



CONCURSO DE ENSAYO

UNIVERSITARIOS
CONSTRUYENDO
TRANSPARENCIA

2015





DIRECTORIO INFODF

Mucio Israel Hernández Guerrero
Comisionado Presidente

Elsa Bibiana Peralta Hernández
Comisionada Ciudadana

Alejandro Torres Rogelio
Comisionado Ciudadano

David Mondragón Centeno
Comisionado Ciudadano

Luis Fernando Sánchez Nava
Comisionado Ciudadano

JURADO CALIFICADOR

Alejandro Torres Rogelio
Comisionado Ciudadano del INFODF

Elsa Bibiana Peralta Hernández
Comisionada Ciudadana del INFODF

José Octavio Nateras Domínguez
Universidad Autónoma Metropolitana, Campus Iztapalapa

Silvia Inclán Oseguera
Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM

María de Lourdes Chamol Rodríguez
División de Educación Continua de la Facultad de Derecho de la UNAM

COORDINACIÓN

Rocío Aguilar Solache
Directora de Capacitación y Cultura de la Transparencia.

EQUIPO TÉCNICO

Elizabeth Pérez Méndez
Rocío Ramírez Moyao
Teresa Jiménez Rodríguez

D.R. © 2016, 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, Ciudad de México.
"Plaza de la Transparencia".

Primera edición, Abril de 2016.
ISBN: 978-607-7702-04-7
ISBN: 978-607-7702-48-1

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

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

EL FUTURO DE LAS OFICINAS DE INFORMACIÓN PÚBLICA

MIGUEL AGUSTÍN RODRÍGUEZ BUSTAMANTE

6

EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL CAMBIO
ESTÁ EN LA TRANSPARENCIA

CYNTHIA SUSANA SALMERÓN GARCÍA

70

TRANSPARENCIA.
UNA RENOVACIÓN AL SISTEMA

PEDRO EDUARDO ESCAMILLA NAJVA

120

EL FUTURO DE LAS OFICINAS
DE INFORMACIÓN PÚBLICA

MIGUEL AGUSTÍN
RODRÍGUEZ BUSTAMANTE

ENSAYO GANADOR DEL
PRIMER LUGAR



MIGUEL AGUSTÍN RODRÍGUEZ BUSTAMANTE

Estudiante de la carrera de Derecho en la Escuela Libre de Derecho.

Es autor de diversas publicaciones sobre aspectos técnicos relativos a varias ramas del Derecho, entre los que destacan: “El contrato de renta vitalicia”, “Caducidad procesal en la Ley Federal del Trabajo”, “La trata de personas” y “Arbitraje comercial internacional en México: ejecución de laudos arbitrales”.

Colaboró como asesor en la Comisión de Transparencia a la Gestión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, durante la VI Legislatura, y actualmente se desempeña como asesor en la Comisión de Relaciones Exteriores con América Latina y el Caribe, en el Senado de la República.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Presentación | 11 |
| Breve aproximación histórico-teorética al derecho de acceso a la información pública | 15 |
| Las oficinas de información pública | 41 |
| Las oficinas de información pública como enlace entre los entes obligados y los medios de comunicación | 55 |
| El futuro de las oficinas de información pública | 59 |
| Fuentes | 67 |

Presentación

Hace algunos años, el derecho de acceso a la información pública fue incorporado a la agenda pública (no sólo gubernamental, sino política y ciudadana). Con la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 y la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el pasado 4 de mayo, se han dado dos grandes saltos para lograr que la información en posesión del Estado esté a la mano de los ciudadanos.

Si bien es cierto que desde hace varios años en la Ciudad de México estamos transitando de un modelo gubernamental reactivo a un modelo de transparencia proactiva, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública no se agota en la consulta de la información que de oficio los entes obligados deben publicar en sus portales de Internet, sino que debe incluir el escrutinio social del contenido de la información publicada y de los procesos mismos que el Estado lleva a cabo para garantizar este derecho humano.

En el año 2014, los entes obligados del Distrito Federal recibieron 104 308 solicitudes de información pública, es decir, estamos lejos,

lejísimos, de una cifra incluso cercana a una solicitud de información hecha al año por cada ciudadano. Por ello, debemos aprovechar el bajo número de solicitudes de información pública para preparar a las instituciones públicas y lograr que, cuando la cifra de 2014 se eleve en forma exponencial, los entes obligados del Distrito Federal estén a la altura y puedan con la gran tarea de garantizar este derecho y así brindar confianza a la ciudadanía.

Ante la disparidad con la que operan las oficinas de información pública en el Distrito Federal, los ciudadanos y los medios de comunicación deben conformarse con versiones incompletas de la información. Así, la opinión *informada* que los ciudadanos tienen de los actos de su gobierno, no es tal, ya que una información carente de calidad es una información alejada de la realidad que distorsiona tanto la interpretación directa de la información que pueda hacer un ciudadano, como las investigaciones de los medios de comunicación y por ello sus notas, tanto las noticiosas como las de opinión.¹

Ante ello, las oficinas de información pública tienen dos enormes retos: (i) uno interno, que consiste en sensibilizar y educar a los servidores públicos de sus respectivos entes con respecto a la importancia de garantizar el derecho humano de acceso a la información pública; y

.....

1 Aunque, los medios de comunicación "cuando no están ubicados dentro de un contexto de exigencia suficiente por parte de la sociedad, se limitan a ofrecer versiones incompletas o interesadas. Por lo general, se trata de las versiones que expresan posturas del poder político o del segmento de ese poder con el que se identifica el medio de comunicación", por lo que el objeto del escrutinio social no debe ser sólo el Estado, sino también los medios de comunicación. Raúl Trejo Delarbre, "Transparencia, medios, democracia", *10 años de transparencia en México*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2013, p. 29.

(ii) uno externo, que consiste en contar con los recursos presupuestales, materiales y humanos para atender debidamente a la ciudadanía y así garantizar que el ciudadano que quiera o requiera solicitar información pública, pueda hacerlo fácilmente y reciba la información solicitada en tiempo y forma.

Así, toda vez que para comprender la importancia de las oficinas de información pública es indispensable comprender el contenido del derecho de acceso a la información pública, y muchos de los lectores del presente texto no lo conocerán a fondo, en el segundo capítulo hago una breve introducción sobre este derecho humano, adoptando una aproximación histórica y evolutiva de este derecho hasta nuestros días, haciendo énfasis en el ordenamiento jurídico aplicable al Distrito Federal.

En el tercer capítulo expongo la naturaleza e importancia de las oficinas de información pública como garantes primarios del derecho de acceso a la información pública (y del derecho a la protección de datos personales), así como su situación actual.

En el cuarto capítulo hago hincapié en la importancia de que los medios de comunicación, como agentes de los ciudadanos, cuenten con información pública completa, veraz y oportuna, con el fin de que los ciudadanos puedan estar debidamente informados, a través de sus notas periodísticas, sobre la gestión de los servidores públicos.

Finalmente, a manera de conclusión, en el capítulo quinto planteo el primer paso por seguir para que las oficinas de información pública cuenten con los elementos mínimos para hacer frente al crecimiento

continuo del número de solicitudes de información pública que reciben, y así pueda garantizarse que, en el futuro cercano, los habitantes de la Ciudad de México podamos seguir ejerciendo, sin contratiempos, nuestro derecho de acceso a la información pública.

Breve aproximación histórico-teorética al derecho de acceso a la información pública

Transparencia y rendición de cuentas

Giovanni Sartori define la transparencia como “dejar que la verdad esté disponible para que otros la vean, sin tratar de ocultar u opacar el significado o alterar los hechos para poner las cosas bajo una mejor luz”.² Esta definición corresponde con una de las caras de la transparencia como política pública, por ejemplo, otorgar el acceso a la información pública que los ciudadanos soliciten conocer (transparencia reactiva); sin embargo, hoy el concepto de transparencia incluye también la conducta activa de dar a conocer, sin que medie solicitud alguna, información pública que sea considerada de interés general (*active disclosure*).

En primer lugar, para evitar confusiones, hay que distinguir la transparencia, como política pública, del derecho humano de acceso a la información pública. Así, la transparencia es la política pública por virtud de la cual el Estado abre su información al escrutinio público, con el objeto de que la población pueda conocerla, analizarla y emitir una opinión. Como tal, una política pública cuyo objeto sea la

.....

2 Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003, pp. 105-106.

transparencia,³ debe hacerle sencillo a la población el acceso a la información en poder del Estado, dando facilidades para su acceso a la mayor cantidad de personas posibles y asegurando que dicha información sea relevante, oportuna, comprensible y de calidad. Por ello, una obligación básica en un Estado democrático de Derecho es la publicidad de los actos gubernamentales, no sólo con el fin de que dicha publicidad sea un mecanismo de control de los actos públicos, sino como el insumo principal para la participación informada de la ciudadanía. Así, una ciudadanía informada y crítica puede colaborar para que los actos y decisiones de gobierno mejoren con el tiempo.⁴ A fin de cuentas, la transparencia es un recurso metafórico para expresar el concepto normativo de publicidad de la información.

Por otro lado cabe destacar que, a pesar de que cotidianamente la transparencia y la rendición de cuentas son identificadas como conceptos similares, o al menos como ideas que no se encuentran disociadas, la transparencia no necesariamente genera rendición de cuentas.⁵ La rendición de cuentas en el ámbito político tiene dos dimensiones básicas: (i) la obligación de las autoridades de informar

3 Una explicación del contenido de la transparencia como política pública puede verse en Mauricio Merino, "La transparencia como política pública", en John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI Editores, 2008, pp. 240-262.

4 Paulina Gutiérrez Jiménez, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008, pp. 7-8.

5 Una exposición clara de las diferencias entre los conceptos de rendición de cuentas y transparencia, y en particular sobre las dimensiones "dura" y "blanda" de la rendición de cuentas, puede verse en Jonathan Fox, "Transparencia y rendición de cuentas", en John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI Editores, 2008, pp. 174-198.

a los gobernados sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*, o como se ha intentado traducir: "responsabilidad"); y (ii) la capacidad de sancionar a servidores públicos en el caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*).⁶

El derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública surge como una reacción ante la "razón de Estado"⁷ en el terreno de la información,⁸ es decir, la práctica gubernamental tendiente a proteger al Estado de cualquier riesgo derivado de la apertura de información, en virtud del posicionamiento de la conservación del Estado como un valor superior al derecho de las personas de acceder a la información pública, mediante la calificación de información como "secreta".⁹

6 Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, p.12.

7 Una aproximación al concepto de "razón de Estado", puede verse en Salvador Rus Rufino y Javier Zamora Bonilla, "La razón de Estado en la Edad Moderna: razones sin razón", *La razón de Estado en la España moderna*, Valencia, Real Sociedad Económica de Amigos del País, 2000, pp. 5-25.

8 Esta idea parte de cuatro puntos: 1. La expresión *arcana imperii* que utilizó Tácito para referirse al secreto político; 2. La utilización de dicha expresión por Arnold Clapmarius, ligándola a la idea de "razón de Estado"; 3. El concepto de "razón de Estado", acuñado en Italia a finales del siglo XVI para hacer referencia al realismo político de Nicolás Maquiavelo, consistente en la obtención, conservación y aumento del poder estatal como fin de la política; y 4. La ponderación entre dos valores: (i) la conservación del Estado; y (ii) el derecho de las personas de acceder a la información pública, cuya conclusión, siguiendo esta práctica, es siempre para los gobernantes la prevalencia de la defensa del Estado.

9 Una exposición detallada sobre el secreto de Estado y la evolución de la opacidad a la publicidad desde los *arcana imperii* hasta nuestros días, puede verse en Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

El derecho humano de acceso a la información pública,¹⁰ reconocido por nuestra Constitución en su artículo 6º, comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información en posesión del Estado.

Como cualquier otro derecho humano, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto y admite restricciones constitucionales,¹¹ por lo que su ejercicio está limitado por el propio texto de la Constitución en el sentido de que la información pública podrá clasificarse como información de acceso restringido: (i) en la modalidad de reservada temporalmente, cuando con su divulgación se pudieran afectar el interés público o la seguridad nacional;¹² y (ii) en la modalidad de confidencial, cuando la información contenga datos personales concernientes a una persona identificada o identificable;

.....

10 El derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública no son sinónimos, y en este texto no pretendo utilizarlos como tal. Como bien lo menciona Ernesto Villanueva, el derecho a la información (en su sentido amplio), en línea con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es el derecho humano a atraerse información, a informar y a ser informado. "El derecho a la información en sentido amplio no se subsume con el vocablo de derecho de acceso a la información pública, si bien es cierto que éste es un ingrediente esencial de aquél." Sergio Villanueva, "Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México", *Derecho Comparado de la Información*, núm. 1, México, Universidad Iberoamericana/Universidad de Occidente/ Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, pp. 120-122 y 131.

11 Al resolver la contradicción de tesis 293/2011, el Pleno de la SCJN, al establecer el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos, además de abandonar la vieja concepción sobre jerarquía normativa en cuanto a normas sobre derechos humanos, estableció criterio obligatorio en el sentido de que, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, independientemente de su fuente, se deberá interpretar conforme a la restricción constitucional (tesis de jurisprudencia P.J. 20/2014).

12 Para reservar determinada información del conocimiento público, debe aplicarse la "prueba de daño", por virtud de la cual, mediante un ejercicio argumentativo, debe demostrarse, clara y contundentemente, que la divulgación de esa información puede generar un daño al interés público o a la seguridad nacional, por lo que dicha información debe calificarse como reservada por un plazo determinado, que no puede exceder de cinco años (en línea con el plazo establecido en la Ley General).

esté relacionada con los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y profesional; sea información protegida por los derechos de autor o propiedad intelectual; o sea información del patrimonio de personas que no sean sujetos obligados.

Así, con base en postulados como el principio kantiano de publicidad,¹³ el moderno derecho a la información tiene dos fundamentos: por una parte, el fundamento liberal, que consiste en la prevalencia del respeto a lo privado y la apertura de lo público;¹⁴ y por otra parte, el fundamento republicano, el cual consiste en dar más peso a lo público sobre lo privado en los casos en los que, tras la ponderación de ambos órdenes, se pueda dañar el interés general.¹⁵

13 El cual consiste en que "son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados". Una gran exposición sobre el principio kantiano de publicidad, incluyendo tanto su dimensión negativa (la cual quedó transcrita en esta nota) como su dimensión positiva, puede verse en Javier de Lucas, "Anotaciones sobre el principio kantiano de publicidad", *Diánoia*, vol. XXXIII, núm. 33, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 131-148.

14 El fundamento liberal está basado en cuatro ideas: 1. La teoría del Estado limitado de John Locke, leída a la luz de los derechos del hombre (libertad, igualdad y propiedad); 2. La inviolabilidad del patrimonio privado, en virtud de su naturaleza de atributo de las personas; 3. La transparencia como medio para la rendición de cuentas de los servidores públicos (artículos 14 y 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano); y 4. La visión negativa del Estado, en la que éste se entiende como un instrumento de lo privado, en virtud del posicionamiento del ser humano como superior al Estado.

15 El fundamento republicano está basado en tres ideas: 1. La prevalencia de la voluntad general (según lo expuesto por Jean Jacques Rousseau) sobre la voluntad de particulares, en virtud de que el fin del Estado consiste en el cumplimiento del contrato social; 2. La conciencia sobre la diferencia de poder entre particulares, la cual debe compensar el Estado cuando se afecte el interés general; y 3. El concepto de república, derivado del pensamiento de Aristóteles y Marco Tulio Cicerón el cual, naturalmente, posiciona a los ciudadanos en plano de igualdad ante la ley y ubica al interés común como eje rector de las políticas públicas.

Antecedentes internacionales

A lo largo y ancho del planeta, no fue sino hasta la segunda mitad del siglo XX¹⁶ cuando, en línea con la reacción iusnaturalista ante lo ocurrido en la Segunda Guerra Mundial, los Estados-nación comenzaron a normar el derecho de acceder a los archivos administrativos (distintos de los archivos históricos), teniendo como guía al artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el cual reconoce el derecho de cualquier persona a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de cualquier modo que sea.¹⁷

El 14 de diciembre de 1946, durante la 65ª reunión plenaria de su primer periodo de sesiones, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), al aprobar por unanimidad la Resolución

.....

16 En 1766, Suecia fue el primer país en reconocer el acceso a los documentos públicos como un derecho ciudadano, con la expedición de una ley sobre libertad de prensa. Por otro lado, en 1789 fue aprobada, en Francia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que en su artículo 15 dispuso que "la sociedad tiene el derecho de pedir a cualquier agente público que dé cuenta de su administración" aunque, en línea con lo que he expuesto en este texto, dicho derecho se asemeja más a un mecanismo de rendición de cuentas que a un derecho individual para acceder a los archivos gubernamentales.

17 Irma Sandoval-Ballesteros y John Ackerman distinguen cuatro olas de legislaciones en materia de derecho de acceso a la información pública: 1. Los países pioneros (10): Suecia, Colombia, Finlandia, Estados Unidos (*Freedom of Information Act*), Dinamarca, Noruega, Francia, Australia, Nueva Zelanda y Canadá; 2. Los países que adoptaron una ley en la materia en la última década del siglo XX, tras el derrumbamiento de los regímenes autoritarios, con motivo del establecimiento o restablecimiento de las instituciones democráticas (29): Filipinas, España, Portugal, Corea del Sur, Tailandia, Sudáfrica, México y los 22 países que integraban el bloque soviético; 3. Los países ricos y de larga tradición democrática que adoptaron una ley en la materia dentro del marco de reformas para la modernización administrativa (13): Austria, Italia, Holanda, Bélgica, Islandia, Irlanda, Israel, Japón, Grecia, Liechtenstein, Reino Unido, Suiza y Alemania; y 4. Los países en vías de desarrollo que no han tenido recientes cambios democráticos, pero que han adoptado leyes en la materia (14): India, Pakistán, Jamaica, Belice, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, Perú, Panamá, República Dominicana, Ecuador, Angola, Zimbabue y Uganda. John Ackerman e Irma Sandoval-Ballesteros, "The global explosion of freedom of information laws", *Administrative Law Review*, vol. 58, núm. 1, Washington, American University/Washington College of Law/American Bar Association, 2006, pp. 109-115. Recientemente, varios países de América Latina han adoptado leyes en la materia: Honduras (2006), Nicaragua (2007), Guatemala (2008), Uruguay (2008), Chile (2008) y El Salvador (2011).

59 (I), reconoció que: “La libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas”. En otras palabras, es un derecho instrumental que puede ser utilizado para garantizar el cumplimiento de otros derechos fundamentales del ser humano.

Un par de años después, el 10 de diciembre de 1948, durante su 183ª sesión plenaria, la Asamblea General de la ONU adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos en la Resolución 217 A (III), la cual dispuso en su artículo 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

Más tarde, el 16 de diciembre de 1966, durante su 1496ª sesión plenaria, la Asamblea General de la ONU, en la Resolución 2200 A (XXI), aprobó y abrió para firma y ratificación el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual comenzó su vigencia internacional el 23 de marzo de 1976, al cual México se adhirió hasta el 23 de marzo de 1981 y que tres meses después comenzó su vigencia para nuestro país. En su artículo 19, se reconoce que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.” Sin embargo, el propio artículo establece que el ejercicio de este

derecho “puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y b) la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.”

En el contexto americano, el 22 de noviembre de 1969, en la ciudad de San José, Costa Rica, fue adoptada la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual comenzó su vigencia internacional el 18 de julio de 1978 y a la que México se incorporó hasta el 24 de marzo de 1981 (un día después de haberse adherido al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). En su artículo 13 se reconoce el derecho a la información casi en los mismos términos que en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Posteriormente, el 11 de marzo de 1994, fue llevada a cabo en la Ciudad de México la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión, en la cual se adoptó la llamada “Declaración de Chapultepec”, que contiene una serie de principios sobre la libertad de expresión, entre los cuales destacan, para efectos del presente texto, los principios 2 y 3, que a la letra dicen:

2. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos.

3. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información.

Considerando la importancia de la homologación de la regulación del derecho de acceso a la información pública en América, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en su sesión plenaria del 4 de junio de 2009, mediante la Resolución 2514 (XXXIX-O/09), encomendó al Departamento de Derecho Internacional de la OEA coordinar la redacción de una ley modelo en la materia de acceso a la información, así como una guía para su implementación, con la participación de los órganos, agencias y entidades de la OEA, así como de sus Estados miembros, en conjunto con la sociedad civil. Así, el 8 de junio de 2010, durante su 40a sesión ordinaria, la Asamblea General de la OEA aprobó, mediante la Resolución 2607 (XL-O/10), la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, la cual incorporó los principios delineados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso Claude Reyes y otros vs. Chile, así como los principios sobre acceso a la información pública aprobados por el Comité Jurídico Interamericano.

Evolución nacional

En México, el 6 de diciembre de 1977 fue publicada, en el *Diario Oficial de la Federación*, la Reforma Política de 1977, promovida por el entonces presidente de México, José López Portillo, y cuyo contenido se le atribuye a Jesús Reyes Heróles, quien en esos días tenía el cargo de secretario de Gobernación. A partir de dicha reforma, el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza el derecho a la información.

A lo largo del tiempo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dotó de contenido distinto al derecho a la información, al resolver diversos asuntos presentados desde la vigencia del texto del artículo 6º de nuestra Constitución a partir de la Reforma Política de 1977 y hasta la reforma constitucional de 2007.¹⁸

La interpretación del mencionado artículo estuvo ligada por muchos años a la Reforma Política de 1977. Así, en 1985, la Segunda Sala de la SCJN, al resolver el Amparo en revisión 10556/83, promovido por Ignacio Burgoa Orihuela, determinó que el contenido del derecho a la información estaba limitado a una garantía social en beneficio de los partidos políticos, por lo que eliminó la posibilidad de que los ciudadanos pudieran acceder a la información del Estado, sin que mediara un acto gracioso de algún gobernante.

.....

18 Un análisis a detalle de los asuntos relevantes y de la interpretación que ha sostenido la SCJN en relación con el contenido del derecho a la información, puede verse en José Ramón Cossío Díaz, "El derecho a la información y los medios de comunicación en las resoluciones del Poder Judicial de la Federación (1969-2001)", particularmente el apartado III denominado "Derecho a la información", en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación*, México, Porrúa, 2002, pp. 109-138.

