad de prensa, que en nuestro país ha pasado varias etapas; sin embargo, podríamos tener en cuenta que los medios de comunicación se han distanciado del poder político del Estado, es decir, para que pueda haber derecho de la información, acceso a la información y la transparencia, podemos hablar que ya existe el derecho a la prensa y a la libertad de expresión, pues todo esto va encaminado a una compleja conexión de derechos.
- 5 Es identificado con este nombre por la periodista Ginger Thompson del *New York Times*, en una entrevista con Ernesto Villanueva, por ser en esa ciudad el lugar en que se dieron cita por primera vez los integrantes.

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

Los principios anteriores guardan especial importancia porque promocionan, en esencia, el republicanismo, el gobierno abierto, el derecho universal y la autonomía en la decisión, lo que llevaría, posteriormente, una política pública de la transparencia que ya venía formulándose en el discurso y que en el sexenio presidencial de Vicente Fox Quezada (2000-2006) se afianzó como agenda de gobierno. En

.....

6 Este grupo nombró una comisión que estuvo integrada por Sergio Elías Gutiérrez (Escuela Libre de Derecho Campus Monterrey), Jorge Islas (Universidad Nacional Autónoma de México), Issa Luna Pla (Universidad Iberoamericana), Salvador Nava (Universidad Anáhuac del Sur), Roberto Rock (Periódico *El Universal*), Luis Salomón (periódico *El Informador*), Miguel Treviño (Grupo Reforma), Miguel Carbonell (Universidad Nacional Autónoma de México), Juan Francisco Escobedo (Universidad Iberoamericana), Jenaro Villamil (periódico *La Jornada*) y Ernesto Villanueva (Universidad Iberoamericana).



esa época nuestro país se encontraba en un momento coyuntural: existía un gobierno dividido, el Poder Legislativo ya era autónomo en sus decisiones, había alternancia en el Poder Ejecutivo, los partidos políticos eran más fuertes en la arena electoral, se crearon instituciones autónomas y, por supuesto, no hay que olvidar a las organizaciones de la sociedad civil.

Es importante comprender que en nuestro país tiene muy pocos años el tema de la transparencia pública, por lo cual sería difícil visualizar los resultados históricos de la reforma cumbre de 2002; más bien tenemos que analizar este paso como el primero de una serie de elementos que desencadenan otros hechos, que alimentan el empoderamiento del ciudadano y que fortalecen el Estado constitucional democrático.

En resumen, el acceso a la información es un tema que de forma paulatina se ha ido introduciendo en la agenda de las políticas públicas del Estado mexicano, esgrimiéndose y permeando las prácticas en las instituciones, y trayendo consigo transparencia en sus actividades.

## 1.1 Los conceptos teóricos de acceso a la información y la transparencia

Los conceptos de acceso a la información y transparencia han tenido un gran avance principalmente desde la década de los noventa del siglo XX. Estos mecanismos han sido aplicados con mayor auge en todo el mundo ya que, en la medida de lo posible, dan una mayor legitimidad

a los sistemas políticos donde impera la democracia, haciendo que los funcionarios o servidores públicos se apeguen a las reglas, por lo cual actúan en beneficio del bien común y dejan de lado el beneficio personal que ha alimentado a la corrupción de manera estructural.

El acceso a la información pública es un derecho constitucional, es decir, su impacto está en la esfera de lo jurídico; en cambio, el concepto de transparencia alude a un término de la ciencia política, la transparencia es un mecanismo ideal para controlar al poder político pero, desde otra posición, busca hacer una democracia más participativa, más funcional y eficiente con todos los sectores sociales.

Sin estos mecanismos los funcionarios públicos, los legisladores o cualquier otro tipo de mandatario electo popularmente cambiaría el interés público en interés privado, además de intereses facciosos de grupo, porque, como resultado, se desvirtúa la función pública, el interés general del gobierno y se desprestigia a la propia política. Por ello, debe existir responsabilidad sobre el mal manejo de los recursos públicos con los que funciona el aparato estatal, pues la responsabilidad implica sanción. Lo que buscan estos mecanismos es mejorar al Estado en el aspecto de la gobernanza democrática y fincar responsabilidades por la opacidad de sus actos.

Hay una diferencia clara entre el acceso a la información y la transparencia, ya que se trata de dos cuestiones de distinta naturaleza. Por un lado, el acceso a la información debemos concebirlo a partir de que cualquier ciudadano tenga la posibilidad de tener acceso a la información, mientras que la transparencia es el hecho de que una



institución haga un proceso para conocer dicha información. En este sentido, concordamos con Manuel Alejandro Guerrero en que, aunque tienen estrecho vínculo el acceso a la información y la transparencia no son lo mismo, ya que el acceso a la información tiene que ver con las normas jurídicas que reglamentan y ordenan el acceso de los individuos a la información pública, y la transparencia es la condición en la que se encuentra la información pública, ya que dicha información debe ser abierta, estar disponible y con el escrutinio del observador público.<sup>7</sup> En cierto sentido, la triada sería acceso a la información-transparencia-rendición de cuentas, pero aún estamos lejos para poder afirmar en nuestra realidad inmediata que las instituciones cumplan paso a paso este mecanismo para mejorar las condiciones democráticas. Para este mismo autor, el acceso a la información pública y la transparencia son mecanismos complementarios en los regímenes democráticos y contribuyen a una gestión gubernamental que rinda cuentas.<sup>8</sup>

A la transparencia, a diferencia del acceso a la información, la podemos entender como la tendencia a la apertura informativa de las entidades públicas a la sociedad, es decir, para el escrutinio, sin que esto signifique un procesamiento o una justificación de los datos o hechos; mientras que la rendición de cuentas es la obligación de los servidores públicos de justificar su actuar público ante la sociedad

7 Manuel Alejandro Guerrero, "El IFAI, el acceso a la información y la transparencia", en José Luis Méndez (coord.), *Políticas públicas*, serie Los grandes problemas de México, vol. XIII, México, El Colegio de México, 2010.

8 *Ibidem*, p. 261.

(Pacheco, 2006:33).<sup>9</sup> Si bien es cierto que conceptualmente no son lo mismo, sí podemos vislumbrar que sin transparencia no podría haber rendición de cuentas.

Así pues, la transparencia dejaría de tener importancia si carece de funcionalidad o si no está acompañada de la rendición de cuentas y, de esta manera, proporcione al ciudadano el acceso a la información y con la transparencia juzgue al propio funcionario público, en lo particular, y a la institución, en lo general.

Entonces la triada acceso a la información-transparencia-rendición de cuentas es todavía un ideal ya que la corrupción y la opacidad aún imperan en las instituciones y en el propio actuar de los servidores públicos. El camino apenas comienza, la institucionalidad para estos conceptos en la práctica apenas se vislumbra y se configuran a través de ciertos mecanismos.

## 1.2 La política de la transparencia

La historia mexicana con respecto al acceso a la información y la transparencia es –como ya habíamos apuntado– un tema innovador, tanto en la legislación federal y estatal, como también lo es la política pública, que trata de impactar lo posible para que las instituciones mejoren en su calidad con la transparencia. También es un tema nuevo

.....  
<sup>9</sup> Carolina Pacheco Luna, *Cultura de la transparencia: primera encuesta de acceso a la información pública en México*, México, Universidad de Guadalajara/LIMAC, AC, 2006, p. 33.



en la universidad, muchos de los estudios del acceso a la información y de la transparencia se han dado en la academia, sin olvidar el estudio de las organizaciones no gubernamentales, ya que el debate se estructura siempre en el ámbito público, y la universidad juega un papel coadyuvante en este sentido.

La historia de la legislación mexicana en materia de transparencia y acceso a la información es relativamente reciente, incluso joven. Su evolución y desarrollo reflejan, en buena medida, el tránsito que acompañó la formación del régimen democrático, así como sus dificultades para consolidarse. Durante décadas el régimen autoritario que imperó en México mantuvo el secreto administrativo como la regla implícita en materia de manejo de información (López Ayllón, 2012: 28).

Antes de crear la política pública de la transparencia en México habían algunos problemas que aquejaban a las instituciones gubernamentales y que permeaban el ambiente social y político, algunos eran: el país padecía de una esclerosis múltiple por la falta de la circulación de la información pública que, aunque la generaba el propio gobierno, es pública, es decir, pertenece a todos, pues una sociedad desinformada o mal informada no participa de forma activa en la política, lo que va atrofiando poco a poco los órganos del Estado.<sup>10</sup>

La política de la transparencia es una política pública que se coloca como una agenda de gobierno con el fin de cumplir con dichos postulados, que en forma diferenciada amplían el camino a

.....  
<sup>10</sup> Ángel Trinidad Zaldívar, *op. cit.*, pp. 39-40.

cabalidad para mejorar la gobernanza democrática. Para Mauricio Merino la política de transparencia:

[...] se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad (en sus distintas acepciones), publicidad e inclusión dentro de su propia organización.<sup>11</sup>

Para dar cabal entendimiento a la política de transparencia señalamos algunas premisas que propone Merino. En este sentido, podríamos tener una escueta visión para interpretarla y, al mismo tiempo, mejorarla.

