



Clarosucros de la

TRANSPARENCIA

en el D. F.

Horizontes en el escrutinio de la gesti3n p3blica

Salvador Guerrero Chipr3s
(Coordinador)



CLAROSCUROS de la
TRANSPARENCIA en el D. F.
HORIZONTES EN EL ESCRUTINIO
de la gestión pública

PLENO DEL INFODF
(Comité editorial)

ÓSCAR MAURICIO GUERRA FORD
Comisionado ciudadano presidente

ARELI CANO GUADIANA
Comisionada ciudadana

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS
Comisionado ciudadano

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ
Comisionado ciudadano

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ
Comisionado ciudadano

CORRECCIÓN DE TEXTOS
Salvador Guerrero Chiprés
Shaiko Rivero González
María Elena Esparza Guevara
Luis Mauricio Huitrón Gómez

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA
Presidente

CONSEJEROS

Elena Azaola Garrido	Patricia Galeana
Judith Bokser Misses	María de los Ángeles González Gamio
Daniel Cazés Menache	Armando Hernández Cruz
Santiago Corcuera Cabezut	Clara Jusidman de Bialostozky
Denise Dresser Guerra	Carlos Ríos Espinosa

DISEÑO EDITORIAL

(Concepción gráfica y formación)

Metadata, Consultoría y Servicios de Comunicación S. C.
<http://www.metadata.org.mx> | metadatagcd@yahoo.com.mx

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

Todos los derechos reservados. ISBN 968-9222

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Primera edición, diciembre de 2006

Primera reimpresión, diciembre de 2007

México

CLAROSCUROS de la TRANSPARENCIA en el D. F.

HORIZONTES EN EL ESCRUTINIO
de la gestión pública



SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS
(Coordinador)

Introducción **9** SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS

Capítulo 1

TRANSPARENCIA Y
DEMOCRACIA

MARÍA MARVÁN LABORDE

JOSÉ BUENDÍA HEGEWISCH

BERTHA ELENA LUJÁN URANGA

Capítulo 2

MÉTRICA

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ
ARTURO DEL CASTILLO VEGA

EDUARDO BOHÓRQUEZ LÓPEZ

Capítulo 3

DISTRITO FEDERAL

EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA

ÓSCAR MAURICIO GUERRA FORD

ERNESTO VILLANUEVA VILLANUEVA

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS

ARELI CANO GUADIANA

TANIA SÁNCHEZ ANDRADE
ÁNGEL KURI CERVANTES

JORGE CARLOS DÍAZ CUERVO

ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO Tres años de expansión del ejercicio de un derecho fundamentalmente democrático	21
ORÍGENES DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL	39
TRANSPARENCIA ASEDIADA EN EL DISTRITO FEDERAL	47
EVALUANDO LA TRANSPARENCIA Retos para un sistema integral de evaluación en transparencia pública	63
BASES MÍNIMAS PARA EL DIAGNÓSTICO Y LA MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO	77
LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO	91
LOGROS Y RETOS DEL INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	107
INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL Mejoras normativas	123
LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS GRANDES METRÓPOLIS INTERNACIONALES	131
EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL Orígenes, alcances y perspectivas	145
TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN EL DISTRITO FEDERAL Una experiencia en el seguimiento del presupuesto	155
LA TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS LEGISLATIVOS Como mecanismo efectivo rumbo a la rendición de cuentas	171

HÉCTOR MAURICIO LÓPEZ VELÁZQUEZ

ALBERTO TREJO VILLAFUERTE

DAVID COLMENARES PÁRAMO

MARÍA DE LOS ÁNGELES HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

Capítulo 4

DATOS PERSONALES
Y ARCHIVOS

FRANCISCO JAVIER ACUÑA LLAMAS

PATRICIA GALEANA HERRERA

JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ DELEÓN

Capítulo 5

LÍMITES Y POTENCIAL
DE LA TRANSPARENCIA

ARTURO ALCALDE JUSTINIANI

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ

IGNACIO NÚÑEZ RUIZ

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS

SERGIO UZETA MURCIO

MEMORIAS DEL PORVENIR DE LA TRANSPARENCIA Recuento y recomendaciones desde el punto de vista del PRI	179
PARTIDOS POLÍTICOS Y GENEALOGÍA DE LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL	191
TRANSPARENCIA Y COORDINACIÓN FISCAL	199
CAPACITACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA La experiencia del INFODF	215
EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA PRIVACIDAD EN EL DISTRITO FEDERAL	229
PRESENTE Y FUTURO DE LOS ARCHIVOS PÚBLICOS	239
ARCHIVOS PÚBLICOS EN EL DISTRITO FEDERAL Dualidades de la información archivística: entre la opacidad y la transparencia de la Administración Pública	247
SINDICALISMO Y TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL	259
RETOS DE LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL	275
HORIZONTES DEL ESCRUTINIO PÚBLICO Los segundos pisos: límite entre los mitos de lo transparentado y lo transparentable	287
EL PODER DE LA TRANSPARENCIA La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Canal Judicial de Televisión	303

INTRODUCCIÓN

Salvador Guerrero Chiprés

Al centro de la discusión sobre democracia, rendición de cuentas y eficiencia gubernamental está ahora la noción de transparencia. Es parte de un modelo de gestión de lo público en que órganos autónomos como el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF) y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) visualizan instrumentos clave para potencializar a la ciudadanía frente al gobierno y como parte del Estado.

Con el respaldo de ambas instituciones este volumen reúne autores vinculados con el tema por su trayectoria académica, responsabilidades institucionales y legislativas; todos comprometidos con la revisión de un concepto, su mensurabilidad, su carácter empírico y su naturaleza, al mismo tiempo institucional e individual; sus aristas legales, políticas e ideológicas.

El tema, sostenemos quienes participamos en esta edición, debe estar al centro de la constitución de nuevos diagnósticos y escenarios para una generación que podría naturalizarlos y vivirlos. Estamos en condiciones de aprovechar el hecho de que, de acuerdo a los indicadores nacionales e internacionales —diseño institucional, normatividad, uso de nuevas tecnologías, métricas en consenso, naturaleza de los entes obligados—, la capital del país se encuentra ya a la vanguardia en materia de transparencia.

A fin de cuentas, nuestro propósito es que tanto la Ley Federal como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal sean asimiladas por el *ciudadano nuevo* que puede empoderarse ante el gobernante en la noción de crear un concepto de transparencia más universal que los partidanismos legítimos a que se sujeta usual y no siempre constructivamente la observación de toda política pública.