Once años después, el pleno de la SCJN, al fallar el asunto relativo a la solicitud 3/96, relativa a la petición del entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, para que la SCJN ejerciera la facultad de investigación que entonces preveía el artículo 97 constitucional en relación con la masacre de Aguas Blancas, estimó que, si bien el derecho a la información está relacionado con el mantenimiento de nuestro régimen democrático, su titularidad no está limitada a los partidos políticos, sino que la naturaleza del derecho es de carácter social, por lo que, al tener la sociedad este derecho frente a los gobernantes, las autoridades están obligadas a proporcionar información sobre sus actividades públicas, con el objeto de mantener a la ciudadanía informada sobre su actuar; además, dicha información debe contar con el atributo de la veracidad.

En 1997, al resolver el Amparo en revisión 2137/93, promovido por Saúl Uribe Ahuja, la Segunda Sala de la SCJN cambió la interpretación en cuanto al titular del derecho, dejando a un lado la idea del carácter social del derecho y estimando que su ejercicio es propio de cada ciudadano, individualmente; sin embargo, limitó el contenido del derecho a obtener información pública, por lo que la función del juicio de amparo, en materia de derecho a la información, se reducía a que, ante la negativa de entregar información por parte de una autoridad, se pusiera la información solicitada a disposición del ciudadano.

En 1999, a unos días del fin del siglo XX, al resolver el Amparo en revisión 3137/98, promovido por Bruno F. Villaseñor, el pleno de la SCJN sentó por primera vez las bases para la interpretación del derecho a la

información. Algunas de las novedades de este asunto (aunque no por ello consideraciones adecuadas) fueron las siguientes:

- Se reconoció expresamente al derecho a la información como garantía individual.
- Se consideró que la titularidad del derecho corresponde a todo aquel que se encuentre en la situación de gobernado.
- Se estableció que la correlativa obligación del derecho a la información recae en el Estado, por lo que la obligación de informar corresponde a todas las entidades cuya naturaleza sea estatal.
- En cuanto a la información que puede ser obtenida mediante el ejercicio del derecho a la información, se estableció que es toda aquella que, incorporada a un mensaje, tenga carácter público y sea de interés general; es decir, todos aquellos datos, hechos, noticias, opiniones e ideas que puedan ser difundidos, recibidos, investigados, copiados, almacenados, procesados o sistematizados por cualquier medio, instrumento o sistema.
- Se reconoció que, como todo derecho, el de información no es absoluto, por lo que se estableció que puede ser limitado por tres causas: (i) el interés nacional e internacional, con el objetivo de mantener el orden público y la seguridad nacional; (ii) el interés social; y (iii) la protección de las personas.

- Se estableció que la difusión de la información por parte del Estado no debía ser general, ni obedecer a la simple curiosidad del ciudadano, sino a un interés que legitime o relacione al solicitante con la información deseada y que la difusión de ésta no perjudique el interés público.

Ya en pleno siglo XXI fueron publicadas, tanto a nivel federal (2002) como en el Distrito Federal (2003), leyes cuyo objeto era reglamentar el ejercicio del derecho a la información contenido en el artículo 6º constitucional. La publicación de una ley federal fue el momento culminante de un largo proceso político, en el cual participaron todas las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y diversas organizaciones de la sociedad civil.¹⁹

Varios años más tarde, tras la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007, el artículo 6º incorporó los principios mínimos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en todo el territorio nacional: (i) la información gubernamental es un bien del dominio público y sólo puede reservarse temporalmente por razones de interés público; (ii)

.....

19 El 11 de octubre de 2001, el "Grupo Oaxaca" (llamado así toda vez que el 24 de mayo de 2001, en la ciudad de Oaxaca, durante un seminario convocado por la Universidad Iberoamericana, el diario *El Universal* y distintas organizaciones de la sociedad civil, dieron a conocer la denominada "Declaración de Oaxaca", la cual planteó la necesidad de legislar en la materia de acceso a la información pública) presentó una propuesta para la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, ante la Cámara de Diputados. La propuesta se basó en 10 puntos: 1. Calificar el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano; 2. La información pública es de todos los gobernados; 3. Máxima apertura de los poderes del Estado; 4. La obligación del Estado de publicar y entregar la información que posee; 5. Procedimientos ágiles, sencillos y poco costosos; 6. Mínimas excepciones a la publicidad de la información; 7. Órgano constitucionalmente autónomo como garante del derecho a la información; 8. Fiscalización; 9. Consistencia jurídica en todo el territorio nacional; y 10. Promoción del federalismo.

en la interpretación del derecho de acceso a la información pública, debe prevalecer el principio de máxima publicidad de la información; (iii) protección de la vida privada y de los datos personales; (iv) para ejercer el derecho de acceso a la información pública no se requiere acreditar interés alguno o justificar la utilización de la información; (v) el acceso a la información pública debe ser gratuito; (vi) procedimientos expeditos para solicitar información y para promover la revisión de las respuestas ante un órgano u organismo público especializado en la materia, imparcial, y con autonomía de gestión, de operación y de decisión; (vii) los documentos gubernamentales deben preservarse en archivos administrativos actualizados; (viii) los entes públicos deben publicar en Internet información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y sobre el ejercicio de los recursos públicos; (ix) es pública la información relativa a los recursos públicos que se entreguen a particulares; (x) el incumplimiento de las obligaciones en la materia es causa de responsabilidad administrativa; y (xi) los entes públicos deben contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión de las respuestas (artículo Tercero Transitorio del Decreto de la Reforma Constitucional).

El principio de máxima publicidad de la información, incorporado mediante esta reforma al texto del hoy apartado A del artículo 6º constitucional, consiste en que, en caso de duda respecto del carácter público o de acceso restringido de cierta información, debe favorecerse inequívocamente su publicidad, en tanto este principio “busca hacer

del escrutinio público el trabajo y la diligencia con la que se conducen los servidores públicos de las diferentes entidades y dependencias a partir de poner al alcance de los particulares toda la información del Estado, buscando con ello combatir la opacidad en el desarrollo de las funciones propias del quehacer público”.²⁰

A diferencia de la interpretación que había sostenido la SCJN a lo largo del siglo XX, tras la reforma de 2007, el nuevo texto artículo 6º constitucional estableció que: “Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública[...]”. Así, el requisito de acreditar un interés directo –y por lo tanto, estar legitimado activamente, a juicio de la autoridad– respecto de la información solicitada fue tajantemente expulsado del ordenamiento jurídico nacional por nuestra Constitución.

Posteriormente, en virtud de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013, el entonces segundo párrafo del artículo 6º de la Constitución, con sus siete fracciones, pasó a ser el apartado A como consecuencia de la adición al artículo 6º de los principios y bases que rigen la materia de radiodifusión y telecomunicaciones, mismos que quedaron previstos en el apartado B de dicho artículo.

Finalmente, el 7 de febrero de 2014 fue publicado en el DOF el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de

.....
²⁰ Beatriz Paulina Cabrera Rueda, “Excepciones al derecho de acceso a la información”, en Fauzi Hamdan Amad y José Fernando Franco González Salas (coords.), *Derecho Administrativo*, México, Escuela Libre de Derecho/Porrúa, 2012, p. 599.

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia", por virtud del cual se reformaron, además del artículo 6º, los artículos 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución, previendo, entre otras cosas, lo siguiente:

- Ampliar la exigencia de publicidad de la información en poder del Estado.
- Otorgar al Congreso de la Unión la facultad para expedir leyes generales que desarrollen los principios y establezcan las bases en las materias de transparencia gubernamental, acceso a la información, protección de datos personales en posesión de entes públicos, así como la regulación de los archivos públicos.
- Otorgar autonomía constitucional a los órganos garantes de los derechos humanos de acceso a la información pública y protección de datos personales, tanto al hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), como a los órganos garantes de cada una de las entidades federativas.
- Otorgar al INAI la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad ante la SCJN, en contra de leyes expedidas, tanto por el Congreso de la Unión, como por las legislaturas de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República,

que estime sean contrarios a la Constitución por violar el derecho de acceso a la información pública o el derecho a la protección de datos personales; y otorgar una facultad similar a los órganos garantes de las entidades federativas para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por su legislatura local.

Así, a pesar de que el artículo Segundo Transitorio del mencionado decreto estableció un plazo de un año para que el Congreso de la Unión expidiera las leyes generales en las materias de acceso a la información pública, protección de datos personales y archivos gubernamentales, a la fecha de redacción de este trabajo no hay avances en cuanto a las leyes generales que habrán de reglamentar las materias de protección de datos personales y archivos gubernamentales, y no fue sino hasta el pasado 4 de mayo de 2015 que el presidente de la República publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley General).

En virtud de que la facultad para legislar en la materia de acceso a la información pública es de naturaleza coexistente,²¹ esta Ley

.....

21 Entendiendo a las facultades coexistentes como aquellas facultades legislativas conferidas por la Constitución tanto a la federación como a los estados, sobre la misma materia pero sobre aspectos distintos. En este sentido, la fracción XXIX-S del artículo 73 de la Constitución autoriza expresamente al Congreso de la Unión para expedir una ley general reglamentaria del apartado A del artículo 6º, que desarrolle los principios y bases en materia de transparencia gubernamental y acceso a la información pública, aplicables a todos los niveles de gobierno. Así, los mínimos previstos en la Ley General son el único límite que tienen las legislaturas de los estados para legislar sobre la materia en el ámbito local, conforme lo dispone el sistema de distribución de competencias previsto en el artículo 124 de la Constitución (régimen de facultades implícitas), y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar sobre la materia respecto del Distrito Federal, conforme lo dispone el artículo 122 de la Constitución (régimen de facultades explícitas). La Constitución utiliza el término de facultades concurrentes para referirse tanto a este tipo de facultades como a las facultades coincidentes, indistintamente, tomando la

General expedida por el Congreso de la Unión distribuye competencias entre la federación y las entidades federativas, y sienta las bases para su regulación, por lo que su objeto no es agotar la regulación de la materia, sino establecer un mínimo a partir del cual el Congreso de la Unión, a nivel federal y las legislaturas de las entidades federativas a nivel local, puedan legislar sobre la materia atendiendo a su realidad social particular. Así, en tanto cumplan con el mínimo normativo establecido en la Ley General, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, aumentando las obligaciones o prohibiciones marcadas por la Ley General, pero nunca reduciéndolas.

La Ley General, recién salida del horno legislativo, estableció que el derecho de acceso a la información pública comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Asimismo, dispone que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de todos los entes públicos a nivel nacional, es de naturaleza pública y accesible para cualquier persona, por lo que sólo podrá ser clasificada como información de acceso restringido en la modalidad de reservada, excepcionalmente, por razones de interés

terminología de "concurrentes" de la Constitución estadounidense, la cual aplica este término para aquellas facultades legislativas que constitucionalmente son de la federación y que pueden ejercer los estados en tanto la federación no las ejerza, y son de carácter supletorio, provisional y temporal; es decir, la federación es la titular de la facultad pero, en tanto no la ejerza (no expida la ley), un estado puede expedir una ley sobre la materia que estará vigente a nivel local hasta que el congreso federal expida la ley respectiva. Sin tomar en cuenta que en México no existen facultades concurrentes en el sentido estadounidense, ni la distinción doctrinal entre facultades concurrentes, coexistentes y coincidentes, ni el origen y contexto del término estadounidense, el Pleno de la SCJN interpretó que las facultades concurrentes son aquellas facultades que la Constitución otorga tanto a la federación como a las entidades federativas, para legislar sobre una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación tanto de la federación como de las entidades federativas a través de una ley general (tesis de jurisprudencia P./J. 142/2001).

público y seguridad nacional, y por un plazo máximo de cinco años, prorrogable hasta por cinco años más. Además, entre los muchos otros temas que prevé, destacan: (i) el Sistema Nacional de Transparencia (cuyo Consejo se instaló el pasado 23 de junio); (ii) un capítulo exclusivo sobre transparencia proactiva; (iii) causales expresas de reserva de información, las cuales son *numerus clausus*; (iv) responsabilidad directa de los servidores públicos ante incumplimiento; y (v) aunque precaria, una regulación expresa de las unidades de transparencia.

Archivos

Un documento es el soporte material de cualquier tipo de información en distintos formatos: escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico, magnético, químico, físico, biológico, etcétera. Así, un documento será público en tanto contenga información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los entes obligados.

Conforme lo disponen tanto el artículo 6º de la Constitución como la vigente Ley de Archivos del Distrito Federal (Ley de Archivos), los entes y servidores públicos están obligados a documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones en virtud de que, en caso de no estar obligados a ello, la población no podría acceder a la información pública. Además, los entes públicos deben preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados, así como organizar y administrar sus documentos para que su consulta sea posible y eficiente.

La ley general en materia de archivos, que eventualmente expedirá el Congreso de la Unión, deberá prever la organización y administración homogénea de los archivos en todo el país, así como las bases del Sistema Nacional de Archivos. El Archivo General de la Nación (AGN), como futuro órgano rector de la política nacional en materia de archivos, deberá emitir lineamientos generales, así como vigilar y evaluar el correcto cumplimiento de la ley general. Ojalá los legisladores federales doten al AGN de autonomía de gestión y atribuciones suficientes para coordinar el Sistema Nacional de Archivos.

Distrito Federal

En el Distrito Federal, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Ley de Transparencia) es la ley que reglamenta el derecho humano de acceso a la información pública contemplado en el artículo sexto de la Constitución, y el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF) es el órgano autónomo local, garante del debido respeto a los derechos humanos de acceso a la información pública y de protección de datos personales en posesión de entes públicos del Distrito Federal.

El 8 de mayo de 2003 fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la primera ley local en la materia, misma que entró en vigor al día siguiente. Esta ley creó el Consejo de Información Pública del Distrito Federal (Consi), el cual fue instalado en marzo de 2004 y que fue el primer órgano garante del derecho de acceso a la información

pública en el Distrito Federal. La ley de 2003 estableció que el Consi debía interpretar el derecho de acceso a la información pública a partir de los principios de legalidad, certeza, información, celeridad, veracidad, transparencia y publicidad de los actos.

Durante 2004, primer año de ejercicio a nivel local del derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal, fueron presentadas 2 665 solicitudes de información pública, es decir, menos de una solicitud por cada mil habitantes.

Lamentablemente, la ley de 2003 no reguló correctamente el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, limitando su ejercicio: (i) al no prever un proceso homologado para su ejercicio, por lo que cada ente público desarrolló su propio proceso interno, lo que implicó que los ciudadanos se enfrentaran a una gran diversidad de formatos y requisitos para ejercer su derecho; (ii) mediante la exigencia de que las solicitudes se presentaran físicamente ante el ente público; (iii) requiriendo acreditar interés para poder ejercer el derecho; (iv) previendo acuerdos clasificatorios generales en los entes públicos; (v) previendo un plazo de respuesta a las solicitudes de 10 a 15 días hábiles; (vi) estableciendo distintos medios de impugnación (recurso de inconformidad); y (vii) no dotó de autonomía al Consi, en el que participaban representantes de los mismos entes que estaban obligados a cumplir con la ley (se integraba por tres consejeros ciudadanos, el secretario de gobierno del Distrito Federal, el presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal,

el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y tres representantes de los medios de comunicación).

El 28 de octubre de 2005 se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* una reforma integral a la ley de 2003 en la que se corrigieron muchos defectos en la regulación del derecho de acceso a la información pública a nivel local, superando los problemas comentados en el párrafo anterior y previendo, entre otras cosas: (i) se redujo el plazo de reserva de información de 20 a 12 años; (ii) se incluyó la obligación de generar versiones públicas cuando en los documentos estuvieran contenidos datos personales; (iii) se previó la posibilidad de presentar solicitudes por medios electrónicos; (iv) se creó al InfoDF como órgano autónomo, sustituyendo en funciones al Consi; y (v) se previó la posibilidad de presentar el recurso de revisión mediante un formato electrónico aprobado por el InfoDF.

Posteriormente, la ley de 2003 fue abrogada por la actual Ley de Transparencia mediante el decreto que fue publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de marzo de 2008.²² El texto de nuestra Ley de Transparencia ha sido reformado varias veces, con modificaciones importantes en 2011 y 2014.

El artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso ñ) de nuestra Constitución dispone que:

.....

22 Un buen análisis del texto original de la Ley de Transparencia, puede verse en Mariana Cendejas Jáuregui, "Breve análisis de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal", *Derecho comparado de la información*, núm. 13, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

[...] El Distrito Federal contará con un organismo autónomo, imparcial y colegiado responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna.

Los órganos autónomos son aquellos que no se encuentran adscritos a los tres órganos tradicionales de gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial); actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, y son depositarios de atribuciones con las que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y transparentar, bajo la idea de equilibrio constitucional apoyada en los controles del poder público, cuya justificación se dio en la necesidad de establecer órganos de Estado cuyo objeto fuera la defensa de los derechos humanos y controlar la constitucionalidad en las funciones y actos de los depositarios del poder público, con el fin de reducir y eliminar los excesos en que incurrieron los poderes tradicionales. Así, las tres características esenciales de un órgano autónomo son: (i) realiza funciones públicas primordiales o fundamentales; (ii) es creado por la Constitución misma; y (iii) no se encuentra subordinado a los tres poderes tradicionales.

En nuestra Ciudad de México, conforme lo disponen los artículos Quinto Transitorio de la Ley General, y 44 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) tiene

un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor de la Ley General (el cual que vence el 4 de mayo de 2016) para armonizar la Ley de Transparencia con las nuevas disposiciones de la Ley General.

Lo anterior, tomando en cuenta que tratándose de las normas de la Ley de Transparencia hoy vigentes que se oponen a las obligaciones o prohibiciones que establece la Ley General,²³ debe interpretarse que, conforme con el artículo Segundo Transitorio de la Ley General, fueron derogadas por ésta y deben aplicarse las normas de la Ley General en su lugar. Esto en línea con el principio *pro persona* previsto en el artículo 1º de nuestra Constitución, el cual dispone que las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse en el sentido de *favorecer en todo tiempo la norma o criterio que otorgue a las personas la protección más amplia*.

Ley para hacer de la Ciudad de México una Ciudad Abierta

El 21 de abril de 2015 el jefe de gobierno presentó, ante la ALDF, una iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la ley para hacer de la Ciudad de México una Ciudad Abierta.

El espíritu de la Ley de Ciudad Abierta es a todas luces plausible; sin embargo, el diseño normativo de la ley, al margen de la regulación tanto de la Ley de Transparencia como de la Ley de Datos Personales,

.....

23 Por ejemplo, el plazo máximo para la clasificación de información pública como información de acceso restringido en su modalidad de reservada, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley de Transparencia, es de siete años (prorrogable hasta por otros cinco), lo cual es evidentemente contrario al plazo máximo de cinco años (prorrogable hasta por otros cinco) previsto por el artículo 101 de la Ley General, además de que la Ley General dispone que la prórroga del plazo de reserva debe someterse a consideración del Comité de Transparencia del ente obligado.

no sólo es equivocado sino que francamente puede ser interpretado como evasivo de la autoridad del órgano garante en dichas materias: el InfoDF. Basta mencionar que la iniciativa no contemplaba ni siquiera a dichas leyes como aplicables de forma supletoria.

Evidentemente, el jefe de gobierno tomó la idea del decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos expedido por el presidente de la República y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de febrero de 2015; sin embargo, dicho decreto regula únicamente la forma a través de la cual las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y las empresas productivas del Estado, deben poner a disposición de la ciudadanía la información pública como "datos abiertos", con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución. La Ley de Ciudad Abierta va más allá que dicho decreto, previendo un régimen alterno al de la Ley de Transparencia y al de la Ley de Archivos, pero sobre todo al de la Ley de Datos Personales, y en ello radica no sólo lo equivocado de su diseño sino en la inconstitucionalidad de muchas de sus disposiciones, pues la iniciativa dice expresamente que se debe transitar de esta visión "tradicionalista" de la transparencia a una donde las instituciones gubernamentales y los servidores públicos den a conocer la información relacionada con sus procesos, actividades y decisiones, sin necesitar del InfoDF como órgano garante, y planteando la creación del Consejo de Gobierno Abierto de la Ciudad de México como órgano competente para establecer lineamientos, iniciativas, estrategias y políticas en temas de "gobierno abierto" que incluyen a la información que la Ley

de Transparencia califica como pública, y en el cual el InfoDF sólo es uno de los 15 integrantes. El diseño normativo de este consejo no sólo es regresivo (pues su composición está casi copiada del extinto Consi) sino ineficiente e inconstitucional, pues además de que con la aplicación de esta ley se busca una regulación alterna, también se pretende que este consejo sea un órgano alterno al InfoDF, violando lo dispuesto por el artículo 6º de la Constitución.

Así, la Ley de Ciudad Abierta tiene como objetivo concretar una meta establecida en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (2013-2018), que consiste en el mejoramiento de los trámites y servicios que presta el gobierno del Distrito Federal, avanzando en la digitalización mediante el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación, lo que facilitaría que toda la ciudadanía pueda acceder a los trámites y servicios de manera ágil y sencilla.

Las oficinas de información pública

Concepto

Conforme lo prevén, tanto la fracción XIII del artículo 4 de la Ley de Transparencia como el artículo 2 de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal (Ley de Datos Personales), la Oficina de Información Pública (OIP) es la unidad administrativa de los entes obligados que se encarga de recibir las solicitudes de información pública y las solicitudes de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales (derechos ARCO) en posesión de los entes obligados del Distrito Federal, y a la que se encarga la tutela del trámite de las mismas. La Ley General les llama "unidades de transparencia". En mi opinión, el término correcto que debió de utilizarse en la Ley General, pensando en que el nombre debería decirle a la ciudadanía qué es lo que se hace en esa oficina, es el de "Oficina de Información Pública y Datos Personales".

Facultades

Las facultades²⁴ de las OIP, conforme al artículo 58 de la Ley de Transparencia, son las siguientes:

1. En relación con las obligaciones de transparencia proactiva, recabar, publicar y actualizar la información pública de oficio.
2. Asesorar y orientar, de manera sencilla, comprensible y accesible, a los solicitantes sobre:
 - a) La elaboración de solicitudes de información pública;
 - b) trámites y procedimientos que deben realizarse para solicitar información; y
 - c) las instancias a las que pueden acudir a solicitar orientación, consultas o interponer quejas sobre la prestación del servicio.
3. Recibir y tramitar las solicitudes de información pública, así como darles seguimiento hasta su entrega, haciendo entre tanto el correspondiente resguardo.
4. Efectuar las notificaciones correspondientes a los solicitantes.
5. En relación con solicitudes cuyo objeto sea información sobre la que exista duda respecto a su carácter de acceso restringido, antes de someter la clasificación a consideración del Comité,

.....