- La política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines.
- La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia,

11 Mauricio Merino, "La transparencia como política pública", en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008, p. 241.



para incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el sector público.

- La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente.<sup>12</sup>

Para enfrentar las problemáticas de la nación necesitamos instituciones más cercanas a las necesidades de los ciudadanos, con políticas públicas que tengan la capacidad de mejorar las condiciones de vida de la población, por lo que consideramos que la política de transparencia de nuestro país va encaminada en ese sentido, aunque con limitaciones, ya que aún hay población que no tiene acceso a Internet y, por tanto, a los portales de transparencia, hay desconocimiento del derecho a la información, y no hay caminos bien trazados institucionalmente en los gobiernos locales sobre estas temáticas. Como afirma Ricardo Uvalle:

La transparencia, entendida como una política pública, se explica en razón de la gobernanza, pues se relaciona con prácticas horizontales, del poder, en las cuales los gobernados tienen el derecho a

.....  
12 *Ibidem*, p. 242.

informarse sobre el comportamiento institucional de Estado. No es la transparencia visualizada desde la gobernanza una práctica más, sino una muy importante que se relaciona con los vínculos que se establecen entre el Estado y los ciudadanos.<sup>13</sup>

Sin embargo, la transparencia es hoy una realidad, pero para el Estado es su tarea, su función es consolidar el derecho a saber, una empresa ardua pero de indudable importancia para fomentar y afianzar la democracia del siglo XXI. Nuestro país no debe ser ajeno a la práctica de transparentar sus acciones, es decir, debe institucionalizarla de forma más concreta y clara tanto en las instituciones del Estado como en órganos con autonomía, como son las universidades.

El problema de la transparencia en nuestro país apenas comienza a trascender, por lo que es necesario que los gobiernos estén abiertos al escrutinio público. Para Alasdair Roberts (2009:181) la norma de la transparencia, que consiste en que la legitimidad de las autoridades públicas debe ser medida por la profundidad de su compromiso con la apertura, ha sido reconocida extensamente.<sup>14</sup>

.....

13 Ricardo Uvalle Berrones, "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado", *Convergencia*, núm. 45, septiembre-diciembre de 2007, UAM, pp. 47-74.

14 Alasdair Roberts, "La lucha por gobiernos abiertos" en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI/ UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, 2009, pp. 180-198.





## 2. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

La información es un bien útil y de gran alcance para quien la usa. La jerga popular dice que “la información es poder”. La información es un conjunto de datos referidos a un suceso, hecho o fenómeno que, al ser organizados en un contexto determinado, adquieren un significado específico, cuyo propósito puede ser, entre otros, reducir la incertidumbre o incrementar el conocimiento que se tiene acerca de algo (Canseco y Gómez, 2012: 57).

Pero, ¿qué pasaría si no existe un canal institucionalizado, fuerte, para que una organización pueda dar información certera y útil? Es decir, si en el proceso de transparentar se da información inútil y sin coherencia, lo que podríamos vislumbrar es que se debe elaborar un método, una metodología y una ética pública en cada institución para crear una institución de la verdad, es decir, el derecho de encontrar la verdad en la información. Pero en el virtuosismo de la información también está el maleficio del uso de quien la posee, ya que la información puede dañar la imagen pública, es decir, el acceso a la información y a la transparencia también son elementos para hacer una política contra alguien o contra alguna institución, pues hay



información confidencial y privada, de seguridad nacional, que no pertenece al índole público. Ésta sería la línea que limita el acceso a la información y a la transparencia, por lo que las instituciones deben tener cuidado con la información que publican.

Tanto el derecho a la información como el acceso a la información van intrínsecamente juntos, no puede hablarse de acceso a la información si antes no existe una estructura jurídica que le haga frente a la propia información. El derecho a la información alude a un sistema jurídico en el que hay un derecho y una exigencia por parte de uno y la obligación del otro; mientras que el acceso a la información tiene más que ver con la posibilidad de que cualquier persona tenga dicho acceso a la información. Para Monserrat Olivos, el derecho a la información es:

[...] una prerrogativa de toda persona para recabar, examinar o consultar todo tipo de información de su interés que se encuentre en todo órgano estatal y entidad privada que disponga de recursos públicos o que desempeñe una función pública. Esta prerrogativa debe estar garantizada por los ordenamientos jurídicos y las instituciones, a fin de que pueda ser ejercida por sus titulares (2012: 128).<sup>15</sup>

.....

15 Monserrat Olivos Fuentes, "Derecho de acceso a la información pública municipal en el estado de Michoacán: alcances y retos", en Perla Gómez Gallardo (coord.), *Derecho de la información, reflexiones contemporáneas*, México, Jus/Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, 2012, pp. 121-153.

El Estado es garante de ofrecer el acceso a la información pública, teniendo como referente y guía al Artículo 6o Constitucional. La ley es un ordenamiento de orden público y su observancia es obligatoria, y este artículo nos dice que toda persona debe tener acceso a la información pública en tanto le interese conocer las acciones de gobierno.<sup>16</sup>

Su objetivo es proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos, transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados, favorecer la rendición de cuentas para el desempeño de los sujetos obligados, mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, contribuir a la democratización de la sociedad mexicana, y la plena vigencia del Estado de derecho (Zamora, 2003).

Para Norberto Bobbio, la teoría liberal se encarga de poner un límite al Estado y a sus funciones; en este sentido, el poder del Estado debe ser limitado y estar regulado por el Estado de derecho. Para nosotros, es de considerar que el Estado constitucional, por antonomasia, es fuente de poder, al mismo tiempo que se autorregula a sí mismo y concede a sus ciudadanos, por medio del derecho constitucional, los derechos humanos, ya que éstos entran en la esfera de lo individual.

*Históricamente democracia tiene dos significados [...] según si pone en mayor evidencia el conjunto de reglas cuya observancia*

16 Rodrigo Zamora Etcharren, *Acceso a la información pública gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

*es necesaria con objeto de que el poder político sea distribuido políticamente, sea distribuido efectivamente entre la mayor parte de los ciudadanos, las llamadas reglas del juego, o el ideal en el cual un gobierno democrático debería inspirarse, que es el de la igualdad.<sup>17</sup>*

Es importante considerar lo anterior ya que es inconcebible que la mayoría de la población no pueda ejercer su derecho a la información, por lo que la función del Estado es crear los cauces institucionales que conduzcan a la igualdad de oportunidades con el fin de democratizar la transparencia.

## 2.1 El principio de publicidad y el principio de máxima publicidad

La reforma constitucional de 2007 reformó, y a la vez introdujo, un principio fundamental para que se materializara el derecho a la información y al mismo tiempo las instituciones llevaran a cabo su proceso de transparencia. Ya que este principio de la publicidad gubernamental supone que la información que se considera pública debe de comunicarse, es decir, darse a conocer, en este sentido evita el manejo discrecional de la información pública que las instituciones del Estado producen, y a la vez da razón a la exigencia que los

---

17 Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, Breviarios, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 39-40.

gobernados, por derecho, quieran conocer la información pública, en este sentido, abre y acaba con el secreto del Estado. Para López Ayllón el principio de publicidad en la Constitución abre las puertas para que la transparencia vaya más allá del derecho a la información, ya que:

Se trata de una auténtica "revolución" de largo aliento en la manera de ejercer el poder, y que por ello, implica enormes dificultades políticas y técnicas que deben de ser consideradas por la legislación en la materia, en particular cuando se desarrollan los objetivos de la ley.<sup>18</sup>

Así pues, la reforma constitucional de 2007 acaba en el plano normativo con la secrecía del Estado, es decir, en las instituciones gubernamentales, aunque en la práctica aún se lleven a cabo opacidades e incluso se llegue a guardar información argumentando que no pertenece a la pública. Es importante reconocer que la verdadera problemática se encuentra en el ámbito municipal pero es indudable el avance en las instituciones y poderes federales;<sup>19</sup> sin embargo, para que el principio de publicidad sea fundamento y obligación, debe considerarse como valor dentro de las mismas instituciones.

.....

18 Sergio López Ayllón, "La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?", en Pedro Salazar Ugarte, *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información/ Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 1-33.

19 Es entendible que la transparencia y el acceso a la información no se encuentre en muchos municipios del país, no sólo por la falta de recursos de índole económica o técnica, ni tampoco si existe voluntad política. Esto puede entenderse porque la centralidad política todavía se encuentra arraigada en nuestro país ya que las regulaciones federales se imponen de forma autoritaria sin considerar los problemas de financiamiento.