Esta apropiación colectiva favorecerá el sistema de pesos y contrapesos que queremos de una democracia desarrollada y elevará los costos de la corrupción, la ineficacia operativa y la insolvencia ética de los gobernantes. También disminuirá las

tentaciones de ver al tema como una moda y como justificante trivializado de medidas como las tomadas en Oaxaca el 30 de octubre de 2006, cuando el presidente Vicente Fox presentó como parte de su justificación “la absoluta transparencia” del operativo. En esa entidad, debe recordarse, no había rendición de cuentas en noviembre pasado sobre 92 mil millones de pesos. Más de diez veces el presupuesto de los segundos pisos en el Distrito Federal.

No dejamos de pensar en la probabilidad de que un día la propia lógica que permite y exige el fortalecimiento de la política pública de transparencia en el Distrito Federal, hiciera innecesaria la existencia de instituciones diseñadas para ello; algún día, idealmente, la transparencia sería vivida y no habrá necesidad de órganos garantes cuya heterogeneidad en capacidades técnicas y legales salta a la vista. Hoy, ante la visibilización del fracaso del principio autorregulatorio que impediría que las instituciones, solamente con las contralorías internas creadas después de los 80, evitaran la opacidad en la operación de las políticas públicas, los órganos garantes, aun con su diversidad y asimetrías, adquieren más sentido.

En los últimos 25 años, la sociedad mexicana ha discutido el tema de los derechos políticos, especialmente concretado en la discusión sobre las libertades de información y de prensa, los derechos humanos y la equidad electoral. Estos derechos, sujetos a múltiples lecturas —una de las cuales nos advierte sobre los riesgos que enfrentan y los límites específicos que a cada uno de ellos le han impuesto la censura, la corrupción, el crimen organizado o la intervención de actores no constitucionales—, han enraizado en todos los segmentos de la sociedad mexicana. Lo mismo ocurrirá con la noción de transparencia y sus temas cercanos, como la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información pública.

La discusión ha sido particularmente intensa en la capital del país. El tema que corresponde consolidar, especialmente en un contexto de reconstitución de una comunidad política expectante e inquieta ante el comportamiento institucional posterior a las elecciones del 2006, es precisamente el de la transparencia como normatividad, asunto presupuestal, elemento útil a la autorregulación, propósito de programas de capacitación y difusión, instrumento para contribuir a la elevación de la cultura política y como objeto de estudio y reflexión académica y mediática.

Como ocurre en la federación, en la Ciudad de México los temas límite son visibles desde un horizonte que enfatiza el principio de máxima publicidad y reconoce su tensión con el tema de los datos personales, en tirante vínculo con aquello que llamamos lo público respecto de lo privado.

Al nuevo actor en el escenario institucional de los órganos garantes de transparencia, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), no le escapan aquellos límites: la información relacionada con sindicatos, empresas,

medios de difusión, seguridad pública, seguridad nacional, sanciones limitadas, los partidos políticos, los poderes Legislativo y Judicial y la lógica de su propia interacción con otras instituciones. Sin embargo, es precisamente en el Distrito Federal donde el Legislativo, el Ejecutivo y la presión de la opinión pública, han dotado de un mejor diseño institucional al órgano garante de transparencia, que ha podido desembarazarse de la presencia de los representantes de los partidos y de los 69 entes obligados.

En este texto María Marván afirma, por ejemplo, que la transparencia no sólo es un concepto político o gubernamental, es un valor que ha transformado a la sociedad. Realiza un rápido recuento histórico del México en el que las reformas y la alternancia política dieron lugar al reconocimiento sobre la importancia de la transparencia y el acceso a la información. Destaca que la variedad en las políticas públicas implementadas es de tal magnitud, que no permite asegurar el terso ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental de manera uniforme en todos y cada uno de los estados de la República, y para todos y cada uno de los mexicanos. Insiste en que el acceso a la información gubernamental es una herramienta, producto de la democracia, destinada a formar ciudadanía, ya que la *empodera* para interpelar de manera directa a los gobernantes.

Para José Buendía Hegewisch, actor muy cercano a la iniciativa que dio presencia a la política pública de transparencia en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el proceso de democratización en nuestra capital nacional está directamente relacionado con el grado de autonomía con respecto al Gobierno Federal. El paso más importante dado en favor de la democratización en la capital del país, indica, fue restarle poder al presidente de la República con las atribuciones que exige la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Bertha Luján, a cargo de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal durante el sexenio que terminó, señala que la noción de transparencia en el D. F. se ha construido a partir de dos niveles: el mediático y el ciudadano. Asume que existió, especialmente durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador, lo que llama “el acoso de los medios”, que, aunque se concentró en el ataque al gobierno de la ciudad, ayudó a posicionar el tema de la transparencia como valor en la agenda nacional. Los avances en el D. F. han sido sorprendentes en relación con el presupuesto y el contexto, propone Luján.

En este volumen se aborda también la *métrica*, una de las discusiones pendientes y centrales para la operacionalización del concepto “transparencia”. El comisionado ciudadano del INFODF, Jorge Bustillos y el especialista Arturo del Castillo, plantean que los llamados “índices de transparencia” deben evolucionar para insertarse como auténticos sistemas de evaluación, permitiendo realmente identificar las áreas de mejora en el cumplimiento de los principios de transparencia y acceso a la información.

Con base en la conocida premisa “lo que no se puede medir no se puede mejorar”, los autores presentan el trabajo que el INFODF ha desarrollado en materia de sistemas de evaluación, siendo conscientes de que no todo es mensurable y de la importancia que tienen las nuevas tecnologías en la rendición de cuentas.

Eduardo Bohórquez, director del Capítulo México de Transparencia Internacional, enfatiza la relación entre transparencia y corrupción. Considera ésta última como una muestra de ineficiencia en los sistemas normativos y en las actitudes y valores sociales disruptivos. Sostiene la tesis de que no todas las formas de abuso y corrupción del poder público requieren de la misma energía en términos de control, y presenta a los sistemas nacionales de integridad como herramientas sustanciales en la descentralización y multiplicación del poder.

Los autores comparten la idea, en general, de que transparencia y derechos humanos forman parte de un modelo de gestión pública de nueva generación. En ese sentido, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Emilio Álvarez Icaza, estima que los procesos de ciudadanía y profesionalización, así como la transparencia en la gestión pública, son ingredientes determinantes a considerar para la conformación y la vigencia de los organismos públicos autónomos. Agrega que a través del principio de autonomía, las personas y las organizaciones sociales adquieren capacidad para deliberar, juzgar, elegir y autodeterminarse en el espacio de lo público.