²⁴ La Ley de Transparencia incorrectamente les llama atribuciones, porque los legisladores locales cayeron en el error cotidiano de confundir las atribuciones con las facultades y tratarlas jurídicamente como sinónimos, siendo que las atribuciones son el conjunto de actividades del Estado señaladas en la Constitución, y que constituyen los medios para alcanzar el fin del Estado, es decir, la justicia; y las facultades son la materialización de las funciones del Estado (administrativa, legislativa y jurisdiccional) a través de la habilitación legal a los órganos del Estado para realizar ciertos actos. Fauzi Hamdan Amad, *Derecho Administrativo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Escuela Libre de Derecho, 2015, pp. 16-21; Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1993, pp. 13-20.

debe solicitar opiniones técnicas a aquellas unidades o áreas administrativas que estime convenientes, con el objeto de brindar de mejores elementos de convicción para justificar adecuadamente si se clasifica o no la información como reservada o confidencial.

6. Presentar al Comité de Transparencia las propuestas de clasificación de información realizadas por las unidades administrativas.
7. Establecer procedimientos para asegurarse que la información confidencial sea entregada sólo a su titular.
8. Capturar, ordenar, analizar y procesar las solicitudes de información pública.
9. Llevar un registro de las solicitudes de información pública, así como sus trámites, costos y resultados, el cual se deberá actualizar cada tres meses.
10. Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que contribuyan a una mayor eficiencia en la atención de las solicitudes.
11. Apoyar al Comité de Transparencia en el desempeño de sus funciones.

Además, el penúltimo párrafo del artículo 14 de la Ley de Transparencia dispone que las OIP

[...] deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo con el 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.

También, conforme lo prevén los artículos 45, fracción XI, y 46 de la Ley General, las OIP deben hacer del conocimiento de la contraloría interna la probable responsabilidad administrativa, en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General o en la Ley de Transparencia, por parte de algún servidor público del ente obligado.

Funcionamiento

El funcionamiento de las OIP no está previsto en la Ley de Transparencia, ni fue objeto de análisis en el Congreso de la Unión cuando se discutió la Ley General, por lo que únicamente están previstas las facultades.²⁵ Por ello, ante el vacío legal, los reglamentos de la Ley de Transparencia deben regular el tema.²⁶

25 Ni siquiera en leyes de reciente creación se ha detallado el funcionamiento de las OIP, por ejemplo, no está previsto para las "unidades de atención" en la nueva ley de Coahuila, que fue calificada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. como la mejor ley de transparencia del país, particularmente en cuanto a su diseño normativo, en su Índice de Derecho de Acceso a la Información en México, correspondiente al año 2015.

26 Así, en cuanto al gobierno del Distrito Federal se trata, el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 25 de noviembre de 2011, regula el funcionamiento de las OIP de manera precaria en tres artículos (54 a 56) dentro de un capítulo específico; en cuanto al Tribunal Superior de Justicia y al Consejo de la Judicatura, el Reglamento en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Poder Judicial del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de noviembre de 2009, apenas regula el tema del funcionamiento de la OIP de manera dispersa y la confunde con la Dirección de Transparencia.

En las materias de acceso a la información pública y protección de datos personales, las OIP son el enlace entre los ciudadanos y los entes obligados del Distrito Federal. Por ello, su correcto funcionamiento debe ser uno de los ejes de cualquier política de transparencia gubernamental. Lamentablemente, su importancia ha sido subestimada.

Las OIP son el contacto directo del Estado con los solicitantes de información pública y realizan tres tareas fundamentales para la debida garantía del derecho de acceso a la información pública: (i) aceptan y tramitan las solicitudes de información pública ante el área administrativa correspondiente, con la finalidad de que ésta integre la información requerida y la remita para su entrega al solicitante; (ii) en caso de que la solicitud de información pública no sea clara o precisa, deben prevenir al solicitante para que aclare o precise qué información busca o el sentido de su solicitud; y (iii) deben orientar a los solicitantes, en caso de haber recibido solicitudes de información pública que no sean de su competencia, y canalizar dichas solicitudes al ente o entes que sean competentes para responder.

En virtud de lo anterior, es muy importante que los entes obligados cuenten con servidores públicos capacitados, instalaciones adecuadas y recursos materiales suficientes para atender debidamente las solicitudes de información pública.

El desempeño de los entes obligados en materia de transparencia no está relacionado con el tamaño de su estructura orgánica ni con el tamaño de sus oficinas, por lo que, en teoría, debería ser homogéneo. Sin embargo, en cuanto al nivel jerárquico, y por lo tanto a los salarios de

los responsables de las OIP, éstos no tienen relación con su desempeño como servidores públicos ni con la cantidad de trabajo que sus oficinas tienen, por lo que son establecidos discrecionalmente en cada ente obligado y, por ello, son inequitativos. En el Distrito Federal los salarios de los responsables de las OIP van desde menos de \$8 000.00 a más de \$100 000.00 mensuales.

Igual que con el nivel jerárquico de los responsables, la forma en la que los entes obligados asignan trabajadores a su OIP es irracional, y es un tema grave que lamentablemente había sido poco tratado y que afortunadamente el InfoDF ha empezado a hacer notar. En la práctica, se puede observar una enorme diferencia entre los distintos entes obligados porque el número de trabajadores adscritos a las OIP no está relacionado con el tamaño de la estructura orgánica, con el tamaño de las oficinas, con el número de solicitudes que reciben, con la calificación en las evaluaciones que realiza el InfoDF, ni con el índice de recurrencia de las respuestas.

Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal²⁷

En virtud de la importancia de las OIP, el capítulo 7 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal (Programa), relativo al derecho de acceso a la información pública, incorporó varias líneas de acción encaminadas a mejorar el funcionamiento de las OIP con el fin de

.....
²⁷ Disponible para su consulta y descarga gratuita en <<http://derechoshumanosdf.org.mx/docs/programa.pdf>>.

garantizar el respeto al derecho de acceso a la información pública, ya que sin su garantía no puede ejercerse plenamente el derecho de participación ciudadana, mediante el cual se lleva a cabo la evaluación de la gestión gubernamental.

Así, la línea de acción 62 del Programa establece que se debe verificar que las OIP cuenten con los medios materiales, humanos y tecnológicos suficientes para la realización de sus tareas, en términos de un modelo de capacidad ideal de gestión.

Además, la línea de acción 67 del Programa establece que se debe concretar en cada ente obligado un programa de capacitación destinado a certificar a los servidores públicos en la materia de transparencia, conforme a los estándares del InfoDF.

Foro “Presente y futuro de las oficinas de información pública”

Derivado de la importancia de escuchar propuestas para mejorar la regulación sobre el funcionamiento de las OIP, la Comisión de Transparencia a la Gestión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal organizó el foro “Presente y futuro de las Oficinas de Información Pública”, que se realizó el viernes 13 de diciembre de 2013.

En su intervención, el subsecretario de gobierno del Distrito Federal destacó que las OIP “son pieza fundamental para el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, ya que es a través de ellas que el ciudadano puede ejercer este derecho humano” y que dos

de sus actividades más importantes son: (i) coordinar la capacitación de los servidores públicos de los entes obligados en las materias de acceso a la información pública y protección de datos personales; y (ii) promover el ejercicio del derecho a la información pública en las ferias de la transparencia, haciendo énfasis en que a través de su difusión se fomenta la participación ciudadana. Además, comentó que la Subsecretaría a su cargo estableció requerimientos mínimos para la correcta operación de las OIP de la Administración Pública del Distrito Federal, sin que tuvieran carácter obligatorio, los cuales son:

1. Todas las OIP deben de contar con un escáner de documentos.
2. Para OIP que reciban menos de 20 solicitudes de información por semana, deben contar con dos servidores públicos, dos equipos de cómputo y dos escritorios.
3. Para OIP que reciban de 21 a 40 solicitudes de información por semana, deben contar con cuatro servidores públicos, cuatro equipos de cómputo y cuatro escritorios.
4. Para OIP que reciban de 41 a 60 solicitudes de información por semana, deben contar con seis servidores públicos, cinco equipos de cómputo y seis escritorios.
5. Para OIP que reciban más de 60 solicitudes de información por semana, deben contar con ocho servidores públicos, siete equipos de cómputo y ocho escritorios.

Áreas de oportunidad

Precisamente por la importancia que tiene su correcto funcionamiento, el InfoDF publica anualmente, desde hace varios años, el Diagnóstico Integral de las Oficinas de Información Pública, que es el informe relativo a programa de visitas a las OIP del Distrito Federal, cuyo objeto es verificar el cumplimiento de la Ley de Transparencia, si las OIP cuentan con recursos materiales adecuados, y si en ellas se da un servicio encaminado a garantizar el derecho de acceso a la información pública.

En relación con las áreas de oportunidad detectadas por el InfoDF, en la evaluación correspondiente a las visitas realizadas durante el año 2014²⁸ hay algunas que es incomprensible que aún existan en la Ciudad de México y sólo puede ser consecuencia de la negligencia con la que muchos servidores públicos se conducen respecto de los temas de transparencia y acceso a la información pública. Algunos casos son los siguientes:

Recursos humanos

1. En 36% de los entes obligados sólo hay dos servidores públicos asignados a la OIP, incluyendo al responsable, y en 15% de los entes obligados el responsable no tiene otro servidor público en quien apoyarse para cumplir con todas las obligaciones del ente en las

.....
28 Disponible para su consulta y descarga gratuita en <http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/6/2014/DIOIP%202014.pptx>.

materias de acceso a la información pública y protección de datos personales.

2. El 15% de los entes obligados no tiene personal disponible en su OIP para atender a los solicitantes de información, y en tres entes obligados no hay personal para atender a la ciudadanía.

3. En cada ente obligado se decide, sin ningún criterio que sirva de base, el nivel jerárquico del servidor público responsable de la OIP, por lo que sólo en 28% de los entes obligados, el responsable de la OIP tiene un puesto con nivel jerárquico de director u homólogo; en 23% el responsable de la OIP tiene un puesto con nivel jerárquico de jefe de departamento; y en cuatro entes obligados el responsable de la OIP tiene sólo una plaza operativa.

4. En 63% de los entes obligados el responsable de la OIP, además de sus tareas para garantizar el respeto de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, realiza otras funciones, lo cual evita, no se diga la excelencia sino incluso la debida garantía de dichos derechos humanos.

Capacitación

1. En cuanto a la capacitación, 60% de los responsables de las OIP no ha tomado el curso sobre administración de documentos y gestión de archivos, ni el curso de introducción a la administración pública que imparte el InfoDF.

Instalaciones

1. El domicilio de la OIP publicado en el sitio de Internet del 3% de los entes obligados, no corresponde con el domicilio real.

2. Más de la mitad de los entes obligados exigen a los usuarios de su OIP que se identifiquen o se registren con nombre y otros datos para darles acceso a sus instalaciones, situación que no ha cambiado desde 2012 y que viola lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley de Transparencia, que expresamente dice que “para ejercer el derecho de acceso a la información pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o razones que motiven el requerimiento”.

3. En casi la mitad de los entes obligados no hay señalización que indique la ubicación de su OIP, y en 15% de los entes obligados las personas que reciben a los ciudadanos en la entrada de sus instalaciones, no sabe cuál es la ubicación de la OIP.

4. En 11% de los entes obligados, a pesar de que son necesarias, la OIP no cuenta con instalaciones especiales para acceder a ella.²⁹

.....

²⁹ Es increíble que en oficinas públicas del Distrito Federal, cuyo gobierno implementó en este año (2015) una fuerte campaña para difundir políticas de inclusión, aún no se respeten los tratados internacionales sobre la materia.

El 25 de enero de 2001, México ratificó la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, la cual fue adoptada el 7 de junio de 1999 en la ciudad de Guatemala, Guatemala, y entró en vigor el 14 de septiembre de 2001 (Convención de Guatemala). Conforme lo dispone el inciso c) del párrafo primero del artículo III de la Convención de Guatemala, México está obligado a adoptar medidas para eliminar, en la medida de lo posible, los obstáculos que existan para facilitar la movilidad de las personas con discapacidad en espacios públicos.

El 17 de diciembre de 2007, México ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la cual fue adoptada el 13 de diciembre de 2006 en la ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, y entró en vigor el 3 de mayo de 2008 (Convención de Nueva York). En virtud de lo dispuesto por el inciso a) del párrafo primero del artículo 9 de la Convención de Nueva York, México está obligado a adoptar medidas para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a los espacios públicos.

Así, en México, el 30 de mayo de 2011 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, cuyo artículo 16 dispone que, en los espacios públicos, deberán de implementarse facilidades arquitectónicas con el fin de asegurar la accesibilidad para personas con discapacidad.

5. El 31% de los entes obligados no tiene un espacio físico exclusivo asignado a su OIP, 5 puntos porcentuales más que en 2012.

6. El espacio físico que 31% de los entes obligados destina a su OIP, no rebasa los 9 m², dos puntos porcentuales más que en 2012 y el peor desde 2008.

Mobiliario

1. El 13% de los entes obligados no cuenta con un teléfono de uso exclusivo para su OIP.

2. En 23% de los entes obligados no hay un equipo de cómputo disponible para las personas que acuden a la OIP para consultar información.

3. En todo el Distrito Federal, sólo hay 43 escáneres de documentos para uso exclusivo de las OIP, por lo que, tomando en cuenta que en 2014 eran 119 entes obligados, en menos de la mitad de las OIP tienen al menos un escáner de uso exclusivo.

4. En 7% de los entes obligados, la OIP no tiene una cuenta de correo electrónico institucional.

Otro foco rojo que se desprende del Informe anual de actividades y resultados del Pleno del InfoDF, correspondiente al año 2014,³⁰ es que,

En el Distrito Federal, el 10 de septiembre de 2010 fue publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, la Ley para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad del Distrito Federal. En su texto dicha ley recoge los derechos contenidos tanto en la Constitución como en diversos tratados internacionales. Particularmente, la fracción III del artículo 9 de esta ley dispone que las personas con discapacidad tienen derecho a transitar y circular por todos los lugares públicos, sin que se obstruyan los accesos específicos para su circulación, mediante la instalación de rampas.

30 Disponible para su consulta y descarga gratuita en <http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/7/2015/informe_2014_final_compilado_web.pdf>.

de los 97 entes obligados que rindieron su informe en materia de datos personales, 54 expresaron falta de personal con conocimiento de la Ley de Datos Personales. Además, 56 de ellos informaron que no cuentan con capacitación en temas específicos de datos personales.

Las Oficinas de Información Pública como enlace entre los entes obligados y los medios de comunicación

Ante la creciente pérdida de credibilidad y de confianza de los ciudadanos, no sólo en las instituciones gubernamentales sino en la persona misma de los gobernantes por el florecimiento de una relación antagónica entre el gobierno y la ciudadanía, los medios de comunicación deben ser un actor fundamental en nuestro sistema democrático, dando voz a todos los sectores de la sociedad y fomentando la rendición de cuentas.³¹

El papel que juegan los medios de comunicación³² dentro de un Estado democrático de Derecho es fundamental, pues actúan (deberían) como agentes de los ciudadanos³³ en la tarea de supervisar

31 Aunque, como bien lo expone Josep Rota, "los mismos medios que pueden mantener un equilibrio entre las diversas fuerzas sociales y que pueden sostener el desarrollo democrático, son los mismos medios que pueden ser usados para la dominación", Josep Rota, "Comunicación y democracia: el papel de la información y la comunicación en la democratización de la sociedad", en Alejandro Fuenmayor Espina, *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José de Costa Rica, Oficina de la UNESCO para América Central, 2004, p. 96.

32 A lo largo del presente capítulo me referiré siempre a los medios de comunicación privados, en oposición a los públicos, que son aquellos: (i) relacionados con las políticas de comunicación social de los entes públicos, a través de canales oficiales (estatales) de comunicación; y (ii) cuya propiedad es del Estado.

33 Un análisis de la actividad dual de los medios de comunicación como agentes de los ciudadanos y como empresas puede verse en Marco A. Morales Barba, *Transparencia y medios de comunicación*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito

el desempeño de los servidores públicos, fomentando la rendición de cuentas del gobierno a través de ellos, en tanto adopten una agenda ciudadana de interés general y no una agenda que atienda a sus intereses particulares o corporativos; pero la ética profesional de algunos periodistas o de algunos directivos de medios de comunicación por supuesto que no se cuestiona en este ensayo, porque asumo que eso es (debería ser) materia del análisis que cada ciudadano haga sobre los medios de comunicación, o al menos respecto de ciertos medios de comunicación.

Recordando lo expuesto en el segundo capítulo de este ensayo, el derecho a la información en sentido amplio, previsto en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, incluye la libertad de información que se ejerce mediante la investigación y la difusión de información. Así, el derecho de acceso a la información pública es una herramienta fundamental para garantizar la libertad de información, pues es a través de su ejercicio que los periodistas pueden acceder a los documentos en posesión del Estado.

Mediante la difusión de la información, los medios de comunicación tienen el poder de centrar la atención pública en determinados actos o políticas gubernamentales. Justo por la influencia que ejercen los

Federal, 2008, pp. 25-27 y 46-47; y en Manuel Alejandro Guerrero, *Medios de comunicación y la función de transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

medios de comunicación sobre la sociedad, en 1787 Edmund Burke se refirió a la prensa como el "cuarto poder" (*fourth estate*).³⁴

El problema expuesto al inicio de este capítulo lo vivimos todos los días en la Ciudad de México, pues los medios de comunicación parece que seleccionan los temas sobre los que reportan atendiendo a sus intereses particulares.³⁵

Desde el inicio del siglo XXI, las llamadas "organizaciones de la sociedad civil" han tenido un auge importante en México, y con ello ha crecido el movimiento conocido como periodismo ciudadano (*civic journalism*); sin embargo, el problema con las organizaciones de la sociedad civil y con los periodistas independientes sigue siendo el mismo: son ellos mismos (intereses particulares) los que deciden qué temas deben reportar, y qué información reportan y cuál no.

Ante la imposibilidad legal de intervenir en los medios de comunicación, en virtud de que se violaría lo dispuesto por el ya mencionado artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los medios de comunicación (y también las organizaciones de la sociedad civil) deben adoptar una política de autorregulación

.....
34 Julianne Schultz, *Reviving the fourth estate*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 49.

35 En México, la independencia de los medios de comunicación respecto al Estado ha sido siempre cuestionada, pues el poder de los medios de comunicación incluso sobre la oficina de la Presidencia de la República, es del dominio público (basta señalar el caso de Televisa y su influencia sobre el Partido Revolucionario Institucional desde la segunda mitad del siglo XX a la fecha).

con el fin de garantizar la calidad de la información que reportan y evitar conflictos de intereses, mediante la implementación de códigos de ética y de conducta, cláusulas de conciencia y aclaraciones de interés.

Así, asumiendo que los medios de comunicación tienen una política de autorregulación, y en su actuar los periodistas lo hacen como agentes de los ciudadanos, el correcto y legal funcionamiento de las OIP es la clave para que ellos puedan obtener información pública veraz y oportuna.

El futuro de las Oficinas de Información Pública

Derivado de lo mencionado anteriormente y con el fin de corregir los graves problemas que padecen las unidades administrativas más importantes para el debido respeto de los derechos humanos de acceso a la información pública y protección de datos personales, debe homologarse la estructura y funcionamiento de las OIP del Distrito Federal, mediante la regulación expresa de su funcionamiento en la Ley de Transparencia y, ojalá en un futuro cercano, también en la Ley General. En el presente capítulo se mencionan algunos de los puntos centrales que deberían ser incorporados a nuestra Ley de Transparencia, o al menos ser objeto de debate en la VII Legislatura de la ALDF.

Sistematización de criterios del Pleno del InfoDF

Un tema importantísimo para que los responsables de las OIP, y los servidores públicos en general, tengan una guía respecto a cómo se deben responder las solicitudes de información pública, es que conozcan los razonamientos jurídicos de los comisionados ciudadanos

que integran el Pleno del InfoDF que son utilizados al resolver los recursos de revisión.

Justo por lo anterior, el InfoDF publicó en 2012 una compilación de los criterios emitidos por su Pleno entre 2006 y 2011,³⁶ cuyo propósito fue garantizar la aplicación de los principios consagrados en el artículo 6º de la Constitución en las prácticas cotidianas de los entes obligados, y ser una fuente orientadora para la interpretación de las leyes de Transparencia y de Datos Personales, tomando en cuenta que los criterios generales que pueda compilar, sistematizar y publicar el InfoDF, no son obligatorios *erga omnes*, en virtud de que los únicos criterios generales jurídicamente vinculatorios con ese carácter son los que integran la jurisprudencia de la SCJN, tal como lo disponen tanto nuestra Constitución como el artículo 217 de la Ley de Amparo.

Es necesario que la ALDF dote de facultades al Pleno del InfoDF para que pueda generar criterios derivados de sus resoluciones de los recursos de revisión, así como para compilarlos, sistematizarlos y darlos a conocer de forma impresa y a través de su página de Internet.

Recursos humanos

Toda vez que no existe uniformidad en cuanto al criterio para asignar el número de servidores públicos que trabajan en las OIP, es necesario que la ALDF dote de facultades al Pleno del InfoDF para que emita

.....
 36 *Criterios emitidos por el Pleno del InfoDF: 2006-2011*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, 2012.

reglas generales que establezcan el mínimo y máximo de servidores públicos que deben ser asignados a las OIP, atendiendo a la cantidad de solicitudes de información pública y solicitudes de derechos ARCO que reciban.

Por otro lado, con el fin de asegurar que los titulares de los entes obligados estén relacionados de manera cercana con la operación de las OIP, debe preverse que los responsables de éstas tengan un nivel jerárquico de director de área o equivalente, y depender, en forma directa, del titular del ente obligado correspondiente, supuesto que ha sido recogido por diversas leyes en el mundo³⁷ y que asegura una vigilancia continua de la OIP por parte de la máxima autoridad jerárquica de cada ente público.

Capacitación y evaluación

Con el fin de contar con servidores públicos con los conocimientos necesarios para hacerse responsables de una OIP, se deben establecer criterios mínimos para ser nombrado como responsable de esta unidad administrativa, entre los cuales debe acreditarse un mínimo de dos años de experiencia en las áreas de acceso a la información pública y protección de datos personales.