El principio de máxima publicidad se refiere a que las instituciones del Estado deben divulgar toda aquella información pública gubernamental, con excepción de los datos personales y la considerada confidencial. Es decir, las autoridades están obligadas a proporcionar la información que se considere pública, pero protegiendo la privacidad de los particulares.<sup>20</sup>

## 2.2 La cultura de la transparencia y su posible efecto en la democracia

La democracia se configura en un sistema de libertad e igualdad, donde hay ciudadanos que se organizan a través de ciertas reglas para obtener, por medio legítimo, un cargo de elección popular. Pero no sólo las elecciones y el voto son instrumentos, también la transparencia y el acceso a la información son temas de indudable importancia para el Estado democrático constitucional y se han introducido en la agenda de los gobiernos paulatinamente, con avances delimitados pero que, a final de cuentas, han ampliado los mecanismos que fortalecen las instituciones de la democracia.

El acceso a la información y la transparencia buscan ser dos controles innovadores para empoderar a los ciudadanos frente a las secretías del Estado, pero también para generar una relación más

.....  
<sup>20</sup> Sergio López Ayllón, *op. cit.*, pp. 6-7.

recíproca. Para ello, el gobierno debe ser abierto, pues el derecho al acceso a la información es un derecho humano muy importante para la vida pública y para el fortalecimiento de nuestra democracia.

Pablo Larrañaga señala que un gobierno abierto debe contener dos dimensiones que complementan el acceso a la información: 1) la transparencia de las acciones y responsabilidades administrativas, y 2) la transparencia organizacional y la transparencia de la gestión de los recursos públicos.

Con lo anterior tenemos una visión más completa de lo que abarca el término de la transparencia, no sólo conceptualmente sino en cómo se lleva a la práctica en las instituciones que están obligadas a implementarla. Es de considerar que la educación, desde la básica hasta la universitaria, puede fortalecer en los años por venir a la cultura de la transparencia; por ello, la educación debe conservar y promocionar la universalidad democrática (Savater, 1997: 164), es decir, en donde se conjunte una visión amplia de las problemáticas que no podemos todavía resolver en nuestra democracia, y universal porque los problemas no sólo son locales.

En un sentido más profundo, la transparencia no debe ser considerada un fin sino un medio para la consecución de otros fines como la rendición de cuentas por parte de los gobernantes, y un medio para que la ciudadanía participe de forma más activa en los asuntos públicos, pues la transparencia no se brinda como regalo o beneficio otorgado a los gobernados. En este sentido, Larrañaga (2008: 158) considera que:



[...] a pesar del valor que se predique a la transparencia en documentos oficiales, legales y constitucionales, la implementación del principio no depende sólo –ni tan siquiera fundamentalmente– de factores voluntaristas, sino de la capacidad efectiva del Estado para diseñar y sostener instrumentos de transparencia pública en un entorno político, burocrático social desfavorable.<sup>21</sup>

Lo anterior es correcto, pero la polémica surge cuando la realidad de los hechos nos muestra que en nuestro país lleva poco tiempo esta práctica en un entorno internacional que exige, como común denominador, estas acciones a los gobiernos democráticos; pero no podemos olvidar el papel relevante que ha tenido la sociedad civil organizada y los medios de comunicación para que el Estado adopte una posición de apertura de acuerdo con la información que genera para que los ciudadanos puedan involucrarse cada vez más en estos temas si queremos que en los próximos años se consolide nuestra aún precaria democracia, es decir, que la exigencia, por parte de la sociedad mexicana, sea cada vez mayor para hacer efectivos los derechos humanos.

La participación ciudadana debe ser considerada importante en un sistema democrático, pues el acceso a la información y la transparencia sólo son el medio que empodera a la acción, ya que

.....

21 Véase al respecto, Pablo Larrañaga, "Política pública del principio de transparencia. Panorama para una agenda pendiente", en Pedro Salazar Ugarte, *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 149-180.

abre senderos entre los gobernantes y los gobernados. Como afirma María Marván (2007: 67):

La transparencia no es un acto unilateral del gobierno, es un diálogo de responsabilidad compartida y de acuerdo entre gobierno y sociedad. Éste es un componente eminentemente participativo. La rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información forman el trípode sobre el cual se finca una buena relación entre gobernantes y gobernados.<sup>22</sup>

En términos concretos, la transparencia ayuda a disminuir la corrupción institucional porque permite que las instituciones se abran al escrutinio público al difundir sus datos. Con ello, se pueden evitar favoritismos, corrupción, nepotismo, malos manejos de la administración pública, conflictos de interés, etcétera.

La transparencia pública no es la panacea para acabar con la corrupción, pero sí es un coadyuvante para que se genere un círculo virtuoso entre ésta y el acceso a la información con el fin de que la administración pública sea más legal y limpia en sus procesos, y vinculada al empoderamiento del ciudadano para crear un verdadero y aplicable Estado de derecho.

.....

22 María Marván Laborde, "Reflexiones a dos años de vigencia del derecho a la información pública en México", en Ernesto Villanueva (coord.), *Derecho de la información: culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM, 2007, pp. 63-83.



Por otra parte, es cierto que el ciudadano individual participa poco; por ello, en su libro *Modernidad líquida*, el sociólogo Zigmunt Bauman discute la premisa y el proceso de que al individuo de hoy ya no le interesa lo público como lo fue en la creación del Estado moderno. El "individuo" entra en una guerra con el ciudadano, ya que afirma que:

Si el individuo es el enemigo número uno del ciudadano, y si la individualización pone en aprietos la idea de ciudadanía y la política basada en ese principio, es porque las preocupaciones de los individuos en tanto tales colman hasta el borde el espacio público [...] Lo "público" se encuentra colonizado por lo "privado" (2000: 42).

Para nuestro propósito, debemos rescatar la visión de lo "público", saber que la información que producen las instituciones públicas nos pertenece, y debemos rescatar al ciudadano para postular un nuevo concepto de ciudadanía. La tarea es muy grande y contempla dos problemas: el primero es que los medios de comunicación no contribuyen, y el segundo es la percepción que tiene el ciudadano de que "lo que viene del gobierno no vale la pena, ya que no cambia". Es nuestro deber modificar esta percepción y darle a lo "público" el valor que merece.

El principio de transparencia se materializa en las legislaciones que norman la vida interna de las instituciones gubernamentales. El término alude a la ciencia política, pero su aplicación se hace en la ley, es

decir, *de jure*, pues afecta las relaciones entre los servidores públicos y los ciudadanos. Villanueva afirma que:

El principio de transparencia está vinculado con el control de la administración pública, como se pone de relieve en las disposiciones nacionales y supranacionales que se han aprobado en años recientes. La inserción de la transparencia en el derecho deviene de otra antigua institución jurídica que hoy se invoca como patente de un sistema democrático: la del principio de publicidad del Estado.<sup>23</sup>

¿Cuál es el efecto en la democracia de que un gobierno, una institución pública, sea transparente en sus procesos y ponga la información al servicio de los ciudadanos, y en este sentido rinda cuentas? Podríamos afirmar que es una obligación jurídica, pero la realidad es que esta obligación no se cumple del todo pues a nadie le gusta ser observado y vigilado; sin embargo, ayuda a la democracia en términos sustantivos ya que permea y convalida la confianza y la responsabilidad ya sea en el Estado o en sus instituciones, pues como afirma Gustavo Emmerich (2007: 107): "la transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político".

En resumen, la transparencia es fundamental para el avance de la democracia y, por supuesto, para que pueda consolidarse institucionalmente es indispensable el acceso a la información y a la

.....  
23 Ernesto Villanueva, *Función pública, declaración patrimonial y transparencia*, México, Novum/COTAIPEC/Facultad de Economía-UNAM, 2012, p. 7.



transparencia por parte de los ciudadanos para generar un círculo participativo que fortalece la democracia, da legitimidad a las decisiones y a los cometidos funcionales de las instituciones para que el ciudadano tenga el poder de crear una discusión deliberativa en los campos de la esfera pública.

### 3. AUTONOMÍA JURÍDICA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Para dar cabal cumplimiento al entendimiento de estos conceptos y su impacto en la universidad pública, debemos aclarar la cuestión de la autonomía. Ya anteriormente discutimos los conceptos de acceso a la información y la transparencia, y de cómo deben estar inmersos en las instituciones públicas, pero aún nos falta el término autonomía: en la cuestión jurídica es autodeterminación, y todos sabemos que la autonomía, en la universidad, es un valor distintivo, símbolo de identidad.

El acceso a la información y la transparencia son ya condiciones ineludibles de las instituciones democráticas del Estado moderno del siglo XXI, con avances en algunas dependencias (es indudable el desarrollo del acceso a la información y la transparencia pública en las instituciones federales, mas no así en las estatales o las municipales por falta de recursos técnicos, materiales y de personal), pero en otras apenas se comienza con estos procesos, aunque ya están obligadas por las legislaciones vigentes. Estos temas son de suma importancia para consolidar una democracia más participativa y con mejores resultados en su actuar, por eso la universidad pública no puede escapar de esta condición.