Para el comisionado ciudadano que preside el INFODF, Óscar M. Guerra Ford, partir de la idea de que la LTAIPDF es catalogada como la segunda mejor del país, le permite introducir el argumento de que el trabajo del INFODF por garantizar el cumplimiento de la Ley ha sido exitoso. Sin embargo, resalta algunos retos, como lograr en la población un mayor conocimiento del derecho de acceso a la información pública; objetivo que, dice, es posible consumir a través de mecanismos que se proponen a lo largo del texto; sobresale la inclusión de contenidos temáticos relativos a la transparencia y rendición de cuentas en los planes y programas de estudios en la educación. Presenta datos estadísticos de relevancia para conocer el largo alcance que ha tenido el trabajo desarrollado por el INFODF, a pesar de los recursos limitados con los que cuenta. Despliega una comparación del ingreso que cada uno de los entes garantes de la transparencia tiene respecto a su población, destacando que el Distrito Federal recibe un presupuesto 33% menor al promedio nacional.

Autor de una treintena de textos sobre el tema del derecho de acceso a la información y promotor de las leyes federal y local en materia de transparencia, Ernesto Villanueva identifica y enumera las mejoras normativas de la reforma de la Ley vigente en el Distrito Federal: inserción del Derecho Internacional en la interpretación de Ley; introducción en la Ley de la opción de solicitud electrónica; interés sobre la difusión

de la Ley en todos los niveles educativos; determinación de la información de acceso restringido; incorporación de la prueba de daño de tres partes en caso de negativa de acceso a la información; inclusión de la excepción de lesa humanidad en la información reservada; establecimiento de la obligación de elaborar versiones públicas de la información reservada; determinación de la transparencia en expedientes jurisdiccionales; reducción del plazo de reserva de la información a 7 años; mejoramiento de la sistematización, actualización y protección de los datos personales; obligación a omitir pasos dilatorios en la entrega de la información; eliminación del requisito de presentar la identificación oficial en la solicitud de información.

Para la investigadora Irma Sandoval, la LTAIPDF es “una ley fuerte”, aún en comparación con legislaciones de ciudades de gran importancia a nivel internacional. Su afirmación se sustenta en un recorrido comparativo por ciudades capitales globales. La transparencia, agrega, es una condición *sine qua non* para el desarrollo de la democracia, pues ella se encuentra vinculada al desenvolvimiento de la Reforma del Estado como uno de los elementos fundacionales de las dinámicas de la transición política. Asevera que la transparencia debe estar en constante interacción para que cure los cánceres de la ilegalidad, la corrupción y la ineficiencia.

La comisionada ciudadana del INFODF, Areli Cano Guadiana, presenta en su texto el vertiginoso camino que han tenido la transparencia y la rendición de cuentas en el Distrito Federal, haciendo un preciso resumen del proceso seguido para la promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la capital del país; acotando los alcances que ésta tiene y precisando las mejoras que deben ser efectuadas para que la ciudadanía cuente con un mejor instrumento, que permita el correcto ejercicio de su derecho de acceso a la información pública. Reivindica la importancia de la capacidad ciudadana de conocer, analizar y, en su caso, utilizar la información como un mecanismo para sancionar las anomalías que pudieran presentar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

Tania Sánchez y Ángel Kuri, desarrollan su texto a partir de un ejercicio que buscó documentar la tendencia en la evolución y el comportamiento del gasto, entre 2000 y 2004, de cuatro instituciones públicas relacionadas con la seguridad pública en la capital del país: la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF). El estudio de la transparencia presupuestaria, indican, pone en evidencia problemas que de otra manera, permanecerían en la oscuridad.

Jorge Carlos Díaz Cuervo, actual diputado en la IV Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, afirma que la rendición de cuentas es uno de los beneficios ciudadanos de la democracia. Delegación de autoridad, representación del

gobernado, responsabilidad mutua entre gobernante y ciudadano, información detallada, monitoreo de acciones y mecanismos de sanción, son elementos básicos con los que debe cumplir la rendición de cuentas, sostiene el representante de Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Afirma que en una democracia participativa se requiere de una sociedad informada y que cuente con los medios necesarios de sanción ante el incumplimiento de los servidores públicos en sus funciones de transparencia y acceso a la información.

Mauricio López, presidente de la Fundación Colosio en el Distrito Federal, postula que democracia, transparencia, derecho a la información pública y rendición de cuentas, son valores emblemáticos del Partido Revolucionario Institucional. Concedor del tema a partir de su liderazgo en la fracción parlamentaria del PRI en la ALDF en el trienio 2003-2006, sugiere a los diputados locales legislen en materia de archivos; al gobierno capitalino le propone promover mecanismos de divulgación y capacitación en el uso de los derechos de transparencia y acceso a la información pública; y al Poder Judicial lo invita a transparentar los procesos de selección de jueces y personal, salarios, bonos y gratificaciones de tribunales.

Alberto Trejo, protagonista en el proceso de constitución del nuevo órgano garante de transparencia de la capital nacional, fungió como presidente de la Comisión de Administración Pública de la ALDF en el mismo trienio. Hace un planteamiento terminante: la transparencia es un medio para legitimar a los partidos. El exlegislador del PRD indica, que los electores, además de elegir libremente, deben ejercer su facultad de calificar el desempeño y logros obtenidos por sus representantes.

Para el especialista tributario David Colmenares, la trascendencia e importancia de considerar las distintas vertientes de la transparencia atienden a razones fundamentales como la consolidación de un régimen democrático, la buena gestión y el buen gobierno, y su contribución al adecuado desempeño de la economía. Su aportación enfatiza las técnicas de contabilidad en su vínculo con el propósito más general de fiscalización y rendición de cuentas.

El argumento central en el texto de María de los Ángeles Hernández Sánchez, especialista en capacitación sobre asuntos de transparencia, tiene que ver con el reto al cual se enfrenta el INFODF al desarrollar una estrategia de formación que logre un cambio de actitud en los servidores públicos. Destaca la importancia de una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público en lo general, y de manera particular, en el dedicado a la transparencia y rendición de cuentas; así, el objetivo del proceso de capacitación es desarrollar en los servidores públicos conocimientos respecto al entorno y las teorías que sustentan la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

En materia de datos personales, un área clave para delimitar la frontera entre lo público y lo privado, el académico y especialista legal Francisco Javier Acuña estima que es necesario legislar acerca de su protección. Recuerda que sólo se ha legislado para asegurar mecanismos de control —supervisión y sanción— de aquellas conductas públicas que interfieren en el ámbito de la vida privada de los ciudadanos. Afirma que las relaciones en el mercado y entre particulares también deben ser consideradas en lo relativo a transparencia y rendición de cuentas. El autor insiste en que la tensión existente entre apertura de la información pública y custodia de los datos íntimos de la población se debe a la falta de una ley de datos personales, la cual, considera, se dejó deliberadamente flotando al crear las leyes de transparencia.

Las herramientas tecnológicas agudizan el peligro que supone para los ciudadanos no contar con una ley que proteja sus datos personales, el autor ilustra la situación con casos como la venta de las copias de las bases de datos del Registro Federal Electoral a una compañía estadounidense. La promulgación de la Ley en esta materia, subraya, debe incorporar el *hábeas data* como un recurso jurisdiccional que ayude a exigir indemnizaciones ante los casos del trato indebido de datos personales. Destaca que la Ley de Transparencia del Distrito Federal cuenta con uno de los mejores capítulos de previsiones en relación a la protección y resguardo de este tipo de datos.