.....

37 Así, el artículo 6 de la Ley de Acceso a la Información Pública de Nicaragua dispone: "Cada entidad de las comprendidas en la presente ley, deberá crear una Oficina de Acceso a la Información Pública[...]. Esta oficina dependerá de forma directa de la máxima autoridad de cada entidad y tendrá como misión facilitar, a las personas que así lo demanden, el acceso a la información, creando un sistema de organización de la información y los archivos, con su respectivo índice de la información a su resguardo."

Además, es necesario tener programas de capacitación obligatorios para los responsables y servidores públicos asignados a las OIP, cuyo diseño y aplicación debe corresponder al InfoDF.

Tras establecer los programas de capacitación, el InfoDF debe diseñar una evaluación de aplicación obligatoria para los responsables de las OIP, para comprobar que tienen los conocimientos suficientes que garanticen un debido respeto de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales; ello con el fin de que los responsables de las OIP se mantengan al día en el estudio de las normas jurídicas que regulan las materias cuyo cumplimiento deben velar al interior de los entes obligados. El InfoDF deberá determinar los parámetros y criterios aplicables para asignar la calificación aprobatoria mínima para la evaluación del desempeño, así como aplicar las evaluaciones anualmente. También debe establecerse un procedimiento aplicable para que los responsables de las OIP puedan solicitar la revisión del resultado de su evaluación de desempeño. Las calificaciones de estas evaluaciones deben ser confidenciales; sin embargo, por razones de interés público, sí deben darse a conocer los resultados de las evaluaciones, limitándose la divulgación al nombre de los responsables, el ente obligado, y si su evaluación fue aprobada o no aprobada.

Instalaciones

Para cumplir con las obligaciones internacionales que México asumió respecto a la protección adicional de las personas con alguna discapacidad, las OIP deben estar acondicionadas para permitir el acceso a personas con discapacidad, y ubicarse en la planta baja del edificio en el que se encuentren las oficinas del ente obligado, o en el piso de acceso al público en general, en caso de que las oficinas del ente obligado no incluyan la planta baja del edificio en el que se encuentren.

Asimismo, ya que no existe uniformidad en cuanto al tamaño de las oficinas en las que se ubican físicamente las OIP, es necesario que la ALDF dote de facultades al Pleno del InfoDF para emitir reglas generales que establezcan el mínimo de metros cuadrados que deben medir las instalaciones en las que se encuentran las OIP, atendiendo a la cantidad de solicitudes de información pública y solicitudes de derechos ARCO que reciban.

Toda vez que en las oficinas de muchos entes obligados no es fácil, y en algunos casos es incluso difícil, localizar el lugar en donde se encuentra la OIP, es necesario que se fije señalización en las instalaciones de todos los entes obligados para que los ciudadanos puedan localizar fácilmente la OIP; además, con el fin de que exista un solo criterio que rijan, tanto para el contenido de la señalización como para los lugares en los que deba fijarse, la ALDF debe dotar de facultades al Pleno del InfoDF para emitir reglas generales aplicables a todos los entes obligados.

Mobiliario

En relación con el equipo que deben tener las OIP para su correcto funcionamiento como garantes primarios del derecho de acceso a la información pública, debe establecerse que, como mínimo, deben contar con: (i) un equipo de cómputo, con una antigüedad no mayor de tres años, con acceso a Internet, y que puedan usar los ciudadanos para que realicen solicitudes de información pública y consultas relacionadas con éstas; (ii) una impresora; (iii) un teléfono exclusivo para uso de la OIP; (iv) una copiadora; y (v) un escáner de documentos.

Presupuesto

Los entes obligados deben prever en su anteproyecto de presupuesto los recursos suficientes para la operación de su OIP, cumpliendo con los requerimientos mínimos de equipo y con las reglas generales que establezca el InfoDF en relación con el espacio físico y número de servidores públicos para las OIP.

Atención y trámite

En cuanto al horario de atención al público, el de la mayoría de los entes obligados es de 9:00 a 15:00 horas, siendo insuficiente, ya que muchas personas no tienen el horario matutino disponible para acudir

personalmente a las OIP, por lo que deberá ampliarse a un horario de 9:00 a 17:00 horas de lunes a jueves, y de 9:00 a 14:00 horas los días viernes.

Finalmente, para que el trámite de las respuestas a solicitudes de información pública al interior de los entes públicos sea más ágil, y sobre todo se pueda fincar responsabilidad al servidor público que actúe en contravención con lo dispuesto en la Ley de Transparencia y la Ley de Datos Personales, debe preverse en la Ley de Transparencia y no sólo en algunos de sus reglamentos, que cada unidad administrativa del ente obligado en cuestión (y los diputados de la ALDF también) designe a un servidor público como enlace con la OIP, quien será el responsable directo para atender las solicitudes de información pública que la OIP remita a la unidad administrativa, siendo también responsables de remitir a la OIP, dentro de los plazos que fija la Ley de Transparencia, la información pública que de oficio deben mantener actualizada todos los entes obligados en sus respectivos sitios de Internet.

Fuentes

- 10 años de Transparencia en México*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2013.
- Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI Editores, 2008.
- Administrative Law Review*, vol. 58, núm. 1, Washington, American University/Washington College of Law/American Bar Association, 2006.
- Criterios emitidos por el Pleno del InfoDF: 2006-2011*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, 2012.
- Derecho comparado de la información*, núm. 1, México, Universidad Iberoamericana/Universidad de Occidente/Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- Derecho comparado de la información*, núm. 13, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.
- Diánoia*, vol. XXXIII, núm. 33, México, Instituto de Investigaciones Filosóficas-Universidad Nacional Autónoma de México, 1987.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1993.

- Fuenmayor Espina, Alejandro, *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José de Costa Rica, Oficina de la UNESCO para América Central, 2004.
- Guerrero, Manuel Alejandro, *Medios de comunicación y la función de transparencia*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.
- Gutiérrez Jiménez, Paulina, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008.
- Hamdan Amad, Fauzi, *Derecho Administrativo*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación/Escuela Libre de Derecho, 2015.
- Hamdan Amad, Fauzi y José Fernando Franco González Salas (coords.), *Derecho Administrativo*, México, Escuela Libre de Derecho/Porrúa, 2012.
- La razón de Estado en la España moderna*, Valencia, Real Sociedad Económica de Amigos del País, 2000.
- Morales Barba, Marco A., *Transparencia y medios de comunicación*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

Schultz, Julianne, *Reviving the fourth estate*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Poder Judicial de la Federación y los medios de comunicación*, México, Porrúa, 2002.

EN LA CIUDAD DE MÉXICO EL CAMBIO
ESTÁ EN LA TRANSPARENCIA

CYNTHIA SUSANA
SALMERÓN GARCÍA

ENSAYO GANADOR DEL
SEGUNDO LUGAR



CYNTHIA SUSANA SALMERÓN GARCÍA

Es licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, donde obtuvo un reconocimiento por su sobresaliente trayectoria escolar en 2010.

Cursó el diplomado en Derechos Humanos, Derecho Indígena y la Participación de las Mujeres del Siglo XXI, en la UAM Azcapotzalco, en 2015; así como el Curso de Derechos Humanos en las áreas Penal, Civil y Familiar, y Juicios Orales, en la Asociación de Derechos Humanos Servicios a la Comunidad A. C., durante el 2013.

Actualmente asiste al Curso Introductorio al Sistema Penal Acusatorio, impartido en línea por la Secretaría de Gobernación.

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| Introducción | 75 |
| La transparencia hoy en día en la Ciudad de México | 79 |
| Con actos claros todos ganamos | 85 |
| Muros que no dejan ver con claridad | 93 |
| Combatiendo la transparencia | 101 |
| Conclusiones | 111 |
| Fuentes | 117 |

Introducción

Competencia, transparencia, ética y eficiencia derrumban cualquier muralla.

EIKE BATISTA

El tema de la transparencia es de interés público y de suma importancia porque en cualquier país son fundamentales los recursos económicos que forman parte de él y, por supuesto, la rendición de cuentas, porque funciona como un mecanismo de control ante las personas que se encuentran en el poder. De ahí la importancia de que todos los ciudadanos de la Ciudad de México y del resto del país se encuentren enterados de que existen ordenamientos jurídicos que nos garantizan el efectivo acceso a la información pública en posesión de los entes públicos.

Además de que este tema es relevante y nos concierne a todos porque contribuye a fortalecer la democracia, los gobiernos, de esta manera, pueden ganar la confianza de sus ciudadanos y mejorar el desempeño del sector público debido a que los servidores públicos se sentirán observados por los ciudadanos, lo que se vería reflejado en su trabajo y en el uso eficiente de los recursos destinados para su administración.

Desde luego, hay que hacerle saber a toda la sociedad que el derecho de acceso a la información es un derecho humano muy importante porque con este derecho se puede avanzar en el combate contra la corrupción y progresar no sólo en la Ciudad de México, sino en todo el país.

El presente trabajo aborda el tema de la transparencia en nuestra vida cotidiana, así como sus retos y beneficios. La intención de este ensayo es crear conciencia en las personas sobre lo importante que es participar en este tema, porque sin transparencia no avanzamos.

Este ensayo cuenta con cuatro capítulos. El primero de ellos se refiere a la importancia de la transparencia en nuestras vidas a través de dar a conocer a la población las leyes que existen para proteger datos personales, así como las leyes que nos permiten tener acceso a la información, porque es un derecho consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el segundo capítulo se mencionan algunos de los beneficios que trae consigo hacer parte de nuestras vidas la transparencia; practicarla día con día empezando desde nuestros hogares y en todas las actividades que realizamos diariamente. También se destacan los cambios que se pueden lograr en nuestras vidas y en la sociedad con la combinación de comunicación y participación entre los ciudadanos y el gobierno, lo que traería el avance de la cultura de transparencia en la Ciudad de México, así como el progreso entre sus habitantes.

En el tercer capítulo se exponen los retos y desafíos a los que se enfrenta la transparencia, retos que deben superarse para avanzar en

todos los ámbitos, en especial si queremos construir una sólida cultura de transparencia en el Distrito Federal.

Y por último, el capítulo cuarto se refiere a los programas que lleva a cabo el presidente de la República y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Miguel Ángel Mancera Espinosa, para combatir la corrupción y fomentar la cultura de la transparencia entre sus gobernados.

Hoy en día, este tipo de temas son relevantes porque vivimos en una era que evoluciona en todos los sentidos; no nos podemos quedar atrás porque al fomentar la transparencia hay esperanza de un cambio en nuestra ciudad.

La transparencia hoy en día en la Ciudad de México

*La mejor forma de gobierno es aquella en
la que todos los individuos actúan en la
vida política.*

ARISTÓTELES

El vocablo *transparencia* alude a la cualidad de transparente, palabra que proviene del latín *trans-*, a través, y *parens*, -entis, que aparece; dicese del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente. Así, la palabra transparencia indica claridad, limpieza, sinónimos que, a su vez, se refieren a la buena opinión y fama que resulta del nombre y de los hechos de alguna persona; a la integridad con que se procede en los negocios, a la rectitud de intención y al buen obrar.¹

En otras palabras, la transparencia es el componente esencial mediante el cual el gobierno puede dar cuenta de sus acciones a los ciudadanos. Asimismo, el acceso a la información se vuelve un elemento indispensable de la transparencia; están íntimamente relacionados porque hace posible que la población obtenga información en

¹ Disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/244/art/art1.pdf>>. Consultado el 24 de agosto de 2015.

posesión de los Poderes de la Unión, los organismos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Todo lo anterior está establecido en el artículo 1º de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual es reglamentaria del artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

De acuerdo con lo anterior, la transparencia es un valor central de la democracia y el acceso a la información pública contribuye de forma determinante a la transparencia.² Por tal motivo, México cuenta con un punto de partida marcado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (DOF, 08-06-2012), y actualmente con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF, 04/05/2015).

La LFTAIPG se basa en el principio de que toda la información gubernamental es pública, salvo la que se declare expresamente reservada. La finalidad de esta ley es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios.

.....
2 Disponible en <<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>>. Consultado el 8 de julio de 2015.

Además, es un primer elemento para pensar en la consolidación en México de una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública; sin duda, una gran aspiración democrática³ que favorecerá el principio de la publicidad de la información.

Esta ley reglamentaria del derecho a la información es un instrumento importante para vincular permanentemente a los gobernados con el gobierno; cumple, además, con un propósito nacional al promover la participación del pueblo en las esferas del gobierno.

Asimismo, con la Ley General de Transparencia se acorta la distancia entre los ciudadanos y la autoridad, debido a que se podrá conocer la manera en la que el gobierno ejecuta sus funciones.

Es así como un gobierno transparente documenta sus acciones y procesos de toma de decisión, pues genera, sistematiza y maneja la información a la luz del escrutinio público como parte de una visión más amplia de construcción de confianza entre el gobierno y la sociedad.⁴

México ha tenido un gran avance en el tema de transparencia, porque hasta hace poco tiempo era prácticamente imposible obtener información pública o algún tipo de información en cuanto a rendición de cuentas, pues no existía una forma legal para obligar a todas las dependencias a proporcionar información a los ciudadanos en el momento en que ellos así lo requirieran.

3 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 12 de septiembre de 2015.

4 Disponible en <<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/transparenciayacceso.pdf>>. Consultado el 19 de agosto de 2015.

La situación en México empezó a cambiar en 2002, cuando se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que obligó a todas las dependencias del gobierno federal a abrir a la sociedad todos sus archivos, documentos e información.⁵

Gracias a esta ley, impulsada por organizaciones civiles, todos los ciudadanos tienen derecho a solicitar cualquier dato sobre las actividades públicas, sin tener que identificarse, y tampoco deben informar el propósito de sus peticiones sobre la información que solicitan.

Es por eso que la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública son dos elementos importantes porque perfilan una nueva cultura política en la cual la participación de los ciudadanos conlleva la existencia de una sociedad más equitativa y más justa.

Del mismo modo, la separación de poderes del gobierno es un aspecto importante en el tema porque permite rendir cuentas no sólo a la ciudadanía, sino también entre un poder y otro. Esto es lo que se denomina como sistema de vigilancia mutua⁶, lo que asegura mejores resultados en cuanto a la rendición de cuentas.

Sin duda, ésta es una de las propuestas más consistentes para consolidar una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, porque en la democracia opera una especie de "patrullaje" a partir del cual las élites políticas que se vigilan

.....
5 Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2014/04/mexico-el-largo-camino-hacia-la-transparencia>>. Consultado el 14 de agosto de 2015.

6 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 8 de septiembre de 2015.

mutuamente, cuando detectan una posible anomalía, “enteran” a la ciudadanía a través de los medios de comunicación, para que ésta ejerza una presión pasiva que, sin embargo, puede ser eficaz para tomar las medidas procedentes.⁷

Por otra parte, existe el Índice de Percepción de la Corrupción que es elaborado por la organización Transparencia Internacional. Es un estudio que mide las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en el sector público. Este índice se compone de una combinación de encuestas y evaluaciones sobre corrupción que realizan 11 instituciones a nivel mundial.

De acuerdo con los resultados de la Organización de Transparencia Internacional,⁸ México ocupa el lugar 106 en su Índice de Percepción de la Corrupción que evalúa a 177 países. El informe fue publicado en diciembre de 2013, el cual establece que en América Latina el país con mejor calificación es Uruguay, que se ubica en el puesto 19 de la lista, seguido por Chile en el lugar 22. Por debajo de México se encuentran Guatemala, en el lugar 123, y Nicaragua en la posición 127.

Por su parte, en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014,⁹ elaborado por la misma organización, México ocupó el lugar 103 de los 175 países evaluados (es decir, se encuentra reprobado), y destaca por contar con la peor calificación de los 34 países que forman la

7 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 1 de septiembre de 2015.

8 Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2014/04/mexico-el-largo-camino-hacia-la-transparencia>>. Consultado el 14 de agosto de 2015.

9 Disponible en <<http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2014-via-transparencia-internacional>>. Consultado el 8 de septiembre de 2015.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

En cuanto a América Latina, México sigue en los últimos lugares. De esta región, Chile y Uruguay están a la cabeza empatados con 73 puntos (38 más que México), Brasil tiene 43 puntos (8 más que México), mientras que la última posición se la lleva Venezuela con 19 puntos (16 menos que México) y ocupa el puesto número 161 del índice.

Sí bien es cierto que México no muestra ningún movimiento significativo en las calificaciones del año 2013 al 2014, se debe poner más atención al tema de la transparencia y ponerle un alto a los actos de corrupción creando mecanismos para combatirla, porque sólo de esta manera se podrá recobrar la credibilidad y confianza ciudadana hacia las instituciones.

Con actos claros todos ganamos

Las claves del éxito de la marca son la autodefinition, la transparencia, la autenticidad y la rendición de cuentas.

SIMON MAINWARING

Considero que es importante hablar de los beneficios que trae consigo el tema de la transparencia; por ello, citaré las palabras del exrector de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) Juan Ramón de la Fuente: “La transparencia va de la mano con la democracia y viceversa: es un ingrediente fundamental en el buen funcionamiento de cualquier sistema, desde el núcleo familiar al sistema comunitario, el sistema social de una nación y aun en la perspectiva global.»¹⁰

De acuerdo con lo anterior, es importante aprender desde pequeños el valor de la transparencia, por eso es fundamental que tanto en el hogar como en las escuelas el tema sea tratado con el fin de hacer conciencia de la importancia que tiene, así como de los beneficios que trae consigo, con la finalidad de construir entre todos una cultura de transparencia.

La democracia concebida así tiende al humanismo: se resuelve

¹⁰ Disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/28/la-lucha-por-la-transparencia-en-mexico-es-exhibida-en-un-cortometraje>>. Consultado el 14 de julio de 2015.

en forma de vida, que no puede depender exclusivamente de las instituciones políticas ni verse expresada únicamente por ellas. La función humanista de la democracia debía infundirse en todas las fases de la cultura, es decir, la ciencia, el arte, la educación, la moral, la religión, además de la economía y, por supuesto, la política.¹¹

Isócrates comprende claramente que el problema es de carácter educativo, debido a que la tendencia al poder se halla profundamente arraigada en el interior del hombre y hace falta un gigantesco esfuerzo del espíritu para extirparlo en su raíz. Intenta demostrar que el poder ha conducido a los hombres al desenfreno; es por eso que la democracia se convierte, pues, en la renuncia a la tendencia de poder.

Lo que podría ser un nuevo modelo democrático requiere de promociones educativas y de capacitación para cambiar la cultura de corrupción e irresponsabilidad: la información de la administración pública debe garantizar las condiciones del ejercicio de gobierno, además de la reglamentación suficiente para solicitar y rendir cuentas en el desempeño profesional de la administración pública.¹²

Es por eso que la transparencia es una pieza clave en todo Estado democrático; además, le permite a los ciudadanos participar en los asuntos públicos, pues al fomentar que la sociedad se encuentre informada y que sea participativa, contará con las herramientas

.....
11 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 9 de septiembre de 2015.

12 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 11 de septiembre de 2015.

necesarias para evaluar, de una mejor manera, a sus gobernantes y ejercer sus derechos.

Otro de los beneficios que trae consigo llevar a cabo actos de transparencia es la participación tanto de gobernantes como de los gobernados; en otras palabras, el gobernante debe ser honesto y presentar las cuentas claras, mientras que los gobernados ejercen su derecho a la participación ciudadana y el acceso a la información pública.

Asimismo, el derecho de acceso a la información trae consigo múltiples beneficios; uno de ellos es favorecer la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas por parte de todos los servidores públicos, lo cual mejorará la eficiencia de las instituciones y la calidad de los servicios que prestan a la sociedad.

Por ello, transparentar la gestión pública, como sostiene Kate Doyle, implica favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan evaluar el desempeño de las entidades del gobierno y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y a la plena vigencia del Estado de Derecho.¹³

En otras palabras, se puede lograr que exista verdadera honestidad, responsabilidad y eficacia dentro de las funciones que desempeñan las autoridades, pues bajo la observancia de los ciudadanos es posible que el gobierno y las instituciones brinden buenos resultados ante la ciudadanía.

.....
¹³ Disponible en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/244/art/art1.pdf>>. Consultado el 24 de agosto de 2015.

Por esa razón, si un Estado democrático asume la transparencia como responsabilidad ética y social, aumentará tres aspectos fundamentales: su legitimidad, su autoridad y su credibilidad. Es decir, la transparencia le sirve al ciudadano para evitar abusos; al gobierno le sirve para legitimarse, y a la sociedad y al gobierno para detectar errores y corregirlos.

Además, la transparencia sirve para que los gobernantes se comprometan a la discusión abierta,¹⁴ ya que con la rendición de cuentas nuestros gobernantes se encuentran comprometidos a informarnos si cumplieron o no con sus promesas y, en caso de no haberlo hecho, que nos den el motivo por el cual no cumplieron. De esta manera, con la transparencia se ataca la corrupción.

Con la cultura de transparencia se generan claridad y mecanismos adecuados para la rendición de cuentas de carácter democrático. La ciudadanía tiene derecho a ser informada acerca de las acciones y actitudes de los gobernantes, así como la obligación de utilizar los mecanismos de vigilancia de los recursos públicos y promover las sanciones a la ilegalidad.¹⁵

De la misma manera, la rendición de cuentas es un instrumento útil para sancionar a los gobernantes deshonestos o los que no realicen su trabajo de manera correcta; asimismo, premiar a aquellos que atienden los intereses de los ciudadanos. Por estas razones, con la transparencia

14 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 1 de agosto de 2015.

15 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 11 de septiembre de 2015.

y la rendición de cuentas la ciudadanía recupera su potestad sobre los actos de gobierno.

No cabe duda que la cultura de transparencia hace posible que se lleve a cabo de una manera más favorable la protección de los ciudadanos frente a los abusos de los gobernantes; de la misma manera, la ciudadanía que cuenta con mecanismos de protección, muestra un interés directo en los actos del gobierno y un incentivo para participar activamente.

Una condición fundamental para la democracia es que sus gobiernos ofrezcan una responsabilidad más clara con respecto a sus decisiones políticas, lo que conlleva una mejor rendición de cuentas por parte del gobierno a los ciudadanos, los cuales pueden reivindicar mandatos.¹⁶

Efectivamente, la democracia descansa sobre la responsabilidad de la ciudadanía. La democratización transforma al país en sociedad regulada por leyes y al Estado en representante de la sociedad, al tiempo que limita un poder mediante los derechos fundamentales como el de la información. A su vez, aumenta el poder de la clase gobernada en cuanto a las facultades de la deliberación en la esfera pública.¹⁷

En México, nuestro gobierno crea los esquemas de participación ciudadana; un ejemplo muy claro es la Ley de Transparencia, en donde

16 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 8 de septiembre de 2015.