Las universidades son poseedoras de un gran acervo de conocimiento, son impulsoras del desarrollo tecnológico y humano, y por ello deberían impulsar el acceso a la información en sus instituciones, pues como entes que reciben recursos públicos, están obligados por ley a transparentar sus procesos institucionales, pero lamentablemente la realidad es otra.

La autonomía universitaria es una cuestión de poder y de autodeterminación de acuerdo con su propia lógica de funcionamiento. Es una conquista académica y administrativa, pero también puede convertirse en elemento de opacidad.

Dicha autonomía se encuentra consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra del artículo 3º fracción VII dice:

Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación, y del libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio.

Aunque es una ley constitucional, en la interpretación pertenece al escrutinio, primero, de la comunidad universitaria y del Estado,

específicamente de la Cámara de Diputados vía Auditoría Superior de la Federación; y segundo, al escrutinio público, es decir, que cualquier ciudadano pueda conocer y estar al pendiente de la información que, de acuerdo con la ley, sea pública, por tanto la universidad debe transparentar y promover el acceso a la información y a la cultura de la transparencia.

Así pues, la autonomía debe estar acorde con el acceso a la información y debe ser valorativa con la transparencia; la autonomía no debe ser un aliciente para esconder la información, o no publicarla. En este sentido, la información pública que se genere debe estar disponible para cualquier persona que la requiera. Autonomía y transparencia, como dos valores de la democracia, deben ir de la mano y fomentar el gobierno abierto, pero respetando los límites de cada una. La autonomía fortalece a una institución como la universidad pública, por ello Perla Gómez afirma que:

Existe una preocupación respecto al uso de la transparencia y sobre todo del acceso a la información pública como un factor que pueda conculcar la autonomía universitaria [...] uno de los retos es generar, desde el interior de las instituciones educativas, los mecanismos que sean el referente de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en la materia, y no permitir que con mecanismos ajenos dictados por otros sujetos se corra el riesgo por la intromisión indebida de la vida universitaria.<sup>24</sup>

.....  
24 Perla Gómez Gallardo, *Transparencia universitaria: retos y oportunidades*, México, Jus, 2012, p. 11.



La universidad pública debe generar confianza en la sociedad y legitimarse con su comunidad universitaria. La transparencia debe ser valorada en su máxima expresión como mecanismo que fundamenta la esfera de lo público y abre el acceso a su información porque la mayor parte de su financiamiento es público, pero también generan sus propios recursos, por lo que es muy importante que den a conocer la información necesaria para no sólo cumplir con la ley, sino para fundamentar su ejercicio, es decir, hacer una universidad moderna, acorde con los tiempos, y anclada en los valores que siempre permean a la universidad, como la igualdad de condiciones o la libertad de pensamiento.

### 3.1 Estado y vida universitaria: ¿intromisión o rendición de cuentas?

El Estado mexicano, como institución moderna, ha entrado en un proceso de democratización constante con cambios en sus procesos políticos. Hoy sus integrantes gozan de libertades y derechos que hace décadas era imposible vislumbrar; sin embargo, el camino apenas empieza a cimentarse, con cambios paulatinos, con actores que han sido interlocutores en la democracia. ¿Cuál sería la función y el predominio del Estado en este siglo? Consolidar la democracia, sin lugar a dudas, pero para ello tendría que consolidar los derechos humanos de la mayoría de la población, y proporcionar las metas y mejoras en

todos los sentidos. Desafortunadamente esto no siempre es así, ya que el Estado también cumple una función que no siempre beneficia a las mayorías.

Nuestro país ha entrado a esta dinámica-evolución con sesgos y avances, pero también con retrocesos. Hoy tenemos ciertos derechos que antaño eran inconcebibles, como el derecho a la información, que nos permite participar de forma más profunda en el ámbito público, ya que la información empodera, tal como afirma Carlos Eduardo Levy (2002: 30):

El papel correspondiente al Estado, hoy y siempre, es de mantener la estabilidad dentro del cambio y procurar el acceso creciente del pueblo a los instrumentos crecientes del poder. El compromiso del Estado para garantizar el acceso del pueblo a la información, debe ser contemplado como parte de una estrategia integral de desarrollo.<sup>25</sup>

Así como se necesita de un gobierno abierto y transparente, que rinda cuentas de sus actuaciones, también necesitamos una universidad abierta al escrutinio de cualquier ojo, una institución cuyos procesos sean transparentes de modo que cualquier persona tenga acceso a la información “pública” y, por supuesto, rinda cuentas de su desempeño. La universidad debe reivindicar esta meta en relación a lo

.....  
25 Carlos Eduardo Levy Vázquez, *El derecho a la información en México*, México, Facultad de Estudios Superiores Aragón-UNAM, 2002, p. 30.



que es público, también encaminado al espacio público, como relación intrínseca valorativa que trasciende en sus funciones sustantivas.

Necesitamos visualizar a la universidad como una institución moderna, pues por largo tiempo permaneció cerrada para la mayoría de la población y sólo la elite, los que tenían ciertas condiciones sociales y económicas, entraban a estos centros. Pero hoy la realidad nos muestra una institución con una organización moderna, con aparatos administrativos en donde se realizan determinadas tareas, con procesos tanto internos como externos; tenemos una institución multifacética, y en sus expresiones encontramos todas las diversidades y, por tanto, compleja en su funcionamiento, ya que como afirma Ibarra Colado (2001: 129):

[...] estamos ante un eventual surgimiento de una nueva textualidad de la universidad, en la que el silencio experto ya no tiene cabida, en la que los costos de la ausencia serán combatidos, movilizándolo nuevas miradas para apreciar a las universidades a partir de sus relaciones y sus procesos. Este repensar a la universidad desde sus organizaciones y su organización deberá acabar con las privatizadas economías del silencio para permitir el intercambio abierto de saberes que propicien una transformación incluyente y plural, basada en la comunicación y en la reflexividad. Sólo así podremos desterrar los costos de la ausencia y edificar una universidad transparente que hable por sí misma.<sup>26</sup>

.....  
26 Eduardo Ibarra Colado, en su libro *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y*

Por lo anterior, si la universidad se ha modernizado como lo ha hecho el Estado, deben tener cabida en sus procesos y acciones el acceso a la información y la transparencia. La universidad pública actual tiene el reto de abrirse espacios de crítica, de comunicación, con el fin de ser interlocutora con el Estado para mejorar las condiciones de vida de la población, es decir, no sólo hay que rescatar el aspecto público de la universidad, sino también su función social.

La universidad pública no podría ser funcional sin los recursos económicos que le son asignados por el Estado, y por ello éste debe tener acceso a la información y transparencia de su actuar, debe fiscalizar, pero la sociedad también debe ser observadora de su desempeño. Por supuesto, es necesario respetar su autonomía, pero también debe rendir cuentas de sus decisiones y procesos administrativos, por el manejo del dinero que recibe y el que genera.

La vida universitaria en sí juega un papel importante como una vida paralela a la vida social, económica y política de nuestro país, y que puede, en ocasiones, ser conflictiva, ya que la mayoría de las acciones de sus actores tienen intereses disímiles.

Así pues, la universidad pública es un espacio público en donde dialogan diferentes voces con diferentes actores, que componen toda una gama de posibilidades, de acciones que se toman en conjunto.

---

*modernización*, hace un análisis muy puntual de cómo pensar y reflexionar a la universidad moderna. En este sentido, apuntamos que la universidad también es una organización institucionalizada del poder político en una expresión relativa, y en su expresión creadora de nuevos saberes, por lo que norma las relaciones entre Estado y sociedad en una contextualidad de asignación de nuevos roles, en una expresión cada vez más compleja de la realidad.



Y el Estado, por ser público, nos afecta a todos, nos permea con las acciones que lleva a cabo.

Por lo anterior, debemos rescatar el sentido y el significado de lo público, nuestra débil democracia debe conjuntarse y ampliar la mirada de lo público, debemos rescatar ese espacio que nos pertenece. En este sentido, la universidad también juega un papel de relevancia. Las luchas por el reconocimiento en el Estado democrático de derecho sólo poseen fuerza legitimadora en la medida en que todos los grupos puedan tener acceso al espacio político, es decir público; puedan hacer oír su voz; puedan articular sus necesidades; y que nadie sea marginado o excluido. Ya desde el punto de la representación y la cualificación de ciudadanos es importante asegurar las condiciones fácticas de una utilización de derechos formalmente iguales, que ofrezca verdaderamente una igualdad de oportunidad (Habermas, 2001: 160).<sup>27</sup>

Por lo tanto, abogamos por el fortalecimiento de lo “público” por parte de la ciudadanía, lo que sólo se lograría si las instituciones que operan en la democracia disminuyen toda una serie de actitudes que por años las han hecho corruptas y deficientes en el área política-administrativa. Es la ética pero con el adjetivo “público”. En este sentido, la burocracia de estas instituciones tendrá que hacer algunos

.....