En materia de archivos, la historiadora Patricia Galeana indica que la especialización en el manejo de éstos es un capítulo por escribir. En su opinión, es lamentable que se haya legislado el acceso a la información sin haber realizado una ley de archivos, ya que sin archivos que funcionen conforme a un marco normativo claro y preciso, la transparencia es ficticia y la información puede seguir siendo utilizada como instrumento circunstancial de la política, por lo que es necesario que la Administración Pública destine un presupuesto específico a las actividades relativas a estos documentos.

Otro punto de vista con respecto a este tema es el presentado por José Antonio Ramírez Deleón; para él, los archivos tienen valor instrumental dentro de la dinámica de transparencia y acceso a la información, y la actividad archivística revela una dualidad que transita entre el estereotipo y la indiferencia, ya que es concebida, por un lado, como una actividad al servicio de eruditos o, en el otro extremo, como una actividad empírica, carente de interés intelectual, ajena a los valores más altos de la política y la democracia. Plantea que dentro de la agenda de trabajo en materia de archivos públicos en la capital del país, se debe incluir la necesidad de proporcionar un acceso social equitativo a la información de los archivos y crear un sistema de información por excelencia de la Administración Pública, que otorgará una capacidad de respuesta organizada ante la sociedad.

Al abordar aspectos controvertidos de una de las áreas que son límite y espacio potencial de la transparencia, el conocido abogado laboral Arturo Alcalde, expresa que a través de la transparencia sindical se promueven los derechos laborales. Insta a la Junta de Conciliación y Arbitraje del D. F. a dar el primer paso para permitir acceso público al área de registro de asociaciones y de contratos colectivos. Considera que la tendencia a impedir el acceso a la información en los sindicatos se debe a motivaciones externas e internas, sustentadas en la existencia de temores ante una eventual pérdida del sistema de control gremial y contractual por parte de los beneficiarios de este modelo. Sin embargo, el creciente reclamo en favor de la información que se vive en nuestro país encontrará cauce en el ámbito laboral en la medida en que éste es un espacio vital para la calidad de vida de la mayoría de la población, afirma el autor.

En opinión del comisionado ciudadano del INFODF, Agustín Millán y del asesor del INFODF, Ignacio Núñez, en el Distrito Federal los avances en materia de transparencia son evidentes, más no suficientes. Entre los logros destacan la publicación de una Ley de Transparencia para el Distrito Federal y la creación del INFODF, órgano garante de la Ley. Expone los retos de aquel, versando en los temas de la participación ciudadana; la información pública y conocimiento; los principios básicos de la transparencia y su fortalecimiento institucional; y la adecuación del marco jurídico. Destaca la importancia de las nuevas tecnologías en el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas, desde la publicación en las páginas de Internet de los entes obligados de la información que detentan, hasta la reciente puesta en marcha del sistema electrónico de atención a solicitudes denominado INFOMEX.

El comisionado ciudadano del INFODF, Salvador Guerrero Chiprés, argumenta que la continua confrontación de las fuerzas políticas, evidencia los límites de la transparencia. Acude a la alusión conceptual del caso de *los segundos pisos* y propone una línea de análisis basada en la noción de mito de Laclau. Considera que con respecto al tema, ha operado un doble mito: para algunos actores políticos los segundos pisos son el emblema mayor de la falta de transparencia en el Distrito Federal; para otros, los segundos pisos se convirtieron en un desafío técnico y político descomunal, simbólicamente rentable. Reflexiona en torno a los límites de la transparencia que han sido tocados en la actividad cotidiana del INFODF. Concluye que con el escrutinio ciudadano de lo gubernamental y la verificación de la información presentada, es como el ciudadano puede empoderarse y con ello, defender la transparencia, reivindicar la democracia y contribuir a la constitución de *un ciudadano nuevo*.

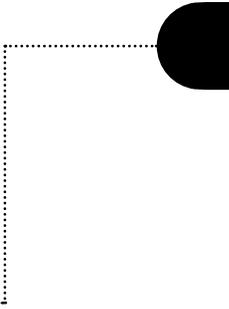
Para el periodista y actual director del canal de televisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Sergio Uzeta, son dos las principales aportaciones del Poder Judicial Federal: subir la información sobre las sentencias que se dictan en la Suprema Corte de Justicia de la Nación a Internet, y el reglamento relativo a la transparencia y el acceso a la información. El eslogan principal del *Canal Judicial* es esencial en

la definición del propósito del aparato judicial y de la televisión: potenciar la transparencia; es decir, lograr una vinculación directa con la sociedad mexicana que podrá observar en vivo la forma en que se toman las decisiones en las instancias judiciales, permitiendo así un acceso directo y sin intermediarios a la información.

Este texto busca, en resumen, iniciar un camino de reflexión acerca de la comunidad que está comprometida con la transparencia en el Distrito Federal y en el país. Partimos de la premisa de la esencialidad de transparencia en la formación de una ciudadanía vigilante e informada. Al darle sentido a *transparencia* los capitalinos intentan atribuirle lógica y dirección a la idea de democracia, rendición de cuentas, derecho de acceso a la información, así como a la ética y la eficiencia gubernamental.

Si algún acierto tiene este libro, creemos que es el de abrir camino desde el Distrito Federal, frente a los efectos de prácticas de polarización política que casi colonizaron un concepto parcializándolo.

No podemos cerrar esta introducción sin una palabra de agradecimiento para todos los que nos han permitido, a contracorriente, concluir este texto. En particular aquella va dirigida a mis compañeros María Elena Esparza Guevara, Shaiko Rivero González, y Luis Mauricio Huitrón Gómez, quienes colaboraron en tareas secretariales, de investigación, de revisión del texto y logísticas. Todos los descuidos son, por supuesto, responsabilidad del coordinador.



Capítulo 1

TRANSPARENCIA y Democracia

endía Hegewisch **Luján Uranga** Marván Laborde B
Uranga **Marván Laborde** Buendía Hegewisch **Luján U**
Buendía Hegewisch Luján Uranga **Marván Laborde B**
Uranga Marván Laborde **Buendía Hegewisch Luján U**
e Buendía Hegewisch **Luján Uranga** Marván Laborde B

El siglo XXI comenzó en el México político marcado por la alternancia en la Presidencia de la República. A partir de 1929 que se fundó el Partido Nacional Revolucionario, después Partido de la Revolución Mexicana y más tarde Partido Revolucionario Institucional, hasta el año 2000 ocuparon la silla presidencial candidatos emanados de ese partido. Durante cincuenta años, entre 1929 y 1979, obtuvieron más del 90 por ciento de los puestos de elección popular. El sistema de partido hegemónico, como lo caracterizara Giovanni Sartori, hizo crisis en la elección presidencial de 1976.