17 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 12 de agosto de 2015.

la sociedad y el gobierno interactúan en esta actividad ciudadana, lo que trae como consecuencia, acortar la distancia entre gobernantes y gobernados.

Con la cultura de transparencia se abre una perspectiva de un sistema más participativo de gobierno, donde la ciudadanía tiene acceso a la información y exige cuentas respecto a la gestión pública. Cada vez es más deseable que se potencie la participación ciudadana para que haya una sociedad más equitativa y más humana.¹⁸

Documentos históricos y actuales insisten en que el acceso a la información es la base de la rendición de cuentas. Es un catalizador para que la administración pública se transparente y fomente credibilidad y confianza en la ciudadanía. La rendición de cuentas es un presupuesto de la democracia moderna que no puede ser huésped de la clase gobernante. La clase gobernada participa en la vigilancia de los gobiernos para dar confianza en la administración de un país. Por lo tanto, es una obligación del gobernante rendir cuentas y de los gobernados exigirlos.¹⁹

La transparencia, pues, es parte del Estado democrático, del Estado moderno, pero también del Estado liberal; de ese liberalismo que acota al gobernante y confiere derechos al ciudadano, porque al transparentar las acciones de los poderes públicos la convierte en

.....
 18 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 1 de agosto de 2015.

19 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 15 de agosto de 2015.

prerrogativa de los ciudadanos.²⁰ Un ejemplo de ello, y que se manifiesta en cada votación que hay en nuestro país, es quienes con su voto libre eligen democráticamente al gobierno.

Así, la información se convierte también en un bien público, en tanto que “la razón” de Estado, como pretexto de la opacidad, se vuelve insostenible en un régimen democrático. La ciudadanía adquiere mayor relevancia frente a los gobiernos.²¹

En toda ciudad abierta hay un gobierno que puede construir una nueva relación con sus habitantes: un gobierno sabe que todo lo bueno en la historia de la humanidad fue antes una dura crítica planteada por una sociedad civil cada vez más exigente.²²

Poreso, en México es urgente recuperar la confianza en el gobierno y en sus instituciones; asimismo, se debe alentar a los ciudadanos para que participen activamente en la vida democrática, ejercer sus derechos y con ello evitar la opacidad en la rendición de cuentas.

.....
20 Disponible en <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/10%20a%C3%B1os%20de%20Transparencia%20en%20M%C3%A9xico.pdf>>. Consultado el 29 de julio de 2015.

21 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 22 de julio de 2015.

22 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 24 de julio de 2015.

Muros que no dejan ver con claridad

*Un principio básico de una
democracia sana es el diálogo
abierto y la transparencia.*²³

PETER FENN

Ahora bien, para avanzar en el tema de la transparencia es necesario enfrentar los obstáculos y retos para seguir adelante con esta nueva cultura de la transparencia, no sólo en la Ciudad de México sino en todo el país. Considero que va por buen camino; sin embargo, hay que superar ciertos retos que son importantes y que a continuación expondré.

Uno de ellos, y es un problema grave, como bien lo ha dicho Giovanni Sartori, es la información de la que disponen los grandes sectores de la población, la masa de la población es de una pobreza asombrosa y su participación efectiva es, en consecuencia, limitada.

Otra de las dificultades que enfrenta este tema de la transparencia son las sanciones a los funcionarios corruptos y, por supuesto, que se cumplan hacia aquellos que hagan mal uso del dinero público, sin

.....
²³ Disponible en <<http://www.frasesgo.com/frases-de-transparencia.html>>. Consultado de 4 de agosto de 2015.

importar sus influencias, ni su poder político o económico. Éste es un gran reto que debe enfrentarse para mejorar la situación en nuestro país.

Dentro de la administración pública del país hay diversos factores que inciden negativamente en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Esto incluye deficiencias en materia de documentación y archivos, así como problemáticas relacionadas con la asignación presupuestal y su vinculación con mecanismos de evaluación. La diversidad de criterios utilizados y la fragmentación institucional no logran generar resultados comparables sobre la gestión pública, ni producir efectos eficientes en el combate a la corrupción, ni en el control eficaz de las políticas públicas.²⁴

Con la participación de todas las fuerzas políticas, el trabajo coordinado entre los órdenes de gobierno, la planeación integral conjunta y el uso responsable y transparente de los recursos públicos, podremos impulsar políticas en favor de un desarrollo más equitativo de las regiones, las entidades y los municipios del país.²⁵ Esto es un gran reto que con esfuerzo de todos se puede lograr.

Por otra parte, la corrupción no es un fenómeno aislado sino la consecuencia de distintas formas de transgresión al Estado de Derecho, por lo que no puede combatirse de manera eficaz persiguiendo solamente a los individuos que han cometido faltas, sino construyendo

.....
24 Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>. Consultado el 26 de julio de 2015.

25 Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>. Consultado el 28 de julio de 2015.

garantías y creando políticas integrales que permitan disminuir esas conductas.²⁶

Otro de los retos que enfrenta este tema y que se encuentra entre los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, es estrechar, desde la oficina de la presidencia, la Secretaría de Gobernación y demás instancias competentes, la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, y promover la participación ciudadana en la gestión pública.

En otras palabras, es crear conciencia entre los ciudadanos de la importancia de participar y relacionarse con estos temas de interés público, e informarse sobre qué se está haciendo con el dinero del gasto público, o bien, si nuestros gobernantes realizan su trabajo y buscan realmente el bienestar de los ciudadanos, o si los candidatos están cumpliendo sus promesas políticas, entre muchas cosas más; por ello es importante la participación de los ciudadanos porque son los más beneficiados.

La participación de los ciudadanos es un reto importante que hay que superar, porque al participar en la democracia la gente se hace más activa, más dinámica y eso contribuye a avanzar en la cultura de la transparencia. Fomentar una cultura verdaderamente democrática donde el pueblo sea escuchado y tomado en cuenta.²⁷

26 Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>. Consultado el 2 de agosto de 2015.

27 Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>. Consultado el 26 de agosto de 2015.

Por otro lado, para tener una democracia fortalecida se requiere enfrentar varios obstáculos; es vital tener varias estrategias de prevención y de solución de conflictos, utilizando siempre el diálogo, así como manteniendo la comunicación entre grupos sociales y entre los partidos políticos.

La transparencia tiene que involucrar a la ciudadanía para exigir al gobierno cuentas claras tanto de los recursos públicos como de los objetivos y resultados en su desempeño, es decir, la eficacia y la eficiencia gubernamentales.²⁸

Otro de los ámbitos en el cual hay muchos retos que superar es en el Sistema de Justicia Penal, y para lograr que sea eficaz, imparcial y transparente, es necesario consolidar la transición hacia un Nuevo Modelo de Justicia Penal Acusatorio. Lo anterior implica una transformación de las instituciones involucradas hacia un modelo que contribuya a abatir la impunidad, logre una procuración de justicia efectiva y combata la corrupción.²⁹

Es decir, combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana, así como promover la creación de un organismo autónomo especializado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos tratándose

28 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 1 de septiembre de 2015.

29 Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>. Consultado el 28 de agosto de 2015.

de actos de corrupción, así como de coadyuvar en la persecución de los delitos relacionados con dichos actos.³⁰

Es un gran reto combatir la corrupción, por eso, el jefe de gobierno del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera Espinosa, en compañía del contralor general del Distrito Federal, Hiram Almeida Estrada, presentaron el Primer Informe de Avances del Plan para la Prevención y el Combate a la Corrupción, así como la instalación del Consejo Consultivo Ciudadano.

Hiram Almeida señaló que el fenómeno de la corrupción es un hecho lacerante en todas sus manifestaciones y niveles, pero en el ámbito del servicio público conlleva dos graves condiciones: la primera, el servidor público que incumple la norma se aleja del intrínseco espíritu de la vocación del servicio en pro de la sociedad; y la segunda, como consecuencia desvía los objetivos de su quehacer y con ello se incumplen los objetivos institucionales.

La corrupción constituye una vulneración de los derechos humanos por cuanto que generalmente entraña una violación del derecho a la igualdad ante la ley y, en ocasiones, llega a suponer una vulneración de los principios democráticos, conduciendo a la sustitución del interés público por el interés privado de quienes se corrompen.³¹

.....
30 Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>. Consultado el 28 de agosto de 2015.

31 Disponible en <<http://www.anticorruptcion.df.gob.mx/index.php/rendicion-de-cuentas-al-ciudadano/121-rendicion-de-cuentas/809-indicadores-de-corrupcion>>. Consultado el 4 de septiembre de 2015.

El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones; asimismo, debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen de sus actos.

Otro desafío importante se encuentra en el tema de la rendición de cuentas. Debido a que no es un asunto con el que el pueblo mexicano esté familiarizado porque no se había ejercido, ahora se trabaja con mayor transparencia.³²

Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen según los principios admitidos por todos, pues frecuentemente “la necesidad de transparentar” no es otra cosa sino la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público. Con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo.³³

Ahora bien, la legalidad es uno de los problemas centrales en la construcción de una cultura de transparencia porque, en términos estrictos, el principio de legalidad como tal poco nos dice del contenido de las normas jurídicas que rigen a una comunidad determinada.³⁴

Ciertamente, detrás de este problema existe un juicio de valor relacionado con esa dicotomía del gobierno de los hombres y el

.....
 32 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 11 de septiembre de 2015.

33 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 7 de septiembre de 2015.

34 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 8 de septiembre de 2015.

gobierno de las leyes: donde impera la legalidad, los gobernados cuentan con cierto grado de certeza y seguridad jurídica y disfrutan, en principio, de un estado de igualdad frente a la ley; donde la legalidad es un principio ausente, los gobernantes cuentan con un margen discrecional absoluto para afectar la vida de sus súbditos.³⁵

Esta relación entre legalidad y legitimidad democrática sólo podrá consolidarse en el Estado moderno a través de una cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Es por esta razón que el gobierno abierto, visible y criticable era visto por amplias franjas de la población como una alternativa envidiable a la influencia tras el trono y al gobierno clandestino. Su exposición a la luz pública era considerada el mejor método para “desinfectar” gobiernos corroídos por la corrupción.³⁶

Por esta razón, Kant fue quizá el primer pensador en resaltar la profunda relación que existe entre la ética y la transparencia. Formuló una máxima moral según la cual “toda acción relativa al derecho de otros es contraria al derecho y a la ley si su máxima [...] no permite publicidad”. Que una acción pueda hacerse pública no es condición suficiente pero sí necesaria para que esa acción sea moral. La voluntad de mantener una acción en secreto implica que esa acción no es universalmente aceptable por su valor intrínseco.³⁷

.....
35 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 7 de septiembre de 2015.

36 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 7 de septiembre de 2015.

37 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 1 de septiembre de 2015.

Combatiendo la transparencia

*La clave de un buen gobierno
se basa en la honestidad.*

THOMAS JEFFERSON

Al enfatizar la participación se recuperan las premisas de la protección y desarrollo de la ciudadanía. Así se borran las fronteras entre las clases gobernante y gobernada. La democracia, instalada en gobiernos, requiere entonces otro tipo de elementos, como la generación y promoción de las formas públicas de transparencia y de rendición de cuentas en la gestión pública; es decir, la configuración de otro modelo democrático.³⁸

Es la perspectiva de un sistema más participativo de gobierno. Es deseable que se potencie la participación ciudadana para que haya una sociedad más equitativa. El problema es lograr que los políticos se hagan responsables, aunque ni la tecnología electrónica puede ser un sustituto ni medio único para las nuevas modalidades de la democracia directa.³⁹

38 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 8 de septiembre de 2015.

39 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 1 de septiembre de 2015.

A su vez, hay requisitos para la ciudadanía: tiene que estar consciente de su capacidad con un sentimiento de comunidad; asimismo, es necesaria la reducción de la desigualdad social, ambas cosas producidas por mayor participación social, acciones democráticas fuertes e intervención efectiva en la acción política conjunta.⁴⁰

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, uno de los objetivos es un México en paz que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población. Esta meta busca fortalecer las instituciones mediante el diálogo y la construcción de acuerdos con actores políticos y sociales, la formación de ciudadanía y corresponsabilidad social, el respeto y la protección de los derechos humanos, la erradicación de la violencia de género, el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena.

Para cumplir con este reto se promoverá un replanteamiento de los mecanismos de coordinación que permita una mayor transparencia en el actuar público y en la implementación de políticas públicas comunes o concurrentes, así como la claridad frente a la ciudadanía de las responsabilidades que cada orden de gobierno tiene en la arquitectura institucional.

.....
⁴⁰ Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 3 de septiembre de 2015.

De la misma manera, es indispensable perfeccionar los canales de participación para atender las demandas de la ciudadanía, transparentar las acciones del gobierno y difundir valores que propicien el desarrollo de una cultura democrática en el país. Con políticas que alienten la construcción de ciudadanía se fortalecerá la capacidad del Estado y se promoverá una nueva relación de corresponsabilidad entre los diversos actores que integran la sociedad.⁴¹

En este sentido, para lograr cumplir este reto, en el Primer Informe de Avances del Plan para la Prevención y el Combate a la Corrupción, así como en la instalación del Consejo Consultivo Ciudadano,⁴² para que la lucha contra la corrupción tenga éxito es imprescindible que además de combatir la impunidad y sancionar a quienes cometen actos indebidos, el gobierno debe trabajar fuertemente en su prevención, generando compromisos en torno a los valores que deben guiar el accionar de los servidores públicos.

Estos valores deben incluir el respeto, la integridad, la honestidad, la imparcialidad, así como los principios de legalidad, efectividad, transparencia y rendición de cuentas. Hoy en día, la transparencia respecto a la información de los gobiernos plantea mecanismos deseables para la rendición de cuentas y para combatir la corrupción, apoyada en otras estrategias de lucha contra la impunidad.⁴³

41 Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>. Consultado el 28 de agosto de 2015.

42 Disponible en <<http://www.anticorruptcion.df.gob.mx/index.php/plan-de-prevencion-y-combate-a-la-corruptcion/primer-informe-de-avances/119-plan-de-prevencion-y-combate-a-la-corruptcion/877-primer-informe-de-avances-del-plan-para-la-prevencion-y-el-combate-a-la-corruptcion-2>>. Consultado el 4 de septiembre de 2015.

43 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 1 de agosto de 2015.

Es por eso que el Plan de Prevención y Combate a la Corrupción de la Ciudad de México se implementa con la participación de todas las áreas de gobierno, los órganos legislativos y todos los sectores sociales, centrándose en cinco ejes estratégicos: la profesionalización de los servidores públicos, el fortalecimiento de la fiscalización y control interno, la mejora regulatoria y simplificación administrativa, la ciudadanía activa para un mejor ejercicio de gobierno y la innovación tecnológica.

De acuerdo con lo anterior, de estos cinco ejes se desprenden 13 acciones, entre las que destacan: la impartición de un curso de Ética Pública en línea, la suscripción y difusión de la carta de obligaciones de los servidores públicos, la designación de 63 nuevos contralores internos, la aplicación de programas mensuales de auditoría aleatoria con fines preventivos, la renovación del Catálogo Único de Trámites y Servicios en Línea, la conformación de un Consejo Consultivo Ciudadano, la implementación de un portal anticorrupción y el desarrollo de aplicativos móviles.

Dentro de la rendición de cuentas desde el gobierno y el combate a la corrupción, se encuadran políticas públicas encaminadas a la transparencia.⁴⁴

En México, la democracia es un sistema de gobierno y se pretende que sea un estilo de vida pero, igualmente, se la centró en el voto, en las instituciones y en los procedimientos electorales. Hoy se requiere

.....
44 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 1 de agosto de 2015.

actualizar esa democracia, con sus grandes aspiraciones: un pueblo que no sólo elija gobernantes, sino que ejerza el gobierno.⁴⁵

Para el gobierno actual el progreso hacia una gestión gubernamental que rinda cuentas y sea más transparente está destinado a convertirse en una de sus grandes prioridades. Varios eventos así lo indican. Uno de los propósitos enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 es construir “un gobierno abierto y transparente que trabaje en una gran vitrina de cristal donde todos los ciudadanos sepan el porqué de sus acciones, y cuenten con acceso permanente a la información”.⁴⁶ Este propósito fue retomado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Además, se establece en el artículo 13 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que la generación, publicación y entrega de información se deberá garantizar que ésta sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona. En este sentido tenemos una gran variedad de ejemplos, como los que se citan a continuación.

La misión del INE es contribuir al desarrollo de la vida democrática, garantizando el ejercicio de los derechos político-electorales de la sociedad a través de la promoción de la cultura democrática y la

.....
45 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 8 de septiembre de 2015.

46 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 7 de septiembre de 2015.

organización de comicios federales en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Un ejemplo más es la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional (UPTCI), que tiene dentro de sus atribuciones el fortalecer la confianza ciudadana en la gestión pública mediante la formulación y evaluación de políticas en materia de transparencia, rendición de cuentas, cultura de la legalidad, integridad y participación ciudadana para el combate a la corrupción en las dependencias y entidades, así como dar seguimiento a las acciones que éstas realicen en cumplimiento con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas que de él derivan y las Convenciones Internacionales Anticorrupción ratificadas por el Estado mexicano.

Otro ejemplo es la Secretaría de la Función Pública (SFP), antes conocida como SECODAM, organismo del Estado mexicano encargado de coordinar, evaluar y vigilar el ejercicio público del gobierno a nivel federal. Vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones y se encarga de sancionar a los que no lo hacen así.

Aunque sin lugar a dudas la mayor evidencia es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la actual Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública promulgada por el presidente Enrique Peña. Con dicha ley, México amplía y fortalece los mecanismos de acceso a la información que serán de carácter nacional y permite que no sólo el

gobierno federal, sino el Estado mexicano, adopte el nuevo paradigma de un gobierno abierto.

Por otra parte, se encuentra el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), cuya misión principal es la promoción de la cultura de transparencia y rendición de cuentas. Con ella se pretende enfatizar la importancia de la información gubernamental como bien público, la relación entre gobierno y sociedad, y la contribución que el manejo adecuado de los archivos traerá a la eficiente entrega de información gubernamental.

En efecto, la administración pública atraviesa hoy por un buen momento en cuanto a impulsar una cultura de la transparencia y de rendición de cuentas en la gestión pública. Los avances que se han registrado en los últimos años, para crear esta cultura de la transparencia y de rendición de cuentas, se inscriben en tres grandes vertientes: la primera consiste en el robustecimiento del control interno o autocontrol de cada uno de los tres poderes federales; la siguiente es la activación del sistema de pesos y contrapesos (los tres poderes empiezan a vigilarse mutuamente); y la tercera, el avance en la capacidad de la ciudadanía para acceder a la información generada por el gobierno.⁴⁷

Son muchas las acciones que se llevan a cabo para fomentar la cultura de la transparencia, es por eso que una de las primeras decisiones del gobierno actual fue establecer el Plan Nacional de

.....
⁴⁷ Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 7 de septiembre de 2015.

Transparencia y Combate a la Corrupción, y la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

Este Plan Nacional es otro de los signos de la importancia que adquiere para este gobierno la transparencia y la rendición de cuentas ya que, como lo declaró recientemente el procurador general de la República: “en México la corrupción se ha convertido en un problema de seguridad nacional”.⁴⁸

No cabe duda de que la transparencia y la rendición de cuentas son dos principios básicos de la ética política democrática que las autoridades gubernamentales están obligadas a obedecer y respetar. En México tales principios apenas empiezan a ser codificados en nuestro sistema de derecho público.⁴⁹

En el ámbito político destaca la consolidación de una nueva ola democrática a nivel internacional, ejemplo de la cual es la “Primavera Árabe” de 2010 y 2011, que demanda mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los gobiernos hacia sus gobernados. Asimismo, las nuevas tecnologías de la información han facilitado la comunicación y la coordinación de esfuerzos, y nos muestran un camino irreversible hacia una renovada relación entre ciudadanía y gobierno que deberá caracterizarse por la eficacia, la eficiencia y la transparencia.⁵⁰

.....
48 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 7 de septiembre de 2015.

49 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 7 de septiembre de 2015.

50 Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>. Consultado el 24 de agosto de 2015.

Asimismo, las políticas y los programas de la presente administración deben estar enmarcadas en un gobierno cercano y moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación, e impulse la transparencia y la rendición de cuentas⁵¹ con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Un México incluyente plantea una política social de nueva generación, enfocada en alcanzar una sociedad de derechos ciudadanos y humanos plenos. En este sentido, se proponen políticas sociales que giran en torno al ciudadano, ubicándolo como un agente de cambio, protagonista de su propia superación a través de su organización y participación activa.⁵²

Si se conjugan los elementos teóricos, la clase gobernada ha adquirido importancia: primero consigue el sufragio efectivo, luego el pleno desarrollo de las libertades cívicas, después aprende a competir por los espacios públicos, y finalmente se educa en la participación.

51 Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>. Consultado el 25 de agosto de 2015

52 Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>. Consultado el 28 de agosto de 2015.

Ahora tiene el poder para deliberar en torno a la transparencia y la rendición de cuentas.⁵³ Si la ciudadanía tiene acceso a la información, tiene poder.

Es importante que se siga promoviendo la cultura de la transparencia en todos los aspectos y no sólo en la gestión pública, con la finalidad de ejercer el derecho que tienen los gobernados en cuanto a la rendición de cuentas por parte del gobierno a la sociedad, así como el acceso a la información y protección de datos personales.

Todo lo anterior tiene como propósito crear cultura sobre los temas de transparencia y acceso a la información pública entre los habitantes de la Ciudad de México, con ayuda del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF), además de promover, con la colaboración de escuelas, instituciones culturales del sector público o privado, actividades, mesas de trabajo y diálogo, exposiciones y concursos en relación con los temas de transparencia y acceso a la información en la Ciudad de México.

.....
53 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 11 de septiembre de 2015.

Conclusiones

Para acabar con los actos de corrupción que existen en nuestro país, es necesario generar nuevos programas referentes al tema de la transparencia y practicarla día con día. Que la transparencia forme parte de nuestra vida, empezando por nuestro hogar, escuela, trabajo; en pocas palabras, la debemos relacionar en todos los aspectos de nuestra vida cotidiana.