27 El sistema educativo necesita reformar la visión de lo que en nuestro país significa “público”, y desde esa concepción visualizar a la universidad y al Estado. Lo problemático es que necesitamos ciudadanos activos y preocupados por los problemas de lo público, cuestión nada menor ya que las instituciones democráticas aún no logran consolidar los derechos humanos de la mayor parte de los mexicanos, ni han creado las condiciones de equidad en la igualdad para un verdadero uso de los propios derechos.

cambios, como los que ha hecho la administración pública federal, principalmente en lo relativo al gobierno ejecutivo federal.

Pero a la universidad, ¿qué la legitima?, ¿qué la vuelve pública?, ¿es sólo porque recibe recursos públicos? Creemos que la legitima su función social, su investigación que siempre está en aras del progreso, y eso sólo funciona si sus dirigentes tienen una ética fincada en la responsabilidad.

En este sentido, nos apoyamos en las ideas vertidas por Mauricio Merino en donde, de manera acertada, nos dice que:

Todos los instrumentos de la administración pública y todos los medios que se desprenden de ese calificativo descansan sobre un criterio ético: el presupuesto público no puede estar al servicio del interés de uno solo o de unos cuantos, ni convertirse en patrimonio personal de quien tiene la responsabilidad de ejercerlo; el empleo público lo es en tanto que supone la contratación de profesionales que se ocuparán de salvaguardar el interés de todos; los recursos públicos lo son no sólo porque se han obtenido mediante las aportaciones fiscales de la sociedad, sino porque están destinados a la utilidad común.<sup>28</sup>

La universidad, como modelo organizativo y como institución, tiene sus propios mecanismos de funcionamiento.<sup>29</sup> Su aparato ha tratado

.....  
28 Mauricio Merino, "Introducción", en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública*, México, Siglo XXI, 2010, pp. 24-25.

29 La universidad, como institución pública, genera su propia dinámica de funcionamiento: la autonomía, por una parte, presupone la autodeterminación e independencia de normarse a sí misma; por otra parte, lo público rebasa por mucho el espectro de la autonomía, ya



de evolucionar con su propia lógica pero también con la razón que es externa a ella, es decir, al Estado, como podemos observar en que:

Se ha dado un proceso de adecuación de las políticas institucionales a los programas federales a partir del desarrollo administrativo, la rendición de cuentas y el fomento a la transparencia, que son esquemas más globalizados de administración. El proceso de adecuación ha incentivado de qué manera individual las instituciones de educación superior públicas promueven principios éticos explícitos, y políticas específicas que promueven la cultura de transparencia y la rendición de cuentas.<sup>30</sup>

En general, la evolución del sistema de educación superior lleva a cabo su propia lógica de cambio y, en lo particular, cada institución de educación superior y cada universidad, de acuerdo con su autonomía y capacidad, lo aplican de forma paulatina. En este sentido, la transparencia y el acceso a la información son fundamentales para que se pueda evaluar una institución como la universidad pública, ya sea con mecanismos formales o informales, pero que todavía no podemos visualizar con precisión sus alcances y su beneficio para la sociedad mexicana, ya que:

---

que ingresa al interés no sólo de la propia comunidad universitaria sino también de toda la sociedad; asimismo, el sindicato, como cuerpo que genera una dinámica tanto interna como externa en la universidad, juega otro papel como actor social. Éste es un tema de amplio debate en donde aún no existen los suficientes estudios para saber qué tanto hay de acceso a la información y la transparencia.

30 Patricia Moctezuma, Benjamín Burgos y Beatriz Navarro, *Transparencia y rendición de cuentas en la educación superior del noroeste de México*, México, Universidad Autónoma de Baja California/Miguel Ángel Porrúa, 2011, p. 13.

No obstante la importancia de la evaluación para la mejora de la calidad del proceso educativo y de la rendición de cuentas a la sociedad, este proceso tiene relativamente pocos años de práctica, por lo que su institucionalización aún presenta retos.<sup>31</sup>

Manuel Gil Antón (2008: 16) sostiene que la principal función de la vida universitaria es habilitar, impulsar las facultades intelectuales y éticas para hacer preguntas con toda libertad; agrega que la autonomía protege esta actitud crítica, cuestionadora, por lo que nos da la pauta para considerar que lo que fundamenta la vida universitaria es, por excelencia, un ingrediente principal para que la transparencia pueda materializarse sin problemas, porque si bien el acceso a la información con limitaciones ha existido, no ha sido sólo por cumplir con la norma, sino porque creemos que la vida universitaria debe tener la valoración adecuada por parte de la comunidad universitaria y principalmente por sus tomadores de decisiones.

En 1762 Juan Jacobo Rousseau escribía que "tan pronto como el servicio público deja de constituir el principal cuidado de los ciudadanos, [...] el Estado está próximo a su ruina".<sup>32</sup> Idea tan antañona en tiempo pero vigente en originalidad, nos da la pauta para pensar que una de las exigencias de la sociedad moderna sería exigirle a sus ciudadanos que cuiden los aspectos públicos que se generan en el

.....  
31 *Ibidem*, p. 16.

32 Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social o principios del derecho político*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 65-66.



Estado constitucional moderno, es decir, que se fomente preocupación por los asuntos públicos y actuar en consecuencia, ya que más adelante agrega: "cuanto mejor constituido está un Estado, más superioridad tienen los negocios públicos sobre los privados". Es en esta línea donde, contextualizando, nos abocamos a sostener que la sociedad mexicana debe ser repensada sobre lo público que el Estado está dispuesto a fomentar, ya que nuestra historia política demuestra un autoritarismo institucional, poco dispuesto a abrirse al escrutinio público, a ser cuestionado; pero dada mi convicción al optimismo considero que se está transitando hacia una nueva institucionalización, si bien no muy acertadamente, no es entre el ciudadano (individual) y el Estado o las instituciones de éste, sino entre la sociedad civil (sociedad organizada) y el Estado. En este sentido, en el "Informe de la reunión regional sobre la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción en América", que tuvo lugar del 3 al 5 de diciembre en Santiago de Chile, en 2004, se destacó que:

Es cierto que la lucha anticorrupción y en pro de la transparencia y rendición de cuentas ha adquirido relevancia y contornos propios como tema y como movimiento. Sin embargo, estas actividades pueden verse también como una extensión o continuación de formas de trabajo que ya estaban establecidas dentro de la sociedad civil. Tales formas de trabajo consisten en labores de monitoreo, fiscalización, denuncia, defensa y proposiciones de políticas, acerca de decisiones tomadas en instancias estatales o respecto de políticas públicas que afectan intereses y valores generales.

No creo que lo “privado”<sup>33</sup> pierda relevancia, pero esta cuestión pertenece al derecho de los ciudadanos, a la parte “íntima” de su vida; es decir, al conocimiento y ventilación pública, al conocimiento de todos. La cuestión de defender lo público va más allá, es decir, configura una moral pública en el sentido de evitar el interés privado, entendiendo el interés de unos cuantos sobre los de la mayoría, ya que cuando actúa el interés privado en un asunto público, se corrompe el sentido democrático de una sociedad moderna. Es fundamental saber que ninguna democracia está exenta de los desafíos que conlleva la tendencia de los poderosos a corromperse y actuar en secreto. Ningún sistema político está blindado contra la corrupción (Salazar, 2007).<sup>34</sup>

El acceso a la información y la consecutiva transparencia democratizan los actos de los que tienen cierto poder, ya que se hace pública la información, se activa un escenario diferente, con más actores que observan cada acción, de suma importancia porque el fin es tratar de evitar, o por lo menos disminuir la corrupción.

Por lo anterior el acceso a la información, su derecho y la consecución de la transparencia ayudan y promueven un Estado mejor constituido. Estos instrumentos de la democracia del siglo XXI

.....

33 Lo “privado” también tiene una relevancia capital, esto es, el límite de la transparencia y el acceso a la información pública, por lo que el Estado debe proteger también los datos personales, el derecho a la intimidad, es decir, todo aquello que no pertenezca a la esfera de lo público y que no tenga trascendencia social, ya que el interés privado también tiene su lógica de acción y su valoración, pero no para formar una ética pública en las instituciones democráticas.

34 Pedro Salazar Ugarte, “Transparencia: ¿para qué?”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto Federal de Acceso a la Información, serie Doctrina Jurídica, núm. 251, 2a ed., 2007, p. XVII.



vislumbran lo público como interés de todos, y la información que genera el Estado es de todos, por lo que la universidad pública también debe ser capitalizada en este sentido.

La universidad representa los valores de la modernidad: en una visión positiva, representa una institución social para el progreso y el bienestar, sintetizando las aspiraciones de la sociedad en la modernidad; en una visión negativa, la universidad funciona como institución para la reproducción de la dominación social, sintetizando los conflictos de clase propios de la modernidad (Ibarra, 2001: 24).