Después de la matanza estudiantil de 1968 y de la guerrilla sorda de la primera mitad de la década de los setenta, la máscara democrática e incluyente del PRI se desmoronó ante la ausencia de candidatos a la Presidencia que hubiesen competido en contra de José López Portillo. Ante la evidencia inexplicable, una vez que llegó a la Presidencia, López Portillo se comprometió a impulsar una gran reforma política, conocida más tarde como la reforma de Reyes Heróles, quien fuera su secretario de Gobernación.

En este contexto se reformaron dieciocho artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No resulta exagerado afirmar que a lo largo de veinticinco años se sucedieron una serie de reformas político-electorales que transformaron, sutil pero persistentemente, la esencia del sistema político. La reforma de 1977 tenía un carácter

Acceso a la información en México

Tres años de expansión del ejercicio de un derecho fundamentalmente democrático

María Marván Laborde

Consejera del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Presidió el mismo Instituto en el periodo 2003–2006

maria.marvan@ifai.org.mx

A B S T R A C T

La transparencia y el acceso a la información pública es el resultado de procesos históricos en el que las reformas y la alternancia política dieron lugar al reconocimiento sobre la importancia de los valores, destinados a formar una ciudadanía empoderada capaz de interpelar de manera directa a sus gobernantes. Reconocer los avances, identificar los retrocesos y analizar las vías que permitan la mejora de la legislación y las instituciones, son acciones continuas para el correcto uso de los valores de la transparencia.

fundamentalmente aperturista e incluyente, no quedaba más remedio que aceptar a la oposición.

Se reconoció a la izquierda política a fin de terminar con un doloroso capítulo de guerra sucia y represión al incluirla como un legítimo jugador en la política nacional. También se dieron ventajas al Partido Acción Nacional, que a pesar de haber sido fundado desde 1939, había mantenido, en el mejor de los casos, un papel marginal en la política nacional y, en la peor de las situaciones el papel de comparsa, siempre subordinado al control, legal o no, del partido hegemónico.

Se abrió al pluralismo la Cámara de Diputados, introduciendo el sistema de representación proporcional, con la esperanza de que el Partido Revolucionario Institucional, aunque cediera posiciones, nunca perdiera el control total de la vida política mexicana. Así estaba diseñado el Congreso de 1979, que aseguraría, a como diera lugar trescientos escaños al PRI y cien a la oposición.

La participación y las reformas fueron sucediéndose y las exigencias de la sociedad y de los diversos grupos políticos, principal pero no exclusivamente los partidos políticos, lograron una transformación casi radical del sistema político. Muchas fueron las instituciones creadas a lo largo de esos años; además de la instauración de la representación proporcional entre los diputados, a la Secretaría de Gobernación le arrancó la oposición la responsabilidad de organizar las elecciones, se crearon una serie de instituciones, cada una con sus propósitos específicos: el primero, darle al Partido Revolucionario Institucional su dimensión justa de partido político en un entorno competitivo y el segundo, y más importante, romper el autoritarismo del presidente de la República. A lo largo de medio siglo fuimos construyendo, legal y culturalmente, al presidente como un dictador perfecto, según el dicho del escritor y político peruano Mario Vargas Llosa. La expresión de Gabriel García Márquez del Otoño del Patriarca: “¿Qué horas son? Las que usted ordene mi general”, en México era aplicada a pie juntillas con una leve modificación: Las que usted ordene Sr. Presidente (por estos seis años y sólo por estos seis años).

La transformación no fue revolucionaria, fue institucional. Quizá en México no pudo haber sido de otra manera. Se fundaron instituciones tan importantes como el Instituto Federal Electoral (1990), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1990), el Banco de México obtuvo su autonomía (1993), la Suprema Corte de Justicia de la Nación se transformó a fin de convertirse en un verdadero Tribunal Constitucional (1994); por sólo mencionar las más importantes. Se reformó de manera radical la naturaleza jurídica del Distrito Federal para darle a los capitalinos la posibilidad de elegir a sus gobernantes locales (delegaciones y jefe de Gobierno del Distrito Federal y tener representantes en una Asamblea con todas las características de Congreso Local. El Artículo 115 constitucional rehízo económica y políticamente al municipio.

■ Transparencia y Democracia ■

La realidad es que para el año 2000 en que gana Vicente Fox la Presidencia de la República, teníamos en lo esencial un sistema político diferente. Se forjó lentamente una nueva manera de tomar decisiones, una nueva relación entre poderes, una nueva manera de controlar el poder y, lo más importante, una nueva manera de relacionarse de los gobernantes con los gobernados y viceversa. La alternancia fue aceptándose, a regañadientes o no, desde los municipios hasta las gubernaturas de los estados para finalmente culminar con la pérdida de la Presidencia.

El Congreso de la Unión se convirtió en un espacio plural en el que cada decisión política se discute, se negocia y se pacta. Para el presidente se volvió imposible dar órdenes a los diputados y ahora, hasta las sugerencias son interpretadas como intromisiones. El "coyotaje" frente a las secretarías de Estado se convirtió en cabildeo con los señores y señoras legisladoras.

Todas las decisiones se volvieron susceptibles de ser cuestionadas y se hizo indispensable ceñirse estrictamente al marco legal como única guía de las nuevas relaciones políticas. Cualquier decisión podría ser revisada en la Suprema Corte, ¡también las decisiones del presidente y las del Congreso! La sociedad civil se constituyó en un verdadero actor de la vida política nacional y el nivel de participación y discusión en el país se elevó hasta niveles que no habíamos imaginado con anterioridad.

El entorno político mundial también cambió de manera dramática en esos años, para decirlo fácil y rápido, es el tiempo de las transiciones a la democracia, la era de consolidación de lo que Samuel Huntington llamó la tercera ola de la democratización. Fukuyama creyó que con esto la historia misma concluía.

Coincidió la desaparición de grandes dictadores del mundo occidental y capitalista con la muerte del comunismo y del socialismo como realidad política y como utopía de transformación. Se murieron, o se desmoronaron, los grandes dictadores como Franco y Pinochet, y se transformó la Unión Soviética dejando a Cuba y a China como las excepciones no capitalistas, no democráticas que, en la búsqueda y afirmación de lo nacional, permanecieron en un proyecto que se convirtió en una extraña reminiscencia del pasado que dejó de ser una apuesta de futuro hacia el que debería caminar la humanidad entera. Para bien o para mal, con gusto o en una depresión mental espantosa parecía que el mundo entero estaba condenado a vivir en una economía de mercado y en una política con un mínimo grado de competencia. No había más alternativa, las variaciones se darían en estas coordenadas.