Se debe educar a la gente a través de programas, proyectos, conferencias, pláticas en las escuelas en todos los niveles académicos, para construir esta cultura de la transparencia haciendo que los ciudadanos participen y dejando atrás la apatía que muestran algunos de ellos en temas de interés público.

En este sentido se podrán promover, entre las instituciones públicas y privadas de educación media superior y superior, la inclusión en sus programas de estudio, actividades académicas curriculares y extracurriculares, temas que ponderen la importancia social del derecho de acceso a la información, rendición de cuentas y

transparencia, según el artículo 54 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Además promover, en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, la participación ciudadana y de organizaciones sociales en talleres, seminarios y actividades que tengan por objeto la difusión de los temas de transparencia y derecho de acceso a la información. Porque de lo contrario, al no contar con transparencia en el actuar de cada uno de los ciudadanos, será imposible tener una política anticorrupción, una política que nos ayude a avanzar como país. Por eso la importancia de la transparencia, porque es un elemento fundamental con el cual debemos de contar si queremos vivir en un país en el que se respete la democracia.

La transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública perfilan una nueva cultura política que consolida los elementos de protección, desarrollo, elitismo y participación que se identifican en la democracia liberal.⁵⁴ "La transparencia no es la bala de plata que va a solucionar nuestros problemas de rendición de cuentas y de corrupción, es un componente muy importante."⁵⁵

Por eso la transparencia es mucho más que una formulación políticamente correcta. La transparencia es una forma de gobernar y de gestionar al Estado que a muchos incomoda, pero es también, y ante todo, una forma de vida, una expresión de una cultura relativamente

54 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 8 de septiembre de 2015.

55 Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2014/04/mexico-el-largo-camino-hacia-la-transparencia>>. Consultado el 14 de agosto de 2015.

nueva en el contexto de las democracias modernas que la prohíjan, y de los ciudadanos que la transforman en derecho; un derecho que, por cierto, hace posible el ejercicio de otros derechos.⁵⁶

La consolidación de una democracia eficaz fomenta la participación ciudadana libre, activa, decidida y responsable de los diversos actores que integran nuestra sociedad en las decisiones gubernamentales, contribuyendo a la modernización de nuestras instituciones, en un marco de transparencia y legalidad. Debemos impulsar la transformación de una democracia representativa hacia un modelo democrático más participativo y de corresponsabilidad social.⁵⁷

La transparencia y el acceso a la información son dos aspectos fundamentales que deben constituirse como herramientas con la finalidad de mejorar la rendición de cuentas públicas, pero también combatir y prevenir eficazmente la corrupción, fomentando la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones gubernamentales y respetando las leyes.

“La transparencia les da a los ciudadanos en un sistema democrático mayor confianza; confianza en las instituciones y confianza en los gobernantes, en aquellos que lejos de temerle a la transparencia

56 Disponible en <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/10%20a%C3%B1os%20de%20Transparencia%20en%20M%C3%A9xico.pdf>>. Consultado el 5 de agosto de 2015.

57 Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>. Consultado el 26 de agosto de 2015.

la hacen suya."⁵⁸ Es un nuevo modelo donde predominan las exigencias de transparencia y de rendición de cuentas.

La evolución de la democracia, con la transparencia y la rendición de cuentas, han de contar con un conjunto de métodos directos e indirectos, en el sentido de una mayor participación, con mecanismos distintos a los habituales y más deliberativos.⁵⁹

Es el acceso y la apertura lo que genera la transparencia, cuando los intereses son abiertos y así son implantados en la gestión pública. Significa el flujo permanente de información del aparato gubernamental sin restricción alguna al ciudadano y cuando éste la puede destacar en los medios de comunicación masiva para convocar a la opinión pública sobre un determinado asunto.⁶⁰

Todos los medios de comunicación masiva son importantes en este proceso de discusión y decisión pública, pero el que mejor hace posible este tipo de comunicación de los ciudadanos entre sí, y entre los ciudadanos y las instituciones, es el Internet, porque provee la suficiente capacidad de comunicación e información, y el espacio necesario para la reflexión y la definición política, evitando los efectos multitudinarios más criticados del principio de la soberanía popular.⁶¹

Hoy existen mecanismos para acceder a la información y que

58 Disponible en <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/28/la-lucha-por-la-transparencia-en-mexico-es-exhibida-en-un-cortometraje>>. Consultado el 24 de julio de 2015.

59 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 8 de septiembre de 2015.

60 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 3 de septiembre de 2015.

61 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 18 de septiembre de 2015.

la ciudadanía conozca lo que hacen los gobiernos; a la vez, otros ejercicios de fiscalización, desde las instancias legislativas, por ejemplo, impulsan la transparencia y la rendición de cuentas.⁶²

Además, es necesario hacer más transparente la función ministerial ante los ciudadanos, y fortalecer los mecanismos de vinculación de las instituciones del Sistema de Justicia Penal con los diversos sectores de la sociedad y los medios de comunicación.

Así pues, queda claro que México ha tomado un papel activo hacia la transparencia y la rendición de cuentas, sentando los cimientos de la nueva gobernanza para que el ciudadano y el Estado estén más cerca y con ello puedan, unidos, construir mejores condiciones de vida para todos. Lo anterior, sin duda, consolidará a nuestro país como referente en la materia en la región y en el mundo.⁶³

Adopta los actos de transparencia y ¡súmate al cambio!

62 Disponible en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>. Consultado el 14 de septiembre de 2015.

63 Disponible en <<http://www.transparencialegitativa.org/noticia/2014-ano-clave-para-la-transparencia-en-mexico>>. Consultado el 22 de agosto de 2015.

Fuentes

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s>>.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm>>.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015>.

Libros

Chiprés Guerrero, Salvador, *Claroscuros de la transparencia en el D.F. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México, 2008 (Colección Transparencia y Democracia en la Ciudad de México).

Christakis, Nicholas A. y James Fowler H., *Conectados. El sorprendente poder de las redes sociales y cómo nos afectan*, México, Taurus, 2010.

Gómez Gallardo, Perla, *Derecho de la información, reflexiones contemporáneas*, México, Jus, 2012.

Montenegro, Walter, *Introducción a las doctrinas político económicas*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Villanueva, Ernesto, *Función pública, declaración patrimonial y transparencia*, México, Novum, 2012.

Referencias de Internet

<<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/244/art/art1.pdf>>.

<http://www.infodf.org.mx/iaipdf/extra/maria_marvan_slides.pdf>.

<<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>>.

<<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/10%20a%C3%B1os%20de%20Transparencia%20en%20M%C3%A9xico.pdf>>.

<<http://www.pensamientos.org/pensamientoshonestidad.htm>>.

<<http://www.erepublik.com/es/article/cidad-o-eficiente-ou-ineficiente--2350223/1/20>>.

<<http://www.frasesgo.com/frases-de-transparencia.html>>.

<http://inicio.ifai.org.mx/Rendicion_Cuentas/Primera%20etapa%202006_2012.pdf>.

<<http://web.ssaver.gob.mx/transparencia/files/2011/11/Explicaci%C3%B3n-Ampliada-de-la-Reforma-en-Materia-de-Transparencia-DOF-070214.pdf>>.

<<http://expreso.press/2015/05/05/apura-inai-ajustes>>.

<<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/05/05/1022290>>.

<<http://www.anticorrupcion.df.gob.mx/index.php/plan-de-prevencion-y-combate-a-la-corrupcion/presentacion-plan>>.

<<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=transparencia-y-rendicion-de-cuentas>>.

<<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>>.

- <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/ensayo_7.pdf>.
- <<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/transparenciacceso.pdf>>.
- <<http://www.animalpolitico.com/2014/04/mexico-el-largo-camino-hacia-la-transparencia>>.
- <<http://imco.org.mx/competitividad/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2014-via-transparencia-internacional>>.
- <<http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/28/la-lucha-por-la-transparencia-en-mexico-es-exhibida-en-un-cortometraje>>.
- <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013>.
- <<http://www.anticorruptcion.df.gob.mx/index.php/rendicion-de-cuentas-al-ciudadano/121-rendicion-de-cuentas/809-indicadores-de-corruptcion>>.
- <<http://www.anticorruptcion.df.gob.mx/index.php/plan-de-prevencion-y-combate-a-la-corruptcion/primer-informe-de-avances/119-plan-de-prevencion-y-combate-a-la-corruptcion/877-primer-informe-de-avances-del-plan-para-la-prevencion-y-el-combate-a-la-corruptcion-2>>.
- <<http://www.transparencialegislativa.org/noticia/2014-ano-clave-para-la-transparencia-en-mexico>>.

Documentos

Ponencia escrita por Eduardo Bohórquez, director de Transparencia Mexicana, para el foro "Repensando la ciudad", organizado por el Senado en colaboración con *Espacio Progresista* y *Ala Izquierda* el 29 de julio de 2015, en la Ciudad de México. Disponible en <<http://www.tm.org.mx/forocdmxabierta>>.

TRANSPARENCIA.
UNA RENOVACIÓN AL SISTEMA

PEDRO EDUARDO
ESCAMILLA NAJA

ENSAYO GANADOR DEL
TERCER LUGAR



PEDRO EDUARDO ESCAMILLA NAVA

Estudiante de la carrera de Derecho en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM.

Ha participado en distintos cursos de capacitación en materia de combate y prevención de la tortura y derechos humanos impartidos por la Procuraduría General de la República.

Participó como ponente en el Primer Congreso Nacional de Investigación Psico-Crimino-Delictiva y su Aplicación en el Sistema Penal Acusatorio organizado por el Colegio Mexicano de Psicología Criminal y Forense S. C., en mayo de 2015.

Actualmente se desempeña como integrante del Corporativo Jurídico Escamilla & Asociados S. C.

ÍNDICE

| | |
|--|-----|
| Introducción | 125 |
| ¿Por qué es importante hablar de transparencia? | 133 |
| Transparencia y rendición de cuentas. Una distinción teórica | 137 |
| Transparencia, rendición de cuentas e instituciones | 143 |
| Transparencia y democracia | 145 |
| La importancia de la participación ciudadana | 149 |
| Conclusiones | 167 |
| Fuentes | 173 |

Introducción

El concepto de transparencia y rendición de cuentas es una palabra prácticamente nueva y con poco recorrido en nuestro país. En los últimos años se ha trabajado en la directriz de construir un gobierno que vaya de la mano con la obligación de justificar, fundamentar y motivar el porqué de sus acciones, así como del conjunto de decisiones que se toman frente a los gobernados; es por ello que, desde hace aproximadamente ocho años, se ha venido trabajando en una serie de reformas a distintos ordenamientos que hagan, en la medida de lo posible, hacer de ese objetivo una realidad.

A pesar de los esfuerzos realizados, el panorama actual ha dado cuenta de lo difícil que resulta aterrizar un concepto tan extenso, que a pesar de las buenas intenciones de los legisladores ha quedado corto en cuanto a la efectividad de las leyes. Tal parece que en México, las leyes son creadas como una “inspiración” para llegar a una sociedad de vanguardia pero que al accionarse carecen de la eficacia necesaria para ser llevadas e implementadas en las diferentes circunstancias que se viven en cada uno de los sectores del Estado.

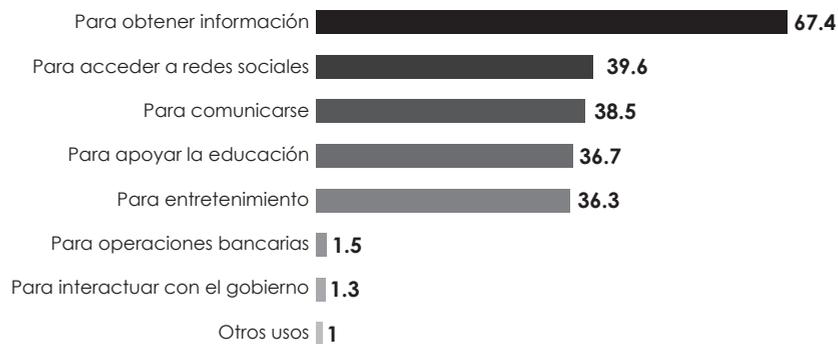
Desafortunadamente, la política efectuada por los funcionarios encargados de la transparencia y rendición de cuentas, a nivel federal y local, ha ido en el sentido de tratar de convencer y resolver, bajo la premisa de cumplir con lo establecido en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, cada organismo encargado y creado con la finalidad de la tutela de este derecho, trabaja de una manera aislada y distante, tanto de las instituciones que complementan el mismo propósito como de la ciudadanía en general, que no sólo desconoce y carece de los conocimientos y procesos para ejercer su derecho, sino que además no cuenta con la confianza de acudir a los mismos, debido a la poca legitimidad de nuestras instituciones.

Hay que señalar, sin duda, algo importante que ha delimitado la forma en que se ha venido trabajando hasta nuestros días en materia de rendición de cuentas, y es aquella arista en la que surge una confusión en la realización del trabajo de nuestras autoridades. Desafortunadamente, los avances de los mandatarios, más que en hechos, se han catalogado y caracterizado por palabras y medidas visuales (comerciales, informes públicos de gobierno, etc.) que han afectado en todas las esferas y competencias a los organismos, y que han originado una apreciación equivocada e incrédula de las acciones que se realizan. En el caso de la rendición de cuentas, se ha deliberado una política que está más enfocada a la creación de mejores accesos y solicitudes virtuales, que a la propia información que deviene de la gestión de los funcionarios, teniendo como resultado una

visión de superficialidad a un trabajo que debería revestir términos y métodos completamente distintos.

Para tener una idea general de la baja funcionalidad en la remodelación de mecanismos de acceso por internet, y de la frecuencia en el uso de los mismos por parte de la población en nuestro país, es menester señalar los datos que arrojan las estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los hogares, realizado en el año 2014.

Gráfica 1. Usuarios de Internet por tipo de uso 2014.



Fuente: MODUTIH, 2014.

Una de las problemáticas que ha tenido que encarar tanto la población en su conjunto como la administración pública en México, es la permisibilidad y el contagio extremo de una práctica que, en

algún punto, hemos llegado a creer que es irreversible: la corrupción. Un fenómeno que ha atacado tanto en todos los órdenes de gobierno como en sus distintos niveles, y que es quizá, desde mi punto de vista, el mal que ha sujetado planes, proyectos, desarrollos y buenas intenciones de progreso en nuestro país; por ello, resulta tan indispensable cerrar todas esas entradas que, de alguna manera, facilitan y permiten la realización de este tipo de prácticas. Por lo tanto, el punto esencial que hay que tratar de contrarrestar por todos los medios posibles, es aquel que deja actuar a nuestros representantes a su libre albedrío, aquel que los deja hacer y deshacer sin el más mínimo pesar de que esa decisión, actitud o manejo, pueda traer consigo una serie de represalias que lo hagan responsable ante tribunales, y ante la sociedad en su conjunto.

Para aterrizarse la problemática a nuestro país, hay que señalar que el contexto actual de la rendición de cuentas corresponde a datos preocupantes, tales como: el último lugar en materia de corrupción en la lista de los países conformadores de la OCDE, y la ubicación por debajo de los principales socios y competidores económicos de América Latina: 82 posiciones por debajo de Chile y 34 posiciones por debajo de Brasil.¹

El acceso a la información por parte de la sociedad, así como la rendición de cuentas, son elementos fundamentales para contar con una democracia constitucional como la que aspiramos a tener, acompañada, desde luego, por los puntos que debe tener cada

.....

1 T. Internacional, *Índice de Percepción de la Corrupción*, 2014.

uno de estos derechos para ser tutelados de una manera sustancial y verdadera, es decir, la rendición de cuentas debe contar con tres pilares fundamentales: la información, la justificación y la sanción. Cada uno de ellos llevado a cabo con los límites respectivos por parte de las instituciones, gobernados y gobernantes en general.

Desde el punto de vista de la información, sabemos que tal y como lo establecen los artículos 39 y 41 de nuestra Constitución Política, la funcionalidad de una democracia se permite mediante la elección de personas que representaran la voz de la sociedad; por ende, es la misma sociedad la que cuenta con el derecho inalienable de saber si en realidad se está trabajando en la búsqueda de un bien común, así como de los métodos y decisiones que se han empleado para lograrlo. Para ello, deben existir mecanismos de control, de vigilancia y de garantía, de tal suerte que el actuar de los gobernantes, por así decirlo, se vuelva una especie de esfera de cristal en donde cualquier persona pueda ver el trabajo realizado por su representante, así como observar si efectivamente la voz del ciudadano está siendo tomada como una guía para definir la directriz de un país, o simplemente se sirve en pro de los intereses de unos cuantos.

Desde el punto de vista del acceso a la información, y enlazándolo con el punto anterior, ese conjunto otorgado de datos no tendría realmente una razón de ser y una utilidad trascendente, si solamente se redujera a exponer información sin contar con la capacidad de exigir a cada autoridad el porqué de sus acciones; esto es, no solamente desarrollar una política en la cual el gobernante considere suficiente

exponer que sus decisiones son acertadas simplemente por estar fundamentadas y motivadas conforme a las leyes que rigen en un determinado territorio, sino formular una justificación que vaya acorde con lo que el ciudadano debe y tiene derecho a saber, desde un punto de vista real y tangible, y que no se limite a afirmaciones legales inentendibles.

Por último, la sanción, que hace la formación de un verdadero esquema de poder de los ciudadanos y que, desafortunadamente, es quizá el factor más violentado y vulnerado de la transparencia. La sanción es y debe ser la aplicación de la verdadera coercibilidad que exige un Estado de Derecho en donde la ley debe ser y estar sujeta a su cabal cumplimiento, con el entendimiento de que debe ser un mensaje claro para los ciudadanos, pero también para quienes sirven y realizan actividades dentro de la función pública de un país. El no realizar acciones ni tomar medidas en este punto, permite y abre las puertas a la posibilidad de muchas problemáticas en distintos ámbitos, el más grave quizá, tiene que ver con la impunidad que se genera dentro de los organismos y de la sociedad, y que desemboca, desde luego, en una apatía total por parte de la ciudadanía ante las decisiones de las instituciones y ante cualquier persona que detente el poder.

La separación o liberación de alguno de los factores que mencionamos, permitiría que no se pudiera respetar el contenido mismo de nuestra Constitución, y abriría paso a un Estado de Derecho inconcluso y oscuro que no iría acorde con los principios máximos del constitucionalismo moderno, así como de los tratados internacionales

de los cuales México forma parte. Por mencionar algunos de estos últimos, podemos contemplar la Convención Americana de Derechos Humanos, que en su artículo 23, inciso c, define y tutela el derecho de todos los individuos a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de un país, y el artículo 25, inciso c, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Es por ello que considero de suma importancia fomentar la aceleración de políticas y propuestas encaminadas a cambiar la realidad de nuestro país. Es bien sabido que México ha sido pionero en formular leyes que, a pesar de verse en algunas ocasiones permeadas de tintes políticos, se han mantenido a la vanguardia en la esfera internacional. Sin embargo, no debe ser ésta la solución con la cual debemos contrarrestar las problemáticas, pues si bien es cierto que el ámbito de la ley es el paso primordial y esencial para cualquier cambio de fondo en un Estado de Derecho, también es importante llevar todo el contenido de una excelente ley a un terreno real y a una sociedad dinámica y cambiante, es decir, es obligación tanto de ciudadanos como de servidores públicos, moldear y trabajar para hacer de cada contenido de la ley una realidad social y tangible en cualquier aspecto del que se trate. En este ensayo, desde luego, nos limitamos al análisis de la falta de resultados palpables en transparencia y rendición de cuentas que, sin duda alguna, es un tema trascendental en la vida pública de un país, pero que no por eso debe restarse importancia a todos los aspectos que aún nos faltan por mejorar.

¿Por qué es importante hablar de transparencia?

Hablar de transparencia y rendición de cuentas es un concepto que ha tenido diferentes acepciones e interpretaciones debido a la complejidad y al amplio campo que hay que cubrir cuando se trata de ella; desde luego, es un concepto que se ha ido transformando y adaptando a los cambios y nuevos paradigmas que la sociedad adopta con el paso del tiempo; sin embargo, la conclusión más novedosa a la que hemos llegado es aquella que tiene que ver con la idea de que un gobierno que respeta los límites de la ley, su aplicación y otorga un profundo respeto a los derechos fundamentales como a sus garantías, es un gobierno que cuenta con transparencia en todos sus niveles y órganos de gobierno.

Se llegó al consenso, entonces, de que un gobierno comprometido y legítimo no solamente es aquel que cuenta con un marco jurídico de alta calidad en donde se establecen en letra las bases de un buen sistema jurídico, sino el que a pesar de contar con buenas leyes contempla y lleva a cabo, en la medida de lo posible, mecanismos que hagan una población que contemple los posibles desajustes y puntos

blandos de una administración, así como de acciones de gobierno, resultando así un gobierno con un respeto más profundo a los derechos fundamentales, una sociedad más actualizada y, desde luego, con técnicas y funcionamientos vigentes.

Hablar de aspectos generales de las instituciones nos lleva al compromiso de señalar particularidades propias en este sentido, es decir, no basta hablar de la forma en que resultaría un gobierno transparente a nivel general, sino hay que señalar también que la transparencia como política reguladora de una sociedad significa un cambio en la manera de trabajar en cada una de las áreas con las que cuenta cada institución de gobierno, esto es, caminar con transparencia como objetivo principal significará también la afectación y la modificación del trabajo al interior de las organizaciones gubernamentales del Estado.

No nos referimos solamente a la adición de procesos o normas que traten de justificar o cumplir con las expectativas planteadas, tal como ha venido ocurriendo con la mayoría de las instituciones gubernativas de nuestra entidad, que presuponen un buen trabajo limitándose a la exposición de un pequeño compendio de información a la sociedad en general.

A pesar de ser lineamientos que tendrían que estar presentes a nivel federal en nuestro país, es importante hacer hincapié en la doble relevancia que toma esta problemática en el caso del Distrito Federal, pues al ser la sede de los poderes de la unión y tratarse de la entidad con el índice de población más amplio, sabemos que los desafíos son doblemente arduos; pero, al mismo tiempo, al ser la entidad

que cuenta con sectores sociales que contemplan un sinnúmero de variables distintas en cuanto a situación socioeconómica, la convierte en un espacio en el cual se maximizará la presencia de gente que exija y desee tener un acercamiento a las organizaciones gubernamentales de la entidad.