La universidad tampoco puede estar por arriba del Estado aunque éste le haya concedido el poder jurídico de la autonomía, pues esto no significa que esté por arriba de la Constitución, que es el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país. La vida universitaria se debe apegar a derecho y el Estado a la aplicación del mismo, es decir, debe ser respetuoso de las líneas que componen la autonomía como derecho a autodeterminarse, pero también como interlocutor para mejorar la relación Estado y universidad.

No entendemos la racionalidad de la universidad si no la entendemos como propia del Estado, por lo que debe ser respetuosa de la acción tanto del Estado como con cada poder y nivel del gobierno, con cada institución del propio Estado.

Por lo anterior, la discusión gira en torno a ver a la universidad en su papel de progreso o reproductora de las desigualdades sociales, con valores como la igualdad y la libertad de enseñanza. La universidad hoy es una institución democrática que se ha masificado, que ha

abierto su enseñanza a sectores sociales cada vez más amplios. Pero considerando que la universidad pública mexicana debe reorientar sus acciones cimentadas en una ética pública de su personal académico, administrativo y principalmente de sus servidores públicos, que cubija los valores y las prácticas democráticas y que, por supuesto, cree los canales necesarios para comunicar y transparentar sus acciones, el Estado debe fiscaliza sus acciones para que la sociedad conozca, con información verídica y transparente, sus procesos tanto internos como externos. Sin embargo, el límite del acceso a la información y la transparencia debe ser su autonomía, no como aliciente a la opacidad y al sincretismo, sino como baluarte del desarrollo y del progreso de una institución democráticamente moderna.

En los últimos 40 años las instituciones de educación superior han experimentado cambios estructurales –modernizadores– en su relación con el Estado; por ello, han cambiado como instituciones y sus actividades ahora son regidas por los cambios que hacen internamente y las políticas públicas que norman e impactan en sus funciones sustantivas. Así, la política de transparencia no puede pasar inadvertida, el acceso a su información debe consolidarse para tener una universidad evaluada en el gasto de sus recursos. En estas últimas décadas hemos visto cómo la evolución del gasto en este nivel educativo ha sido resultado de la intervención de diversos actores políticos, rompiendo la centralidad que anteriormente tenían las autoridades de las secretarías de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público (Mendoza, 2010: 415). Hoy notamos que las instituciones



de educación superior juegan un nuevo papel con la Cámara de Diputados y el Gobierno Federal en la asignación de recursos, sin olvidar la iniciativa privada; por lo tanto, la transparencia debe ser una obligación, una cualidad y un valor trascendental en la universidad y en el ámbito federal, pero también en el ámbito local, y si el Estado le exige cuentas a la universidad pública es por mandato constitucional, porque recibe recursos públicos, y por ello todos debemos conocer en qué se gastaron esos recursos.

## 4. LO NORMATIVO, ¿EXPRESIÓN DE LA REALIDAD?

La Constitución marca en su Artículo 6° que “el Estado garantizará el derecho a la información”. Estas palabras expresan el plan normativo, el deber ser; la realidad es dinámica, por lo que un paso fundamental en este punto es que da certeza jurídica para que la transparencia tome un rumbo fijo, es decir, marca una pauta para que pueda existir y materializarse en cualquier institución: la norma crea confiabilidad en la ciudadanía.

El fundamento legal para que en las instituciones de educación superior haya acceso a la información y transparencia está en el Artículo 1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que dice: “La presente ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, **los órganos constitucionales o con autonomía legal**, y cualquier otra entidad federal”. Más adelante, en el Artículo 3 Fracción IX, a la letra dice: “Órganos constitucionales autónomos: el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Banco de México, **las universidades y las demás instituciones de educación**



**superior a las que la ley otorgue autonomía** y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

La información tiene un gran valor porque ayuda a mejorar la toma de decisiones, ya sea en el ámbito jurídico, político, económico o social. En este sentido, cobra relevancia lo que afirma Levy Vázquez:

La información, dentro de los países libres y democráticos, contribuye a formar opinión pública y permite que la sociedad se entere de hechos de interés general cuando ésta es manejada ética y honestamente por auténticos comunicadores quienes, finalmente, impiden que muchos hechos permanezcan ocultos, en beneficio de una sociedad, cada día más ofendida, menos informada, que sólo espera respeto y que se le informe con la verdad. La mayoría de los medios tergiversan la información para vender más, para manipular políticamente o para polemizar con otros medios.<sup>35</sup>

A este respecto la Constitución, las leyes federales, marcan la pauta para que se formalice el derecho a la información, a la transparencia. ¿Quién se opone a la transparencia? Sólo los tiranos, los antidemocráticos, le tienen miedo, les da pavor este derecho constitucional, porque rescata lo “público”. El problema estriba en que este derecho llegue al grueso de la población mexicana para que se materialice, se institucionalice su acción, ya que el objetivo de todo derecho es la convivencia pero también el bienestar de todos.

.....  
35 Carlos Eduardo Levy Vázquez, *op. cit.*, p. 18.

No ponemos en cuestión la interpretación de la ley federal pero sí lamentamos que no haya una norma jurídica especial para las instituciones de educación superior; sabemos que utilizan recursos públicos y respetamos el término de la autonomía legal, pero no podemos solapar la virtud de la autonomía jurídica con la opacidad o el sincretismo de los que manejan a estas instituciones.

La autonomía constitucional y la transparencia deben ser capitalizadas hacia la consecución del buen manejo de los recursos públicos que reciben no sólo las universidades públicas, sino también cualquier otro organismo público estatal.

Así pues, la norma es de suma importancia para poder canalizar los esfuerzos institucionales para que la transparencia sea una realidad más acorde con los tiempos que hoy transitan en donde ya es innegable que el Estado debe reconocer el acceso a la información como un derecho fundamental, es decir, como un derecho humano, y configurar las condiciones expresas para hacerlo posible.

#### 4.1 El caso de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en el acceso a la información en su portal de Internet

En el Valle de México se encuentran concentradas las instituciones de educación superior. Nosotros revisamos el caso de la Universidad



Autónoma de la Ciudad de México,<sup>36</sup> en el campo del acceso a la información. Esta universidad es de reciente creación –se funda el 25 de enero de 2001–, y encontramos los siguientes problemas.

Revisamos su portal de transparencia el 24 de agosto de 2013 para corroborar si cumple con la información necesaria y obligatoria que marca la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.<sup>37</sup> En el anexo se encuentran señaladas las obligaciones de transparencia de la universidad, y si cumple o no con dichas obligaciones.

El resultado fue que la UACM, en general, sí cumple con su portal de transparencia, y su acceso a la información es relativamente sencillo; sin embargo, no ha sido actualizado. Si bien es cierto que en ocasiones no existe mucho cambio en la cuestión del personal administrativo y académico, no es así con la información económica y financiera, pues es un área siempre dinámica.

Su portal está muy bien construido técnicamente, ya que contiene todas las obligaciones de transparencia. Las evaluamos con “sí cumple” y “sí cumple medianamente”. Igualmente, en algunos apartados, no aplica la información que la ley marca como información pública –hacemos notar que LTAIPDF es un ordenamiento donde se incluye, en general, a la UACM– pero resultando casi todos aplicables, en particular los Entes Obligados del Gobierno del Distrito Federal.

.....  
36 De aquí en adelante UACM.

37 De aquí en adelante LTAIPDF.

Celebramos que la Universidad se incluya en la LTAIPDF como Ente Obligado. También es importante hacer notar que el artículo 21 de este mismo ordenamiento es exclusivo para la UACM; sin embargo, creemos que debe legislarse para que pueda hacerse más extenso su ámbito de información, claro está, respetando su autonomía, ya que sus leyes internas son normadas por su órgano colegiado.

Por otra parte, lamentamos que su información pública no haya sido actualizada desde el 26 y 29 de junio de 2012, y en algunos casos desde abril del mismo año. Ha pasado casi un año<sup>38</sup> y la información ya es obsoleta y, en algunos casos, es errónea; en ese sentido, no cumple con la transparencia. Este hecho se justifica debido al paro de labores que sufrió la UACM durante varios meses; sin embargo, no es justificación para esconder la información. Por lo tanto que proponemos que esta obligación se incluya en la legislación de la LTAIPDF para que la universidad rinda cuentas cada dos o seis meses con el fin de mantener un canal de comunicación y colaboración más robustecido entre la UACM y su fiscalizadora la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa; también sería conveniente trazar líneas de acción más eficaces entre la UACM y el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

.....

38 Al término de la redacción de este ensayo, en agosto de 2013, se discutía en la Sesión Extraordinaria del 21 al 23 de agosto de 2013, del Segundo Receso del primer año del ejercicio de la LXII legislatura, la modificación a varios artículos de la Constitución en materia de transparencia. Lamentablemente ya no dio tiempo para vislumbrar cuáles eran las ventajas o posibles retrocesos de dichos cambios.



De esta manera, fortaleciendo estos canales institucionales y actualizando la información, la universidad contribuiría a crear una cultura de la transparencia y el acceso a la información como institución pública del Distrito Federal.