En esos años apareció un nuevo valor en la política. De manera casi inexplicable fueron cobrando importancia, a nivel internacional, la transparencia y el acceso a la información. Dos valores nuevos, ajenos a la jerga política de las derechas o las izquierdas que de pronto entraron al vocabulario político con una extrañísima naturalidad y una velocidad casi vertiginosa. Si revisamos el extraordinario *Diccionario*

de Política, de Bobbio y Matteucci, publicado en Italia en el año de 1976, el vocablo *transparencia* no es una entrada de dicho trabajo. Nadie notó esta omisión como una falta grave en la sapiencia de los autores. Todavía más, si sometemos un texto político de principio de los años noventa al rigor cibernético de los inteligentes buscadores de palabras, difícilmente encontraremos la cualidad de transparente como una exigencia ciudadana a los gobiernos. Es probable que esté asociada a la calidad deseable del aire o bien del agua, no era entonces considerada una *conditio sine qua non* de la democracia o del buen gobierno.

Desde la fundación, en 1993, del organismo internacional no gubernamental *Transparency International*, en coordinación con sus capítulos nacionales como *Transparencia Mexicana* desde 1999, la transparencia ha incrementado, de manera casi exponencial, la importancia y la trascendencia de exigirle a los gobiernos que garanticen el acceso a la información y la posibilidad de conocer sus documentos en forma íntegra. Este organismo se ha preocupado, fundamentalmente, por medir y denunciar la corrupción en cualquier gobierno del mundo. Afirma que la corrupción es causa, no consecuencia, del subdesarrollo y la pobreza. Ha asociado conceptualmente la corrupción con la falta de claridad en las finanzas del gobierno.

Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas se volvieron vacunas en contra de la corrupción. La transparencia se convirtió una exigencia de organismos multilaterales, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.¹ En menos de una década se formó el consenso tácito acerca de que el acceso por parte de cualquier persona a los documentos en poder del gobierno se convertiría en un factor esencial de la transparencia, y por tanto, debería ser parte de un buen gobierno que rinde cuentas a sus gobernados. Derecho humano que se desprende, curiosamente, de la condición ciudadana del recipiente de este derecho.

En la medida en que un documento es público, es y debe ser asequible a cualquiera, con independencia de su ciudadanía, de su edad, de su residencia y su lugar de origen y, desde luego, de su interés jurídico. Un derecho humano que trasciende al Estado y no exige ligas con el mismo al derechohabiente, universaliza al extremo uno de los derechos universales del hombre, hace realidad la globalización en el terreno jurídico: todos los estados son responsables de garantizar este derecho a cualquiera, en cualquier lugar del planeta.

MÉXICO ENTRA EN LA ERA DE LA TRANSPARENCIA

Regresemos a nuestro país. Al aquí y al ahora. Al derecho constitucional aterrizado, al presente normativo y obligatorio, en el mejor de los casos, sancionado. Vicente Fox tomó posesión en diciembre del 2000, durante 2001 se fueron asentando las

■ Transparencia y Democracia ■

discusiones que buscaron llenar de significado el hasta ahora abstracto derecho a la información garantizado por el Estado. En 2002 se introdujo una verdadera novedad en nuestro sistema político: aparecieron las leyes de acceso a la información gubernamental. Se publicó, en primer lugar, la Ley en el estado de Jalisco (enero), unos meses después, en abril, Sinaloa aprueba la segunda Ley en la materia. En junio, es publicada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. ¡Finalmente! Después de veinticinco largos años, es cuando es posible crear el diseño institucional para hacer operativo un derecho fundamental que había sido plasmado en la Carta Magna en 1977.

En aquel entonces, entre otros dieciocho artículos que regulaban la competencia política, fue reformado también el Artículo sexto constitucional. Al final de dicho precepto, el Constituyente agregó diez palabras:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”².

Diez palabras que no cobraron sentido pleno sino hasta veinticinco años después. No es que no se hubiese discutido en aquel entonces qué debería significar esa reforma. Desde luego, hubo muchas interpretaciones y discusiones al respecto. Pero, como dijimos al principio de este escrito, el contexto político era radicalmente diferente en el México de 1977 al del 2002, después de tantas y tan trascendentes reformas políticas y constitucionales, en la federación y en los estados.

Las discusiones políticas no sólo tienen sentido en contextos específicos, son definidas por el propio contexto. En los años cercanos a 1977 la discusión sobre el contenido específico de esta reforma partía de la lógica de apertura del sistema hegemónico que convirtió en actores relevantes a los partidos de oposición. Esto hizo que el centro de la discusión fuera garantizar derechos plenos a los partidos políticos como actores. Había que fortalecer, *empoderar*, diríamos ahora, a los partidos no a los ciudadanos. Por supuesto, para que el ciudadano tuviera la posibilidad concreta de elegir a sus representantes y gobernantes, pero es una verdad irrefutable que la naturaleza de la reforma política misma centró el debate del derecho a la información fundamental, aunque no exclusivamente, en la necesidad de garantizar a los partidos políticos acceso a los medios de comunicación.

Los partidos tuvieron que pelear para disfrutar de una porción de los tiempos oficiales de los que gozaba el PRI-gobierno en la televisión. Que los reporteros cubrieran con cierto interés las campañas de los candidatos de partidos no priístas era un riesgo que los dueños de televisoras y periódicos no tomarían sin antes ir a Bucareli a pedir permiso. El derecho a la señal en el espacio dependía de ello y la posibilidad

de no contar con papel para imprimir el diario del día siguiente era una realidad que el Estado ejercería sin ninguna duda.³ Comprar espacios a precios comerciales era, hasta entonces, un privilegio inalcanzable. Nadie sospechó en aquel momento que reglamentar el acceso al financiamiento público a los partidos políticos haría de las campañas electorales un magnífico negocio que llevaría a los dueños de televisoras a defender la democracia por un interés económico preciso bien disfrazado de vocación democrática.

En estos cinco lustros, hubo varios intentos de aterrizar en legislación específica la reforma del Artículo sexto constitucional. ¿Qué debería significar que el Estado garantizara a sus ciudadanos el acceso a la información? ¿Qué había querido decir el legislador? ¿Cuál era el espíritu de la ley? ¿Hasta dónde se debía llegar? ¿Por qué? ¿Cuáles eran los obstáculos a vencer? Algunos intentos por avanzar en este terreno fueron claramente detenidos por los propios medios de comunicación. Ni la prensa escrita ni los medios electrónicos podrían aceptar, de ninguna manera, una ley reglamentaria de los medios de comunicación.