Desde esta perspectiva, la transparencia y la rendición de cuentas se convierten en pilares y medios de referencia para el mejoramiento del desempeño institucional. En la medida en que estos medios de referencia sean comprendidos y llevados a cabo, la apertura de posibilidades para una mejor administración se vuelven innumerables, de tal suerte que pueda plantearse la posibilidad de aspirar a los más altos niveles de calidad en la administración pública de nuestro país.

Transparencia y rendición de cuentas, una distinción teórica

Hoy en día es común escuchar, tanto en la opinión pública como en las aulas universitarias, la importancia de contar con una democracia con transparencia y rendición de cuentas; sin embargo, suele haber una confusión en cuanto a los alcances de cada concepto, de tal suerte, que se ha contemplado la idea de que un gobierno que sea transparente, es sinónimo de un gobierno que rinde cuentas a la sociedad, de ahí la importancia de definir ambos conceptos.

En palabras de Gustavo Emmerich: “La transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático; permiten vigilar que éste sirva al bien común, y contribuyen a que gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares.”² El concepto del autor, como podemos darnos cuenta, podría llevar a la conclusión de establecer que la finalidad de ambos conceptos será el

.....
² R. Santisteban, *Transparencia y datos personales en el Distrito Federal*, Instituto Federal Electoral, 2005.

bien común, de tal manera que al ir en la dirección del mismo objetivo, la funcionalidad de ambas es exactamente la misma.

Transparencia es, en palabras de Rodrigo Santisteban, “aquella acción del gobierno tendiente a abrir la información que está en posesión de las entidades públicas para que pueda ser vista por la sociedad, es decir, poner la cosa pública en una especie de vitrina para su constante escrutinio”.³ Entonces, la transparencia será un atributo con la cual contamos los ciudadanos para establecer un contexto político que cumpla con uno de los principios plasmados en la propia Constitución: el principio de máxima publicidad, es decir, este atributo nos otorga la capacidad de hacer que nuestras instituciones trabajen y se organicen dentro de una especie de urna de cristal para que el ciudadano observe todas las acciones de los mandatarios durante su gestión.

Bajo esta idea, la transparencia se vuelve un distintivo o una característica de la actuación de las organizaciones gubernamentales tanto en las actividades que desempeñan como en el personal que las hacen funcionar. Nos referimos, entonces, a la puesta a disposición y a la existencia de información que permita el monitoreo constante de todo aquello que hacen, realizan y accionan las instituciones de gobierno.

Desafortunadamente, la amplia vaguedad y las múltiples posturas en esta materia, han llevado al funcionario público a no entender, quizá, los parámetros que debe poseer para realizar sus funciones lo

.....
3 *Idem.*

más transparente posible, esto es, todos los servidores públicos han idealizado un modelo en el cual el ciudadano perciba sus acciones con información tangible pero multifactorial, es decir, se trabaja a la luz de datos relevantes que permitan determinar que se trata de una transparencia verdaderamente clara, pero se trabaja, al mismo tiempo, con otro tipo de información permeada de transparencia opaca y oscura, lo que provoca que lo malo contamine los pocos o muchos datos relevantes que se pongan a disposición hoy en día. Por ello, hay que establecer paradigmas que establezcan una fuerte y rigurosa distinción entre lo que diferencia una transparencia “opaca” de una transparencia “clara y precisa”.

Para entablar este contraste, resulta necesario recurrir a la distinción que establece Jonathan Fox, quien define por transparencia clara, “a todas aquellas políticas de acceso a la información como a programas que revelan información confiable acerca del desempeño institucional”.⁴ De estas líneas podemos deducir que trabajar bajo esta premisa significaría la implementación de medidas que tengan que ver con lineamientos de información más comprensibles, más homogenizados y regulados que permitan tener un verdadero control, pero que además fomenten la obligación en el funcionario de esclarecer el manejo de recursos, toma de decisiones y responsabilidades de cada servidor público, de tal suerte que resulte benéfico y productivo en pro de un interés común.

.....

4 J. Fox, *Accountability and Participatory Democracy*, s. f.

Por otro lado, el mismo autor nos hace un señalamiento oportuno de lo que podemos entender por una transparencia opaca, definiéndola de la siguiente manera: "Son todas aquellas formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones." Así, la exhibición de información que no conlleve un control, y que sea atributo de cada funcionario la elección de los términos en que serán presentadas las acciones de su gestión, trae como consecuencia la aplicación de un atributo disfrazado de respeto a un derecho fundamental de acceso a la información, pero que en realidad no tiene los alcances, ni cuenta con las características suficientes para estar a la vanguardia en los temas de administración pública, lo que implica la nula posibilidad de sanción por parte del Estado.

A pesar de que la dirección por la que nos gustaría que avanzáramos es aquella que se encarrila por una clara transparencia, hay que destacar que a pesar de las buenas posibilidades de un cambio de fondo, ésta, por sí sola, no garantizaría un buen funcionamiento en la práctica, pues se necesitaría contar con actores comprometidos e imparciales, con la tarea de supervisar de todas las acciones requeridas.

El siguiente concepto corresponde a la rendición de cuentas; una obligación que no se limita a la difusión de información, sino que se hace parte de ella, como un complemento para unir los puntos de enlace de todo un proceso transparente democrático, y que tiene que

ver con la acepción que establecen diversos autores. *Accountability* es una palabra que adquiere fundamentalmente dos dimensiones básicas: por un lado, informar y justificar a todo interesado sobre cualquier acto o decisión tomada, y por el otro, la capacidad de contar con la posibilidad de sanción en caso de haber incumplimiento a sus obligaciones públicas.

Recordemos que hay entonces tres supuestos básicos que deben darse para una verdadera rendición de cuentas: información, justificación y sanción. Estos tres elementos tienen la finalidad de establecer, por decirlo de alguna manera, la domesticación del ejercicio del poder, que en la mayoría de los casos será planteada mediante la formulación de preguntas y petición de respuestas, permeando un constante diálogo entre sociedad y gobierno. Por lo tanto, podemos inferir que los servidores públicos tienen la obligación de atenderse a preguntas incómodas, por un lado, y por el otro, tenemos el derecho de exigir respuestas a las preguntas formuladas.

Siguiendo a McLean, la rendición de cuentas es: "El requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que le son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia y engaño."⁵ Hasta este punto, hemos particularizado en la importancia de la información y justificación.

.....
5 I. McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics.*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

Por lo que toca al tema de la sanción, que es donde culmina el proceso de la rendición de cuentas, surge el punto más frágil y afectado si lo trasladamos a la realidad política mexicana, con ejercicios que solamente se limitan a la exhibición de conductas inapropiadas, pero que no imponen los castigos que deberían corresponder y que tendrían como propósito frenar el abuso del poder, volviéndose, por lo tanto, un proceso débil e inconcluso.

Como podemos apreciar, ninguno de los eslabones de la rendición de cuentas puede deslindarse del otro; sin embargo, si se vuelve un proceso disfrazado por la impunidad, más allá de una política se transforma en un acto que se convierte más en un sinónimo de apariencia que de una sujeción y verdadero control al poder. De tal suerte que a partir de este análisis, podemos establecer la siguiente conclusión: no puede haber transparencia sin rendición de cuentas, y viceversa; ambas forman un binomio fundamental que deben ir acompañadas para afrontar la presentación de argumentos cuestionables.

Transparencia, rendición de cuentas e instituciones

Algo que nos caracteriza como sociedad es la focalización de la atención en aquellos actores que responden a los puestos más altos de cualquier institución o de la administración pública en general. Sin embargo, a pesar de la gran responsabilidad que tienen los encargados de las instituciones, es fundamental acatar a obligaciones y responsabilidades en materia de transparencia y rendición de cuentas, a toda la estructura jerárquica de la que esté compuesta cualquier órgano.

Esto significa que para poder establecer un buen funcionamiento de las organizaciones gubernamentales, debe existir un cambio de fondo no sólo en leyes generales como la Constitución Política o en la creación de leyes específicas de cualquier materia, sino que debe haber una reincidencia en los aspectos básicos del funcionamiento administrativo de nuestras instituciones, es decir, cambios en las metas, objetivos, normatividad jurídica, funciones, procesos y sanciones, por mencionar algunos, de tal suerte que una novedosa transformación no solamente dependa en analizar los pros y contras de un gobierno

transparente, sino también de mecanismos que puedan hacer una ejecución y puesta en práctica de un gobierno exitoso en el objetivo planteado.

Para ello, la mecánica sugerida es contar con el apoyo de los principales servidores públicos de la sociedad, realizar cambios en leyes generales y ordenamientos jurídicos necesarios, y aplicar el mismo procedimiento dentro de cada una de las organizaciones políticas de nuestra entidad.

Pero ¿por qué es importante particularizar en cada organismo? La política empleada por la mayoría de éstas ha sido aquella que trabaja mediante la publicación de pláticas, cursos, asesoramiento y capacitación de personal para que conozcan y tengan conocimiento de lo que significa teóricamente cada uno de los conceptos; sin embargo, no existe el inculcamiento de responsabilidades concretas ni sanciones generadas por el incumplimiento de las mismas, es decir, podemos contar de manera general con el mejor sistema de transparencia, pero no podemos perder de vista que en el cumplimiento y en la búsqueda del bienestar común, cada institución cuenta con una tarea por realizar, que en conjunto con las demás hacen que se dé cabal cumplimiento a las metas de cualquier gobierno. Es por ello que son estas últimas las que deben contar con un sistema particular y riguroso que acate a cada una de las personas que las hace funcionar, para cerrar la puerta a la posibilidad de atacar solamente a las altas esferas institucionales y culminar en una transformación de fondo a lo alto, pero disfuncional en los estratos inferiores.

Transparencia y democracia

Nuestro país, desde el momento de fundación de su primera Constitución en el año de 1824, ha tenido una tendencia clara en el sentido de asegurar que el propósito que tenemos como país regulado por leyes es la formación de una democracia constitucional. Esto es, en palabras de Pedro Salazar Ugarte,⁶ una forma de organización política y social que reúne a un conjunto de instituciones que pone en contacto, por un lado, a las instituciones tradicionales del pensamiento constitucional, tales como, la constitución escrita, un amplio contenido de derechos fundamentales, un sistema que contempla la división de los poderes y que incluye mecanismos de garantía y protección del contenido constitucional, y por el otro lado, un contacto con las instituciones de la tradición del pensamiento democrático, es decir, aquella que tiene que ver con la participación ciudadana en las decisiones de la vida pública, esto es, el voto libre e igual, y las reglas que permitan la protección de los derechos de las minorías.

6 P. S. Ugarte, *Democracia constitucional, una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Partiendo del concepto anterior, podemos establecer que al momento de referirnos a la transparencia como un derecho otorgado al ciudadano, estamos refiriéndonos también a un derecho fundamental que no puede ni debe ser vulnerado por formar parte de uno de los requisitos esenciales para tener "participación ciudadana en las decisiones de la vida pública" (Ferrajoli, 2001). Es por ello que en los últimos años ha adquirido fuerza la premisa que une a la democracia y a la transparencia, consolidándose como dos factores que no deben estar desligados, y que deben prevalecer como un sinónimo de un gobierno responsable y responsivo ante cada una de las necesidades de la población.

Es importante señalar que los engranajes que dan fuerza al derecho de información como derecho fundamental son la participación efectiva, el control de autoridades, la supervisión de actos y el control sobre actos arbitrarios. Suele confundirse, en la mayoría de las ocasiones, a la democracia como un sistema que tiene su limitante sólo en la elección popular de un gobernante, dejándolo hacer y organizar su agenda pública y compromisos como él lo considere correcto y adecuado. Sin embargo, debemos entender que la democracia va mucho más allá que el ejercicio del sufragio a nuestros representantes: la democracia es considerada un sistema que tiene como base la aplicación de garantías que permitan que a pesar de contar con representantes ante los distintos órganos de gobierno, contemplen la opinión tanto de las mayorías como de las minorías, formando un sistema que se regule mediante un efectivo control y manejo de un

país, por parte de su pueblo y de la gente que habita en el mismo.

A pesar de los múltiples puntos de vista de diversos autores, que apoyan la idea de que México cuenta con los elementos democráticos normativos que garantizan la transparencia y democracia de un país, sostengo que no es suficiente; pues hace falta añadir que los elementos democráticos, a pesar de estar apegados a Derecho, no bastan para legitimar a cualquier régimen de gobierno; una apertura siempre activa, por parte de los gobernantes, permitirá que lo considerado como elementos democráticos tomen forma y se complementen, resultando en una manera de gobernar totalmente contraria a la opacidad y secretismo que hemos visto en los últimos años. Un secretismo que ha sido causado, en palabras de Ferrajoli, por una *crisis de legalidad*,⁷ es decir, una disminución importante de la cultura de legalidad que ha permeado en el desapego de la ley por parte de todos los sectores de la sociedad, observándose un incremento en evasiones de responsabilidades, como el incumplimiento de impuestos reflejado en la idea del "no pasa nada"; la impunidad ante servidores públicos que empiezan con un proceso administrativo, pero que muy pocos de ellos terminan en sanción; una democracia débil, etcétera.

Es decir, contamos a la par de una "democracia garantizada" con un país caracterizado por la violencia, exclusión, marginación de importantes segmentos de la sociedad, miedo, etc. Un régimen que cuente con estas características en sus ciudadanos no puede ser

.....

7 L. Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

denominado democrático. Este déficit, o puntos negativos, pueden atribuirse al descontento general del ciudadano sobre lo público y lo político, manifestado a través de la apatía ante cualquier institución.

Es lógico que los factores que intervienen en el resultado de nuestro sistema político son amplios y bastantes. Uno de los más sobresalientes corresponde al tema de la pobreza, que da pauta a actividades que afectan de manera directa a la democracia, compraventa y coacción del voto, actividades a cambio de bienes materiales o monetarios.

En suma, hay grandes retos en el sentido de consolidar un régimen que trate de resarcir deficiencias, todos ellos con la guía de lo establecido en el texto constitucional, es decir, la lucha por el mejoramiento permanente de las condiciones materiales, culturales y políticas de una sociedad en su conjunto. No habrá una buena rendición de cuentas, ni un sistema transparente, ni mucho menos democracia, si la pobreza y la ignorancia siguen abarcando la realidad cotidiana.

La importancia de la participación ciudadana

De acuerdo con los principios de una nación democrática, el poder reside única y exclusivamente en el pueblo, de tal suerte que el conjunto de decisiones deberían llevarse a cabo conforme con el deseo de una colectividad, a partir de la persona que haya resultado electa en cualquier proceso electoral. Sin embargo, la falta de procedimientos que involucren y escuchen a cada individuo de la sociedad, ha desencadenado en prácticas que inciden en la estructura gubernativa de un Estado: la corrupción es un fenómeno presente no sólo en nuestro país, sino en toda América Latina, lo que da como resultado que la realidad de la gestión pública haya avanzado notablemente menos a lo estipulado en los textos legales y órganos de control.

Es importante identificar qué tipo de sistema democrático está contemplado en México: una “democracia delegativa”. Según Guillermo O’Donell, “una democracia delegativa es aquella que se basa en la premisa de quien sea que gane una elección presidencial, tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido

únicamente por la dura realidad de las relaciones de poder existentes",⁸ es decir, si hacemos un análisis y llevamos a la comparación de lo que en realidad implicaría contar con una democracia representativa, podemos percatarnos de que una democracia representativa, en su totalidad, conlleva involucrar y sujetar las decisiones políticas a lo que establecen todos los sectores de poder y de la sociedad. Así, llegamos a la premisa de que a nuestro país, debido a la forma en que los representantes al frente del gobierno toman decisiones y las justifican, podemos ubicarlo dentro de los parámetros que exige la democracia delegativa.

De lo anterior se desprende la importancia de la participación ciudadana en una forma de gobierno, pero para conseguirlo, no basta con el ejercicio de uno de los derechos democráticos del sufragio, sino que se requieren también la creación de mecanismos institucionales de responsabilidad y control que fortalezcan tanto la participación ciudadana como un gobierno responsable, aunado a la transparencia y rendición de cuentas.

Considero que la calidad de una política democrática puede ser medida y evaluada si se contempla la situación de un país, desde el punto de vista de los cuatro pilares básicos de la rendición de cuentas: vertical, horizontal, transversal y social (O'Donell, 2011).

La participación ciudadana podemos considerarla en el pilar vertical, es decir, el que corresponde a la realización de procesos

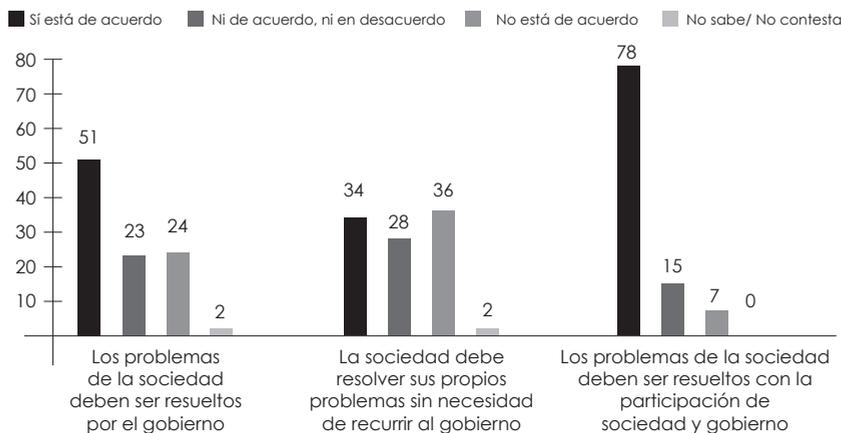
.....
8 G. O'Donell, *Democracia delegativa*, 2011.

electorales libres en los cuales los ciudadanos eligen representantes, lo que influye en la conformación de su gobierno, de tal manera que esos representantes tengan en cuenta el mandato de la ciudadanía. Este último precepto se lleva a cabo en nuestro país mediante la reducida expresión de ideas y posibles formas de solución, con la limitante de expresarse y proponer en aquellos ámbitos que el gobierno considera importantes y relevantes, dejando a sectores políticos predominantes tomar la ruta que ellos consideren adecuada.

El consenso establecido en el sentido de que debe haber una unión sociedad-gobierno, es notoria en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas realizada en el año 2012.⁹ En ella podemos observar que 78% de la población considera importante que tanto las decisiones como las soluciones a las problemáticas, deben ser resueltas de manera conjunta por ciudadanos y gobierno, de tal suerte que a pesar de los avances que ha habido, sólo 22% de la población se muestra conforme con los mecanismos adoptados al día de hoy. Este porcentaje ha ido en aumento conforme se realizan las pruebas ENCUP por parte del Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática.

9 Disponible en <<http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>>

Gráfica 2. Cultura política y prácticas ciudadanas



Fuente: Resultados-Quinta-ENCUP-2012.

¿A qué podemos atribuir las fallas de un gobierno responsable? El establecimiento de un gobierno responsable surge a partir de la implantación de teorías como la de Montesquieu, en la que se destaca la necesidad de establecer un sistema de pesos y contrapesos, en donde “el poder frene al poder” con el fin de evitar cualquier abuso por parte de éste. En el caso de América Latina, se decidió adoptar el mismo sistema con la misma finalidad; sin embargo, la concepción de división de poderes y de gobierno responsable ha sido moldeada de una manera distinta.

Resultó ser, con el paso de los años, una política irrelevante e insensata que concluyó en el uso irresponsable e ineficiente de los recursos públicos, así como en un incremento desconsiderado a

las tasas de impuestos, bajos sueldos, gastos de representación y fiscalización de recursos desordenada, entre otros. ¿La causa?, la falta de responsabilidades políticas que den permisibilidad y que no coaccionen al funcionario, que no le permitan creer que una vez superada la etapa de proceso electoral, salvo casos extraordinarios, su puesto está prácticamente asegurado por el tiempo que designen las leyes, cumplan o no con sus responsabilidades. Dicha comodidad política, trasladada al tema de la rendición de cuentas, nos lleva a un esquema el cual se desencadena en un manejo de patrimonio que ya no responde tanto a lo público sino al manejo privado, consecuencias que se atribuyen a la propia subordinación política o a favores entre funcionarios, costumbres que se han convertido en el estilo de trabajo de éstos.

Por esta razón, estimo que es importante la presentación de la siguiente propuesta que nos invita a reflexionar acerca de las bondades y ventajas que conlleva, así como la utilidad que podría traer a futuro en un corto, mediano y largo plazos, a la colectividad en general.

Objetivo

La creación de un nuevo organismo denominado "Consejo Gestor de Transparencia" que permita el verdadero acceso a la información y rendición de cuentas, como derechos fundamentales de la sociedad, a través de un órgano diseñado y estructurado por ciudadanos y para los ciudadanos.

Problemáticas actuales del acceso a la información y la rendición de cuentas

1. El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal es el órgano encargado de verificar que se dé cabal cumplimiento a lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la cual señala, entre otras disposiciones, el procedimiento para ejercer el derecho de acceso a la información pública.
2. Cada organismo creado con la finalidad de control, manejo y recaudación de datos e información tiene, entre otras obligaciones, el fomento de una cultura y acercamiento a la población por cualquier medio de tipo informativo, de tal suerte que los gobernados tengan pleno conocimiento de todos y cada uno de los procedimientos y mecanismos con los que cuenta para cada petición y reclamo que quiera ejercer. Sin embargo, el medio más "generalizado" de cercanía es a través de la propia página de internet y de la eventual publicidad en la televisión. No hace falta recurrir a estadísticas para confirmar de que a pesar de los avances que ha habido en materia de crecimiento económico y educación, existe un amplio sector de la sociedad sin acceso a las nuevas tecnologías, el dominio de las mismas, o la capacidad para interpretar el complejo lenguaje con el que están elaborados

los procedimientos en los sitios de internet, lo que les impide llevar a cabo una buena participación e intervención en pro de sus intereses.