## CONCLUSIONES

Hemos reflexionado acerca de lo que es “el acceso a la información” y la “transparencia”, su aparición en el ámbito nacional, así como la política pública de la transparencia, y consideramos que todavía queda mucho por hacer para institucionalizarla como práctica común en las instituciones del Estado y todavía más en las universidades públicas.

En general, podemos afirmar que la transparencia es un hecho que ya se encuentra en nuestro país. La vida política se ha estado transformando a partir de este suceso. Si queremos fortalecer nuestra democracia debemos institucionalizar y reconocer que el acceso a la información y la transparencia son derechos humanos en el más loable sentido de la palabra.

El Estado mexicano ha ido transformándose, sus canales institucionales también, pero la política de transparencia debe afianzarse en la sociedad mexicana como una práctica común y con el valor que se requiere, es decir, a través de una lucha cívica. La transparencia se fortalece porque acerca al ciudadano con el Estado, lo coloca en un nivel de igualdad.



En este sentido, la universidad pública se encuentra inmersa en los controles institucionales tanto del Estado como de la sociedad. Salvaguardando su autonomía, reconocemos que autonomía y transparencia deben complementarse en la rendición de cuentas, pues esto último no es todavía una realidad en el complejo sistema de instituciones de educación superior.

Si queremos una democracia integral, se debe formar a ciudadanos informados, con los valores que expresan la transparencia, es decir, por saber la verdad. Las instituciones estatales y todo aquel ente que reciba recursos públicos debe ser transparente y tener los canales instrumentales para acceder a su información. Hoy podemos concluir que el acceso a la información y la transparencia coadyuvan para disminuir la corrupción, el secreto y la oscuridad en las decisiones; en cambio, incentivan la participación social, la inclusión, la exigencia de cuentas, un proceso limpio y claro, en general, ayudan a mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

El camino apenas empieza en el tema de la transparencia en el caso de las universidades, por lo que el reto es crear la cultura para que su comunidad universitaria acceda a la información que generan éstas, visualizando que las universidades, en su carácter funcional, deben tener este aspecto para fundamentar sus procesos y sus prácticas como organizaciones promotoras del carácter democrático, como instituciones del siglo XXI.

## ANEXO

### Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

#### CAPÍTULO II

#### DE LA TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DE LOS ACTOS DE LOS ENTES OBLIGADOS

**Artículo 13.** Todo Ente Público del Distrito Federal deberá publicar, al inicio de cada año, un listado con la información que detentan, por rubros generales, especificando el ejercicio al que corresponde, medios de difusión y los lugares en donde se pondrá a disposición de los interesados, a excepción de la información reservada o clasificada como confidencial en términos de esta Ley.

**Artículo 14.** Al inicio de cada año, los Entes Públicos deberán mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:

I. El marco normativo aplicable al Ente Público, en la que deberá incluirse la Gaceta Oficial, leyes, reglamentos, reglas de procedimiento, manuales administrativos, políticas emitidas aplicables al ámbito de su competencia;



**Sí cumple.**

II. Su estructura orgánica en un formato que permita vincular, por cada eslabón de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden de conformidad con las disposiciones aplicables;

**Sí cumple.**

III. La relativa a sus funciones más relevantes que deberá incluir los indicadores de gestión;

**Sí cumple.**

IV. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente hasta el titular del Ente Público, con nombre, fotografía, domicilio oficial, número telefónico oficial y, en su caso, dirección electrónica oficial;

**Sí cumple, pero no los ha actualizado desde el 29 de junio de 2012.**

V. El perfil de los puestos de los servidores públicos y el currículum de quienes ocupan esos puestos;

**Sí cumple.**

VI. Remuneración mensual bruta y neta de todos los servidores públicos por sueldos o por honorarios, incluyendo todas las percepciones, prestaciones y sistemas de compensación, en un formato que permita vincular a cada servidor público con su remuneración;

**Sí cumple medianamente, ya que no ha actualizado su portal, y aquí se encuentran algunas deficiencias en información.**

VII. Una lista con el importe por concepto de viáticos, gastos de representación y alimentación, donde se vinculen estos gastos mensuales al servidor público que los ejecutó con motivo de su encargo o comisión;

**Sí cumple.**

VIII. La relación de sus bienes y el monto a que ascienden los mismos, siempre que su valor sea superior a trescientos cincuenta veces el salario mínimo vigente del Distrito Federal;

**Sí cumple.**

IX. La relación del número de recomendaciones emitidas por el Instituto al Ente Obligado, y el seguimiento a cada una de ellas;

**Sí cumple medianamente.**

X. Para los últimos tres ejercicios fiscales, la relativa al presupuesto asignado en lo general y por programas, así como los informes trimestrales sobre su ejecución. Esta información incluirá:

- a) Los ingresos recibidos por cualquier concepto, incluidos los donativos, señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos;
- b) Los montos destinados a gastos relativos a Comunicación Social;
- c) El presupuesto de egresos y método para su estimación, incluida toda la información relativa a los tratamientos fiscales diferenciados o preferenciales;
- d) Las bases de cálculo de los ingresos;
- e) Los informes de cuenta pública;
- f) Aplicación de fondos auxiliares especiales y el origen de los ingresos;
- g) Estados financieros y balances generales, cuando así proceda;
- h) Las cantidades recibidas de manera desglosada por concepto de recursos autogenerados, y en su caso, el uso y aplicación que se les da;

**Sí cumple medianamente.**

XI. La calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, sesiones plenarias, comisiones y sesiones de trabajo a que se convoquen. Se deberán difundir las correspondientes minutas o actas de dichas reuniones y sesiones en los términos del artículo 37 de esta Ley;

**Sí cumple medianamente.**

XII. Nombre, domicilio oficial y dirección electrónica, de los servidores públicos encargados del Comité de Transparencia y de la Oficina de Información Pública;

**Sí cumple.**

XIII. Los instrumentos archivísticos y documentales, de conformidad con lo establecido en las disposiciones jurídicas aplicables;

**Sí cumple.**

XIV. La relación del número de recomendaciones emitidas al Ente Obligado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y el seguimiento a cada una de ellas, así como el avance e implementación de las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos que le corresponda;

**No ha recibido recomendaciones hasta el primer semestre de 2012.**

XV. Con respecto a las auditorías y revisiones, un informe que contenga lo siguiente:

- a) Los resultados de todo tipo de auditorías concluidas, hechas al ejercicio presupuestal de cada uno de los Entes Públicos;
- b) El número y tipo de auditorías a realizar en el ejercicio presupuestario respectivo, así como el órgano que lo realizó;

c) Número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión y las sanciones o medidas correctivas impuestas;

d) Respecto del seguimiento de los resultados de auditorías, el total de las aclaraciones efectuadas por el Ente Público;

**Sí cumple.**

XVI. Los dictámenes de cuenta pública así como los estados financieros y demás información que los órganos de fiscalización superior utilizan para emitir dichos dictámenes;

**No aplica.**

XVII. Respecto de los convenios y contratos celebrados por el Ente Público, un listado que relacione el número de contrato, su fecha de celebración, el nombre o razón social del proveedor, objeto, el monto del valor total de la contratación, el plazo de ejecución, los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, estudios de impacto urbano e impacto urbano-ambiental;

**Sí cumple, pero su actualización es hasta el 29 de junio de 2012.**

XVIII. Respecto de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, se deberá publicar su objeto, el nombre o razón social del titular, vigencia, el tipo, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios o recursos públicos;

**No ha otorgado concesiones, permisos y autorizaciones, en los términos y requerimientos que marca la LTAIPDF.**

XIX. Los informes que debe rendir el Ente Público, la unidad responsable de los mismos, el fundamento legal que obliga a su generación, así



como su calendario de publicación;

**Sí cumple, pero hasta el 21 de agosto de 2012.**

XX. Los servicios y programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos;

**Sí cumple medianamente, actualizado hasta el 26 de junio de 2012.**

XXI. Sobre los programas de apoyo o subsidio deberá difundirse el diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso, así como los padrones de las personas beneficiarias;

**No aplica.**

XXII. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas a quienes, por cualquier motivo, se les entregue o permita usar recursos públicos. Asimismo, cuando la normatividad interna lo establezca, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;

**Sí cumple, pero hasta el 26 de junio de 2012.**

XXIII. La relacionada con los programas y centros destinados a la práctica de actividad física, el ejercicio y el deporte, incluyendo sus direcciones, horarios y modalidades;

**Sí cumple.**

XXIV. Los programas operativos anuales o de trabajo de cada uno de los Entes Públicos;

**Sí cumple.**

XXV. Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;

**Sí cumple pero con deficiencias, ya que se actualizó hasta el 13 de abril de 2012.**

XXVI. Cuenta Pública, y

**Sí cumple.**

XXVII. Los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo el expediente respectivo y el o los contratos celebrados. En el caso que contengan información reservada o confidencial, sobre ellos se difundirá una versión pública que deberá contener:

a) De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida:

1. La convocatoria o invitación emitida;
2. Los nombres de los participantes o invitados;
3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican;
4. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
5. El número de contrato, la fecha, el monto y el plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra licitada;
6. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
7. Los convenios modificatorios que, en su caso, sean firmados, precisando el objeto y la fecha de celebración;
8. Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados.

b) De las adjudicaciones directas:

1. Los motivos y fundamentos legales aplicados;
2. En su caso, las cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos;



3. El nombre de la persona física o moral adjudicada;
  4. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
  5. El número del contrato, la fecha del contrato, el monto y el plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra;
  6. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
  7. Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados.
- c) Incluir el padrón de proveedores y contratistas.