Cualquier intento se ha entendido siempre como una limitante a la manifestación de las ideas y de la libertad de expresión. Por ello, muchos periodistas se opusieron, aún en el 2002, a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en los estados, con mayor o menor fuerza, han trabajado denodadamente para evitar que una ley de esta naturaleza exista.⁴ Se fue haciendo claro, a lo largo de los años, que mientras la discusión desembocara en esto no habría avances en la materia. El tema se enredó tanto en varias ocasiones, que esas diez inofensivas palabrillas, que ahora son tan poderosas, durmieron el sueño de los justos por más de dos décadas.

Y después de tan profundo letargo, despertaron y cobraron vida aceleradamente. En una reciente conferencia en la Tercera Semana Nacional de la Transparencia el jurista Héctor Fix Fierro dijo textualmente:

“Creo que no se necesita ser un observador muy agudo para darse cuenta que no sólo hay modas en el vestido, la música y otras manifestaciones de la cultura, sino también en la esfera pública, y sobre todo, en los procesos de innovación o reforma institucional. No hace muchos años, en los buenos tiempos del presidencialismo, bastaba con que el presidente de la República propusiera alguna novedad legislativa o la creación de algún nuevo organismo para que se desencadenara una cascada, incluso podríamos decir una epidemia, de rápidos cambios similares a lo largo y ancho del país. La transparencia parece ser una de estas modas...”⁵

Lo que no deja de ser sorprendente es que ahora, sin que el presidente de la República haya orquestado el movimiento jurídico-político y sin que haya un mandato expreso de ningún lado, después de cuatro años de aprobadas las primeras leyes

■ Transparencia y Democracia ■

sólo faltan cuatro estados por tener Ley de Transparencia. Dos estados que fueron de los primeros en aprobarlas y publicarlas —Jalisco y Aguascalientes— se vieron en la necesidad de derogarlas y aprobar otras nuevas, mucho más completas para alcanzar los vertiginosos avances en la materia. El Distrito Federal, que había aprobado una ley hecha para que no funcionara y sirviera para todo menos para garantizar el derecho de acceso a la información, se vio en la necesidad de aprobar una nueva Ley completamente diferente. Para ello es importante ir siguiendo, al menos cronológicamente, el movimiento legislativo que se desató en el país.

ESTUDIO COMPARATIVO DE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN⁶

Ámbito de aplicación	Nombre de la ley	Fecha de publicación	Fecha de vigencia	Fecha de ejercicio del derecho	Reglamento de la ley
Federal	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	11/06/02	12/06/02	12/06/03	11/06/03
Aguascalientes	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes	22/05/06	01/08/06	01/02/07	No
Baja California	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California	12/08/05	13/08/05	13/02/06	No

■ María Marván Laborde ■

Baja California Sur	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur	20/03/05	01/01/06	01/01/06	No
Campeche	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	21/07/05	22/07/05	22/12/06	No
Chihuahua	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua	15/10/05	16/10/05	01/01/07	No
Coahuila	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza	04/11/03	12/03/04	01/12/04	No
Colima	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Colima	01/03/03	02/03/03	02/03/04	No
Distrito Federal	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	08/05/03	09/05/03	01/05/04	No

■ Transparencia y Democracia ■

Durango	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Durango	27/02/03	28/02/03	28/08/04 (Estado) 28/02/05 (Municipios)	26/08/04
Guanajuato	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato	29/07/03	02/08/03	31/08/04	No
Guerrero	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero	14/10/05	11/02/06	11/06/06	No
Jalisco	Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco	06/01/05	22/09/05	22/09/02 (Corresponde a Ley reformada)	No
Estado de México	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México	30/04/04	01/05/04	25/07/05	18/10/04
Michoacán	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo	28/08/02	20/02/03	20/02/04	12/04/04 Ejecutivo

Morelos	Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos	27/08/03	28/08/03	28/08/04	27/08/04
Nayarit	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit	16/06/04	17/06/05	17/06/05	15/08/05
Nuevo León	Ley de Acceso a la Información Pública	21/02/03	21/02/03	01/09/03	No
Puebla	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	16/08/04	17/08/04	18/02/06	No
Querétaro	Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro	27/09/02	28/09/02	01/04/03	15/08/03
Quintana Roo	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo	31/05/04	01/06/04	31/07/05	No

■ Transparencia y Democracia ■

San Luis Potosí	Ley de Transparencia Administrativa y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí	20/03/03	21/03/03	21/03/04	No
Sinaloa	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	26/04/02	27/04/02	27/04/03	25/04/03
Sonora	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora	25/02/05	26/02/05	01/08/06	No
Tamaulipas	Ley de Información Pública del Estado de Tamaulipas	25/11/04	26/11/04	25/05/05	No
Tlaxcala	Ley de Información Pública para el Estado de Tlaxcala	13/08/04	13/08/05	13/08/05	No
Veracruz	Ley de Acceso a la Información del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	08/06/04	08/12/04	08/10/05	No

Yucatán	Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	31/05/04	04/06/04	04/06/05	No
Zacatecas	Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas	14/07/04	15/07/04	15/07/05	No

Si vemos más de cerca lo que en cada estado se ha aprobado, descubriremos fácilmente que la heterogeneidad en los textos no deja lugar para el optimismo. Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que hay tan grandes diferencias que en algunos casos la Ley es una simulación jurídica, la expresión de lo políticamente correcto y la creación de una vacuna que servirá para retardar que los ciudadanos puedan ejercer efectivamente ese derecho. La variedad en las políticas públicas implementadas es de tal magnitud que no permite asegurar el terso ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental de manera uniforme en todos y cada uno de los estados de la República y para todos y cada uno de los mexicanos.

A la fecha, la federación, el Distrito Federal y veintinueve estados de la República cuentan con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Con excepción de Coahuila, también regulan acerca de la protección de datos personales; además, en esa misma legislación Campeche aborda aspectos relativos a los archivos públicos y Morelos los referentes a la estadística.⁷

En las leyes de varias entidades federativas existen diferencias respecto a la Ley Federal. Algunas de ellas tienen que ver con el ámbito de su competencia, como la legitimación de los partidos políticos como sujetos obligados —que en el caso federal es conocido por el Instituto Federal Electoral a través de su Reglamento en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública—; el requerimiento de identificación o residencia en el estado para presentar solicitudes de acceso (Guanajuato, Quintana Roo, San Luis Potosí, Guerrero); los plazos para establecer el periodo de reserva de la información clasificada, que fluctúa desde los cuatro y cinco años (Morelos y Baja California) hasta los dieciocho años (Yucatán); la instancia que clasifica

■ Transparencia y Democracia ■

la información, ya sean los titulares de las unidades administrativas, sus directivos, o bien un órgano colegiado; la información pública sin mediar solicitud, mejor conocida como obligaciones de transparencia; el acceso por medios electrónicos (Nuevo León, Chihuahua, Campeche, Jalisco y Distrito Federal); y hasta la naturaleza jurídica del órgano regulador de acceso a la información, en aquellos estados cuya Ley ordena su creación.