3. Debido a las circunstancias y el contexto social que se ha vivido en los últimos años en los gobiernos locales y federales, existe un contexto que se encuentra frente a una coyuntura social caracterizada por el hartazgo y la poca credibilidad en las instituciones, que no sólo se refleja en las decisiones e iniciativas del ejecutivo local, sino de todas las esferas del poder político, de tal suerte que la ciudadanía ha creado una especie de ideología en la que "autoridad" y "político" son sinónimo de desconfianza y corrupción, cayendo en el terreno del completo escepticismo ante cualquier autoridad.
4. La tendencia de los Estados que se rigen bajo la idea de fomentar una verdadera democracia constitucional, ha sido avanzar en una dirección encaminada en la formación de órganos que tengan como finalidad la tutela y protección de aspectos fundamentales de la vida social, tales como la impartición de justicia, manejo de procesos electorales, regulación de la economía, entre otros, lo que origina que no formen parte de la estructura de cualquiera de los niveles de gobierno. Esto tiene como objetivo evitar que el funcionamiento de las mismas pueda regirse por la opacidad, favoritismos y repercusiones en las tareas que deben cumplir, aunque si bien es cierto que ha habido avances en este sentido, en materia de

rendición de cuentas la realidad es completamente distinta, pues contamos con entes encargados del control y rendición de cuentas que todavía responden a la subordinación de los poderes ejecutivo y legislativo, aunado a que la participación de los ciudadanos en los cargos en que se “permite una participación social” implique la última decisión a grupos partidistas del poder legislativo de cada nivel de gobierno.

5. A pesar de contar con instituciones educativas y universidades de prestigio a nivel nacional e internacional, que se han dado a la tarea de formar estudiantes preocupados por su realidad, la participación y la búsqueda de mejores condiciones en pro de su comunidad, dependen de muchos factores. El contexto político se ha desempeñado en la apertura de muy pocos escenarios que cuenten con la participación de los jóvenes en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas que permitan un trabajo más flexible, más humanista y con mejores resultados, que impulse a los jóvenes a reinvertir en la sociedad la educación recibida en sus escuelas.

Razones para su creación

La creación del “Consejo Gestor de Transparencia” surge por la falta de verdadera participación ciudadana en las riendas de la administración pública; hasta el momento, no se cuenta con una figura que proporcione una forma de “blindaje” frente a los abusos del poder,

estos últimos entendidos como el desconocimiento y la confusión que se deriva de la ignorancia del ciudadano ante el comportamiento de los servidores públicos en distintos ámbitos, administración de recursos públicos, avances en programas sociales, conflictos de interés, toma de decisiones a nombre de la colectividad, manejo de personal, etcétera.

A pesar de que hay instituciones en las que se delega responsabilidades que tienen que ver con las problemáticas que se mencionan, y que tienen la obligación de mantener actualizada a la población en este tipo de asuntos, son muchas las circunstancias que hacen que, al día de hoy, no tengan el papel protagónico y necesario para el que fueron creadas, resultando entonces en instituciones poco efectivas que sólo aparecen como fundamentales y garantistas, pero que en realidad tienen un entendimiento de la transparencia muy distinto a lo planteado en la legislación, esto es, hay una comprensión de "rendición» que se limita a la puesta a disposición de información que se pondera bajo estándares de formatos de datos muy generales, sin una profundidad ni análisis específicos, y que se determina a lo que la propia institución considera que debe poner a la luz de la ciudadanía, cayendo en el dilema, como mencionábamos líneas anteriores, de un funcionamiento que va más en dirección de "justificar" los actos entre y ante los organismos encargados de vigilar el cumplimiento de un requisito, que una política que trate de explicar las razones de las decisiones a una sociedad con el derecho a estar informada.

Es bien sabido que como consecuencia de las modalidades en las que nuestros órganos garantes trabajan, nos han confundido

al punto de desarrollar una idea y una postura de conformismo, en la que si cualquiera de nosotros se pregunta qué ha pasado con el representante que elegí para mi colonia, delegación o ciudad, así como la información relativa a cómo se ha gastado el dinero del Estado, qué ha ocurrido con las propuestas en pro de mi comunidad que me convencieron de elegirlo en un proceso electoral, o qué puedo hacer para exigir la falta de un servicio o de un recurso en mi comunidad. La sociedad, en general, responde: "seguramente ya se lo robaron", y ésa es la mecánica que se ha dado sexenio tras sexenio.

Otra de las vertientes que demuestra la forma de trabajo actual es aquella que tiene que ver con los constantes problemas debido a la falta de declaraciones por parte de los servidores públicos. Como sabemos, hasta hace aproximadamente tres meses se anexó al listado de declaraciones obligatorias, la que tiene que ver con los posibles intereses o conflictos de interés que pudiera haber en el cumplimiento y desempeño del servidor público en cualquiera de las instancias de la administración pública local y federal. Esto recae en el alargamiento de un proceso de limpieza y reacomodo de las instituciones para lograr que trabajen de la manera más imparcial y eficiente posible, y una de las causas que podemos atribuir a este supuesto es la falta de vigilancia y diseño de un sistema que se encargue de unir y conjuntar parámetros con el propósito de fraguar un control absoluto sobre el servidor público.

¿Qué busca subsanar, un Consejo Gestor de Transparencia?

- El primer objetivo de este nuevo organismo es la homogenización de la información, esto es, la unificación de todas las Oficinas de Información Pública (OIP) con las que cuenta cada uno de los entes públicos a nivel local, y reducirlos a una Oficina de Control General de Datos a cargo del Consejo, en donde exista no sólo un registro igual para todos los funcionarios encargados de revelar información, sino también un sistema de parámetros bajo los cuales deban regirse los informes que revele el servidor público, haciéndolos más minuciosos, más específicos y más entendibles para el ciudadano. Dentro de sus obligaciones, esta oficina tendría la responsabilidad de almacenar y revisar la información que rinde cada servidor público, y en caso de no contar con los elementos suficientes para un entendimiento claro y preciso, hacer lo correspondiente para obligar a cualquier funcionario a la entrega corregida de los mismos.
- El segundo objetivo tiene que ver con la ejecución de una atribución meramente social y de contacto directo ante cualquier persona que quiera informarse, es decir, en vez de realizar una serie de pasos en los que el ciudadano tenga que trasladarse de un lugar a otro, llenar solicitudes con previa anticipación y cumplir con un proceso tedioso, pueda, debido

a las facilidades que otorga un registro único y actualizado, acudir directamente a la Oficina de Control General de Datos y externar sus inconformidades en cualquier materia, esto es, si un vecino, habitante, representante de alguna colonia, etc., quiere saber en qué se han gastado los recursos, qué avances ha realizado en pro de su comunidad el representante electo, las razones por las que no ha habido avances en las políticas públicas que algún candidato propuso al momento de su elección, la asignación presupuestal que su localidad pudiera tener para el favorecimiento y la resolución de problemáticas que se observan, así como de cualquier duda que exista en torno a la forma y avances de cualquier empleado público, los integrantes de este órgano, con ayuda de la información recaudada, tratarán de asesorar al interesado en el desglosamiento y la búsqueda de respuestas. En caso de que en la base de datos no pueda obtenerse una aclaración adecuada y precisa, el Consejo Gestor de Transparencia contará con la facultad de exigir una explicación detallada de avances y de respuestas ante el funcionario que corresponda en un plazo ágil y razonable para satisfacer las peticiones del interesado, haciendo posible, de esta manera, una nueva forma de presión social por parte del ciudadano, que haga al titular de cualquier dependencia trabajar de manera efectiva, coherente y con resultados que propicien, entre otras cosas, la disminución en las prácticas de corrupción.

- El tercer objetivo corresponde a la facultad de remitir a las autoridades competentes cualquier irregularidad o inconformidad de los ciudadanos, de tal suerte que, en caso de no haber concordancia con el gasto ejercido y los resultados obtenidos hasta el momento de cualquier gestión, pueda ejercerse, a partir de un derecho de acceso a la información, un verdadero derecho a la rendición de cuentas. Para el desarrollo de esta atribución, el Consejo Gestor de Transparencia debe ser un órgano garante y de protección en su totalidad, por lo que es indispensable que en caso de recurrir ante un proceso administrativo o de cualquier índole frente a un servidor público, el ciudadano debe tener la certeza y la sensación de contar con una institución que lo acompaña, pero que, sobre todo, lo protege frente a los posibles abusos que puedan devenir de la naturaleza de los actos que se mencionan. Para tales circunstancias, el Consejo Gestor de Transparencia deberá contar con una figura que acompañe al ciudadano en todo momento, es decir, una especie de *ombudsman* encargado de la supervisión del proceso ante las instancias que corresponda, y ejerciendo acciones de protección y tutela ante diversos organismos tales como las Comisiones de Derechos Humanos y las ONG para que éstas, a su vez, realicen las acciones necesarias para la tramitación de lo correspondiente, en caso de ser necesario.

- El cuarto objetivo tiene que ver con la formación y adecuación que el Consejo Gestor de Transparencia debe tener frente a la realidad social que enfrenta el Distrito Federal, es decir, formamos parte de una sociedad en la que los medios de información más confiables son las redes sociales debido a la parcialidad con la que cuentan nuestros medios masivos de comunicación, que responden, muchas veces, a intereses particulares olvidándose del interés general. Para ello, el Consejo deberá contar con un área encargada de las redes sociales en las que se divulgue no sólo datos relevantes o procesos importantes, sino de formar, a partir de éstas, toda una cultura de acceso a la información y rendición de cuentas que conlleve la publicación de opiniones de expertos en la materia, la creación de eventos públicos que cuenten con la participación de la gente, la realización de contenidos que reflejen la utilidad y la importancia de contar con esta institución, avances en materia internacional por lo que a transparencia corresponde, así como logros y recompensas públicas en favor de los servidores públicos que realicen sus funciones de una manera eficiente y respetable.

El uso de este tipo de herramientas permitirá que la población tenga un conocimiento generalizado de la institución, además de verse reforzada con la ayuda de los demás medios informativos (periódicos, revistas, radio, comerciales televisivos, etc.).

- Por lo que respecta al quinto objetivo, es importante señalar un punto que definitivamente ha sido un parteaguas en la relación entre servidores públicos-ciudadanía, y es aquel que refiere a la manera poco congruente y carente de resultados en la que las autoridades han respondido al manejo de cada institución, de tal manera que debido a las circunstancias es necesario que haya una recuperación de confianza tanto en las instituciones como en el buen funcionamiento de las mismas. Por ello, considero relevante la creación de nuevos criterios encaminados a otorgar la dirección de las instituciones a gente cuya vocación no esté regida por conflictos de interés de carácter político, esto es, la constitución de nuevas estructuras que estén conformadas por personas cuya vida esté dedicada a instituciones educativas y Organismos No Gubernamentales, es decir, investigadores, defensores sociales, individuos proactivos y reconocidos en el sentido de emisión de propuestas e ideas para la mejora de la administración pública. De esta manera, abríamos la puerta a un cambio de paradigma, en el que la sociedad esté involucrada en todos los tipos y ámbitos que requiere un sistema completo e íntegro de transparencia y rendición de cuentas, de tal suerte que tendríamos, desde el ámbito *horizontal de transparencia*, una institución novedosa con la capacidad de establecer un sistema de pesos y contrapesos entre las instituciones de gobierno; desde el ámbito *vertical de transparencia*, un

mecanismo que permita una completa explicación de todas y cada una de las acciones realizadas por cualquier funcionario en su tiempo de gestión; desde el ámbito *transversal de transparencia*, una verdadera participación ciudadana que se involucre de manera permanente y continuada en un manejo de gestiones que ya no se configure solamente de tintes políticos y de intereses; y desde el ámbito de *rendición de cuentas social*, que se desarrolle y que vaya más allá de la exposición de información en portales electrónicos.

- El sexto y último objetivo trata de subsanar la falta de oportunidades y de espacios para la comunidad estudiantil de nuestro país. En general, se cree que contamos con una población joven despreocupada y conformista ante la realidad actual; sin embargo, no debe pasar desapercibido que los cerrados engranajes de las instituciones no se prestan, en la mayoría de los casos, a la apertura de nuevas ideas y nuevos puntos de vista de la comunidad estudiantil, de tal suerte que esto ha desencadenado que la única forma que tienen los jóvenes de ser escuchados es mediante movimientos sociales que conllevan violencia, disturbios y desórdenes que generan, por un lado, un camino difícil para la resolución de conflictos, y por el otro, una cultura en donde el estudiante representa un “problema colectivo” y no el sector importante que represente la fuerza de un futuro prometedor.

Por ello, considero importante que el Consejo Gestor de Transparencia, como nuevo organismo, dé apertura a un área de carácter permanente, encargada de la recepción de propuestas estudiantiles en materia de transparencia y rendición de cuentas, lo que a su vez permitirá no sólo fomentar la participación, sino un intercambio de ideas que no esté sometido a convocatorias temporales o anuales, en las cuales el alumno tenga que estar sujeto a la creatividad por periodos, algo que, sin lugar a dudas, debería llevarse a cabo en todas las instituciones de gobierno.

Por ello, este nuevo órgano debe contar con las siguientes características:

1. Trabaje con un sistema único y homogenizado de transparencia con el establecimiento de parámetros más profundos a los cuales se va a obligar al servidor público.
2. Gozar de autonomía plena, esto es, la no dependencia de ninguno de los tres poderes, con nombramiento en la constitución local, atribuciones específicas, etc. Es decir, una autonomía que no sólo tenga alcances de manera presupuestaria, como en la mayoría de los casos, sino que cumpla y contenga todos los requisitos para ser denominado como tal.
3. La creación de una nueva figura que acompañe y dé seguimiento a un determinado proceso administrativo, y proteja al ciudadano frente a las autoridades competentes y responsables.

4. Un órgano que se preocupe por recurrir, para su difusión, al uso de todos los medios informativos al alcance del Estado, es decir, el uso obligado de todos los mecanismos posibles para generar conciencia de su relevancia; por ejemplo: incluir el tema del acceso a la información en los recibos de pago de luz, agua, teléfono, etc., así como en los periódicos de mayor circulación, de tal suerte que el ciudadano que no tenga acceso a las nuevas tecnologías no se vea en desigualdad en cuanto a cercanía hacia las instituciones. Recordemos que es primordial que la sociedad conozca los mecanismos para el ejercicio de sus derechos.
5. Esté conformado por ciudadanos sin antecedentes de tipo político, estudiantes e investigadores, y abierto para el trabajo de manera conjunta con instituciones educativas del país.
6. Cuento con un espacio para la promoción y recepción de propuestas permanentes.

Conclusiones

Toda democracia constitucional es aquella que como aspiración primordial debe tener tres principios fundamentales: 1) El establecimiento de poderes regulados, que funcionen bajo la mecánica en donde, en palabras de Montesquieu, "el poder frene al poder"; 2) Una estructuración de normas, que permitan la interrelación entre gobierno y gobernados; y 3) La protección y tutela de los derechos fundamentales.

En México, la falta de transparencia y rendición de cuentas es un asunto que no sólo acapara valores y cantidades monetarias de gran magnitud. Es un fenómeno que ha propiciado prácticas indeseadas en cualquier sistema democrático. La más invocada en el presente trabajo fue la enorme corrupción presente en todos los ámbitos, no sólo de la administración pública, sino de la población en su conjunto. Tal parece que es un problema arraigado en la cultura mexicana, que nos identifica y da cuenta de la imagen internacional de México como país.

En los últimos años hemos sido testigos de controversias en el escenario político y público, que han dejado mucho que desear en

cuanto a aspiraciones de justicia, legalidad, justificación y transparencia. Casos como “Oceánica” es un ejemplo de ello.

Las grandes firmas, así como las organizaciones internacionales, son partidarias de la premisa de que aquellos lugares donde exista y predominen características como la opacidad, el secretismo y la falta de mecanismos de defensa, serán definidos como territorios en donde deberán reducirse las oportunidades de crecimiento y desarrollo de las empresas y de los gobiernos.

Con el fin de evitar convertirnos en un territorio con esas características, hemos desarrollado e implementado cambios importantes en los pilares que consideramos “relevantes e indispensables”. Sin embargo en México, a nivel federal y local, se ha optado por el desarrollo y presencia de instituciones, figuras, leyes, etc., que han sido reconocidas por su estructura, complejidad y contenido vanguardista en el ámbito internacional. El problema deviene, por lo tanto, en las dificultades que hemos tenido para establecer una relación tangible entre los objetivos de dichos organismos y el funcionamiento operativo de los mismos.

Es decir, la realidad que nos rodea ha quedado muy lejos de los fines verdaderos con los que fueron realizados los cambios a todo ese conjunto de instituciones, legislaciones y figuras reformadas. Desafortunadamente al día de hoy, no hemos sido capaces de percibir a la transparencia y a la rendición de cuentas como un sistema único que debería trabajar con estricto apego a las leyes escritas y que, a su vez, resulte en procesos de cambio notables a los ojos de cualquier ciudadano.

Por lo tanto, una de las agravantes que deviene del error de no contemplar las políticas de transparencia como un solo conjunto, responde a la falla legislativa en la promulgación de reformas "individuales" o dedicadas a un órgano en específico de transparencia, es decir, se transforma de manera dispareja a cada organismo que hace o realiza una labor, dentro del ciclo transparente. De tal suerte que el nuevo organismo, recién transformado, pueda quizá trabajar de la manera deseada al inicio de su reforma; sin embargo, no pasará mucho tiempo para que empiecen a mostrarse vicios y fallas a causa no de la mala calidad de reformas, sino de los factores restantes del ciclo transparente que no han sido considerados, y por ende reformados, cayendo así en un círculo vicioso que no lleva a buenos resultados.

Para aterrizar a una problemática en el contexto real el planteamiento que mencionamos, podemos trasladarnos a uno de los puntos básicos en los cuales la transparencia entra en juego: el presupuesto anual. Año con año somos testigos de los constantes incrementos a los recursos de la federación, bajo la justificación de que son necesarios para poder afrontar los crecientes retos que la sociedad impone en materias de diversa índole. Sin embargo, a pesar de las respuestas al cuestionamiento sobre el manejo de los recursos, no contamos con resultados que nos lleven a una certeza y que no permita obligar al ciudadano a reflexionar acerca del verdadero quehacer y la eficiencia administrativa de las instituciones.

Por lo tanto, existe una vaga claridad al momento de preguntar si efectivamente el dinero del ciudadano se destina al gasto público,

o termina fluyendo en la comisión de prácticas indebidas de las cuales los ciudadanos no damos cuenta.

Es por ello que en este ensayo se insiste en la necesidad de realizar un cambio de fondo que conlleve un total cambio de paradigma al sistema de transparencia, como sistema homogéneo, que desde mi punto de vista es y merece ser tomado en cuenta en los niveles federal, local y municipal.

Hoy en día la agenda pública del legislador se estructura con base en los temas que quizá pueden resultar los más controversiales, dependiendo de la coyuntura social que se esté viviendo en determinado momento, de tal suerte que a pesar de ser importante la labor legislativa de ambas cámaras, contamos con una "constitución motorizada"¹⁰ en la que tal parece que el entorno legislativo se ha inclinado por priorizar el cambio que un legislador pueda hacer a la Constitución, con el único fin de dejar huella en ella, y dejando de lado la verdadera responsabilidad legislativa en la cual se realicen cambios en aquellos pilares que hagan que nuestro Estado sea más justo y democrático.

Uno de los temas de trascendencia y relevancia en el contexto actual es el de la transparencia: no hace falta hacer mención del tiempo que tardaron nuestros legisladores para hacer la última reforma, así como las grandes discusiones de interés que su aprobación suscitó.

.....
10 M. C. Sánchez (15 de febrero de 2014). Disponible en <http://www.miguelcarbonell.com/articulos_periodicos/La_Constituci_n_motorizada.shtml>.

A pesar de esto, considero que si hacemos un balance en el cual se puedan contemplar, por un lado, la suma de los intereses encaminados al bien común de nuestra sociedad y de la clase política, y por el otro lado, los intereses de algunos particulares, podríamos llegar a la conclusión y al consenso en favor de un México en donde prevalezcan las condiciones de igualdad para todos.

Sabemos que a pesar de las innumerables mejoras que traería consigo una transparencia renovada y completa en todos los sentidos, así como la implementación de propuestas como las que en este ensayo mencionamos, ayudarían en gran medida al beneficio y buen funcionamiento de nuestro país, del tal manera que a pesar de tener muchos retos por cumplir, ayudaríamos a que el proceso de llevarlos a cabo fuera más sencillo debido a la relevancia que toma el tema en la renovación de cualquier democracia.

Por último, es importante impulsar también la esperanza que guardan los ciudadanos en la posibilidad de un cambio. En otras palabras, es tarea de todos llevar a un terreno posible la urgencia de un gobierno objetivo y eficiente que tanto hemos deseado en las últimas décadas, cambiando por lo que a nosotros respecta, de lo particular a lo general, es decir, cambiando actitudes y comportamientos que impidan hacernos partícipes de las situaciones que tanto criticamos, pues sólo así tendremos un futuro más prometedor para todos.

Fuentes

Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José).

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

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

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Referencias electrónicas

ENCUP 2012. Disponible en <<http://www.miguelcarbonell.com/art-man/uploads/1/Resultados-Quinta-ENCUP-2012.pdf>>.

Índice de Resultados de Percepción de la Corrupción 2015.
Disponible en <<http://static.animalpolitico.com/wp-content/uploads/2016/01/grafico-ocde-corrupcion.png>>.

Referencias bibliográficas

Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Nueva Sociedad, 1997.

Emmerich, G., *Democracia, ciudadanía y transparencia*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.

Ferrajoli, L., *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

- Fox, J., *Accountability and Participatory Democracy*, s. f.
- Garzón Valdés, Ernesto, *Acerca del concepto de corrupción*, Siglo XXI Editores, 2003.
- McLean, I., *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- O'Donell, G., *Democracia delegativa*, 2011.
- Padilla Domínguez, Roberto y Juan Montes de Oca Malvárez, *Modernización de la administración pública en el Estado de México*, Gobierno del Estado de México, 2009.
- Sánchez, M. C. (15 de febrero de 2014). Disponible en <http://www.miguelcarbonell.com/articulos_periodicos/La_Constituci_n_motorizada.shtml>.
- Santisteban, R., *Transparencia y datos personales en el Distrito Federal*, México, Instituto Federal Electoral, 2005.
- Transparencia Internacional, *Índice de percepción de la corrupción*, 2014.
- Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, 2002.
- Ugarte, P. S., *Democracia constitucional. Una radiografía teórica*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Vargas Solano, Néstor y Alejandro Galván Gómez, "La participación ciudadana en la Ciudad de México: panorama, retos y perspectivas", en Alfonso Ayala Sánchez (coord.), *Nuevas avenidas de la Democracia contemporánea*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2014.



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

8° Concurso de Ensayo
Universitarios Construyendo Transparencia, 2015

Abril 2016

(Datos del impresor)

Fuentes tipográficas: Century Gothic, (Regular, Italic. Bold y BoldItalic.)

Aldo Semi Bold

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