**Sí cumple medianamente.**

### **Derogado**

Los Entes Obligados deberán informar al Instituto, cuáles son los rubros del presente artículo que son aplicables a sus páginas de Internet, con el objeto de que el Instituto verifique y apruebe, de forma fundada y motivada, la relación de fracciones aplicables a cada Ente.

Las Oficinas de Información Pública de los Entes Obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones, las cuales se expedirán previo pago establecido en el Código Fiscal del Distrito Federal. Del mismo modo, deberán apoyar a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

La información a que se refiere este artículo estará disponible de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

**Artículo 21.** Además de lo señalado en el artículo 14, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México deberá mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:

- I. Los planes y programas de estudio según el sistema que ofrecen, ya sea escolarizado o abierto, con las áreas de conocimiento, el perfil profesional de quien cursa el plan de estudios, la duración del programa con las asignaturas por semestre, su valor en créditos y una descripción sintética para cada una de ellas;
- II. Toda la información relacionada con sus procedimientos de admisión;
- III. Los indicadores de resultados en las evaluaciones al desempeño de la planta académica y administrativa;
- IV. Una lista de los profesores con licencia o en año sabático;

**Sí cumple.**

**Artículo 25.** Toda información que brinden los Entes Obligados, respecto a la ejecución de obra pública por invitación restringida, deberá precisar:

- I. El monto;
- II. El lugar;
- III. El plazo de ejecución;
- IV. La identificación del Ente Obligado ordenador y responsable de la obra;



V. El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato;

VI. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo en su caso, estudios de impacto ambiental y sísmico;

**Sí cumple medianamente.**

**Artículo 27.** El órgano de control de la gestión pública y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea deberán proporcionar, a solicitud de parte, los resultados de las auditorías concluidas al ejercicio presupuestal que de cada sujeto obligado realicen. Al proporcionar la información referida deberán claramente señalar la etapa del procedimiento y los alcances legales del mismo.

Los Entes Obligados deberán proporcionar a los solicitantes, la información relativa a las solventaciones o aclaraciones derivadas de las auditorías concluidas.

Asimismo, el órgano de control de la gestión pública deberá publicar la relación de todas las vistas dadas por el Instituto, derivadas del incumplimiento de las obligaciones contempladas en esta Ley, incluyendo el motivo que las originó y el seguimiento que se les dio;

**Sí cumple.**

**Artículo 29.** Con el objeto de verificar que la información pública que recibe cualquier persona es la versión más actualizada, el Ente Obligado deberá difundir, dentro del primer mes de cada año, un calendario de actualización, por cada contenido de información y el área responsable. En caso de que no exista una norma que ya instruya la actualización de algún contenido, éste deberá actualizarse

al menos cada tres meses. En todos los casos se deberá indicar la última actualización por cada rubro al que se refiere este Capítulo.

**No cumple porque debe de actualizar su información dentro del primer mes de cada año.**

**Artículo 30.** Toda persona moral, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos o cualquier otra análoga que reciban recursos públicos por cualquier concepto, exceptuando las cuotas sindicales, deberán proporcionar a los Entes Públicos de los que los reciban la información relativa al uso, destino y actividades que realicen con tales recursos;

**Sí cumple.**



## BIBLIOGRAFÍA

Bauman, Zigmunt, *Modernidad líquida*, México-Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Breviarios, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 39-40.

Canseco Rojano, Raúl y Perla Gómez Gallardo, "La diseminación de la información y la transparencia informativa", en Perla Gómez Gallardo (coord.), *Derecho de la información, reflexiones contemporáneas*, México, Jus/Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, 2012, pp. 51-76.

Emmerich, Gustavo, "Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana", en José Sosa (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI, 2011.

Escobedo, Juan Francisco, *La invención de la transparencia*, México, Miguel Ángel Porrúa/Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública/Instituto Morelense de Información Pública, 2010.

Gil Antón, Manuel, *Transparencia y vida universitaria*, Cuadernos de Transparencia, núm. 13, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

Gómez Gallardo, Perla, *Transparencia universitaria: retos y oportunidades*, México, Jus, 2012.

Guerrero, Manuel Alejandro, "El IFAI, el acceso a la información y la transparencia", en José Luis Méndez (coord.), *Políticas públicas*, serie Los grandes problemas de México, vol. XIII, México, El Colegio de México, 2010, pp. 253-300.

Habermas, Jürgen, *Más allá del Estado nacional*, 3a ed., Madrid, Editorial Trota, 2001.

Ibarra Colado, Eduardo, *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, Universidad Nacional de México/Universidad Autónoma Metropolitana/Unión de Universidades de América Latina, 2001.

Larrañaga, Pablo, "Política pública del principio de transparencia. Panorama para una agenda pendiente", en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 149-180.



Levy Vázquez, Carlos Eduardo, *El derecho a la información en México*, México, Facultad de estudios Superiores Aragón-Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

López Ayllón, Sergio, "El marco normativo de la transparencia y el acceso a la información en México", en M. Guillermo Cejudo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cazares (eds.), *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2012.

\_\_\_\_\_, "La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?", en Pedro Salazar Ugarte, *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 1-33.

Marván Laborde, María, "Reflexiones a dos años de vigencia del derecho a la información pública en México", en Ernesto Villanueva (coord.), *Derecho de la información: culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídica-UNAM, 2007, pp. 63-86.

Mendoza Rojas, Javier, "Tres décadas de financiamiento de la educación superior", en Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Educación*, vol. VII, serie Los grandes problemas de México, México, El Colegio de México, 2010, pp. 391-417.

Merino, Mauricio, "Introducción", en Mauricio Merino (comp.), *Ética pública*, México, Siglo XXI, 2010, pp. 17-43.

\_\_\_\_\_, "La transparencia como política pública", en John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XXI, 2008.

Moctezuma, Patricia, Benjamín Burgos y Beatriz Navarro, *Transparencia y rendición de cuentas en la educación superior del noroeste de México*, México, Universidad Autónoma de Baja California/Miguel Ángel Porrúa, 2011.

Olivos Fuentes, Monserrat, "Derecho de acceso a la información pública municipal en el estado de Michoacán: alcances y retos", en Perla Gómez Gallardo (coord.), *Derecho de la información, reflexiones contemporáneas*, México, Jus/Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, 2012, pp. 121-153.

Pacheco Luna, Carolina, *Cultura de la transparencia: primera encuesta de acceso a la información pública en México*, México, Universidad de Guadalajara/LIMAC, A. C., 2006.

Roberts, Alasdair, "La lucha por gobiernos abiertos", en Irma Eréndira Sandoval (coord.), *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*, México, Siglo XXI/ Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, 2009, pp. 180-198.



Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social o principios del derecho político*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Salazar Ugarte, Pedro, "Transparencia: ¿para qué?", en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*, 2a ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Instituto Federal de Acceso a la Información, serie Doctrina Jurídica, núm. 251, 2007.

Salazar Ugarte, Pedro y Paula Vázquez Sánchez, "La reforma al Artículo 6o de la Constitución Mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo", en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, pp. 35-70.

Savater, Fernando, *El valor de educar*, México, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América, 1997.

*Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción en América*, Informe de la Reunión Regional, Santiago de Chile, 3-5 de diciembre de 2004. Consultado el 24 de agosto de 2013. Disponible en <[www.bcn.cl/carpeta\\_temas...de/informe-regional...](http://www.bcn.cl/carpeta_temas...de/informe-regional...)>.

Trinidad Zaldívar, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, 2006.

Uvalle Berrones, Ricardo, "Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado", *Convergencia*, núm. 45, septiembre-diciembre de 2007, México, UAMex, pp. 47-74.

Villanueva, Ernesto, *Función pública, declaración patrimonial y transparencia*, México, Novum/COTAPEP/ Facultad de Economía-UNAM, 2012.

Zamora Etcharren, Rodrigo, *Acceso a la información pública gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

**Leyes consultadas:**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2013).

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

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.





Instituto de Acceso a la Información Pública y  
Protección de Datos Personales del Distrito Federal

**6° Concurso de Ensayo**  
**Universitarios Construyendo Transparencia, 2013**

Diciembre 2013

(Datos del impresor)

Fuentes tipográficas: Century Gothic

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