NATURALEZA JURÍDICA DEL ÓRGANO REGULADOR DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	
Modelo 1 4 casos	Órgano constitucional autónomo Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Morelos
Modelo 2 19 casos	Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía operativa, presupuestaria y de decisión Federación, Distrito Federal, Campeche, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Querétaro, ⁸ San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán, Zacatecas
Modelo 3 1 caso	Órgano de carácter permanente, de consulta, honorífico y de evaluación Tlaxcala
Modelo 4 1 caso	Órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados, con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta Baja California
Modelo 5 1 caso	Órgano interinstitucional conformado por los tres Poderes Públicos y los cinco municipios del estado Baja California Sur

Las diferencias que encontramos en todas las leyes de transparencia y acceso a la información en el país, dan cuenta de la diversidad y las necesidades que existen en cada región. Más que un problema, la heterogeneidad de las disposiciones normativas que regulan el derecho de acceso a la información constituye una verdadera oportunidad para encontrar los mejores criterios para mejorar dicha legislación.

El país entero es un mosaico de claros y oscuros. Podemos afirmar, sin decir mentiras, que a cuatro años de vigencia de las leyes de transparencia y acceso a la información en nuestro país, los mexicanos tenemos un instrumento útil y efectivo para ejercer nuestro derecho a saber, a conocer lo que hacen algunos de nuestros gobiernos y exigir que el quehacer gubernamental rinda cuentas a la sociedad. Tres años que han sido testigos de la formación de una embrionaria pero auténtica cultura de transparencia, con muchos destellos y también algunas sombras.

Es importante reconocer que los ciudadanos se han apropiado del derecho de acceso a la información. Es significativo que tres entidades, Jalisco, Aguascalientes y el Distrito Federal, se hayan visto obligadas a derogar sus leyes para aprobar un marco normativo nuevo, mucho más completo y en el que se recogieron demandas ciudadanas importantes enfocadas a tener un órgano encargado de la aplicación de la Ley y, lo más importante, de resolver las controversias entre la autoridad y el ciudadano. En el caso de Jalisco y Aguascalientes, se creó el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información y se eliminó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como instancia de revisión. Con relación al Consejo del Distrito Federal, se reconoció que el organismo creado por la Ley anterior estaba diseñado para no funcionar y se cambió la Ley en su totalidad.

Las leyes de Jalisco, Aguascalientes y del Distrito Federal cambiaron gracias a la presión de los ciudadanos y, paradójicamente, de los medios de comunicación, como los periódicos *Reforma* y *El Universal* que han tenido un papel fundamental como impulsores de estos procesos. Esta presión fue especialmente persistente en el caso del Distrito Federal. Es importante reconocer que en estos casos eran leyes inoperantes que lejos de avanzar la cultura de la transparencia, minaban la credibilidad de los ciudadanos en la disposición gubernamental para entregar información y hacer transparente su actuar. Estas tres entidades son las que cuentan, hoy día, con mejores marcos normativos.

Los avances legislativos no siempre se acompañan de acciones y actitudes de gobierno. Además de buenas leyes, la disposición de los gobernantes en la que sin duda el titular de la entidad juega un papel fundamental, determina en gran medida el desarrollo de las políticas públicas. Contrasta en esta materia el mal desempeño que el Poder Ejecutivo ha tenido en el caso de Jalisco con el trabajo que se ha venido desarrollando en el Distrito Federal a partir de que Alejandro Encinas asumió la Jefatura

■ Transparencia y Democracia ■

de Gobierno. Mientras en Jalisco está en ciernes una reforma destinada a aniquilar la eficacia del Instituto, el Distrito Federal ha aceptado recibir, contestar y procesar solicitudes vía Internet adoptando para ello el programa informático "INFOMEX" desarrollado por el IFAI con el apoyo del Banco Mundial.

Reconocer los avances, identificar los retrocesos y, más importante, analizar las vías que permitan la mejora de la legislación y las instituciones, es a lo que debemos comprometernos quienes trabajamos, estudiamos, criticamos, vivimos el ejercicio de la transparencia y garantizamos el derecho de acceso a la información en México. Por ello, se ha desatado en nuestro país una discusión que tenderá a cobrar relevancia, en torno a la necesidad de elevar al rango de la Constitución los principios mínimos de este derecho.

CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PAÍS

Tres años de acceso a la información han permitido forjar ciertos principios básicos y reconocer que ciertas cuestiones operativas hacen posible, o no, el acceso a la información pública. Hay comunes denominadores y hay, también aspiraciones fundamentales. Hay experiencia de logros y de fracasos. Entre los aspectos fundamentales de cualquier Ley de Acceso a la Información en nuestro país —si podemos hablar de un modelo mexicano— se encuentra, en primer lugar, el principio de publicidad de la información, que permite a los ciudadanos someter las políticas públicas al escrutinio de su propio entendimiento, y que se ubica en la tradición Kantiana de encontrar el mejor criterio ético del comportamiento político.⁹

También figuran el principio de gratuidad —favorecido enormemente por la puesta a disposición de la información en medios electrónicos como Internet—, la existencia de requisitos mínimos para solicitar información por medio de procedimientos sencillos y expeditos, la creación de un órgano de acceso a la información pública especializado y autónomo, los lineamientos de clasificación y archivos, un capítulo de sanciones para los sujetos obligados y servidores públicos responsables, la obligación de las dependencias y entidades para que hagan pública su información sin mediar una solicitud de los ciudadanos —obligaciones de transparencia—, plazos precisos para todas las etapas del ejercicio del derecho a la información, medios de impugnación con plazos claros, la calificación de "sujeto obligado" a cualquier persona o entidad que reciba y administre recursos públicos —lo cual incluye a los partidos políticos, los organismos intermunicipales, particulares, entre otros— y la promoción de una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Discutir acerca de la constitucionalización del acceso a la información en nuestro país, implica reconocer ciertos principios generales que motivan la creación de leyes

e instituciones que garanticen el ejercicio de este derecho de manera uniforme y efectiva, entre los que se encuentran los siguientes:

- Asegurar a toda persona el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información mediante un procedimiento expedito en el cual no se requiera demostrar personalidad o interés jurídico.
- Facilitar al máximo el acceso a la información por medios electrónicos.
- Crear instituciones profesionales, autónomas e imparciales que generen una cultura de transparencia y rendición de cuentas y garanticen el acceso a la información en caso de controversias.
- Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información.
- Establecer el principio de máxima publicidad de la información gubernamental.
- Establecer la obligación de todos los órganos públicos de transparentar sus principales indicadores de gestión.
- Asegurar la protección de los datos personales en poder de las instituciones públicas.

Por otro lado, la constitucionalización enfrenta numerosos dilemas, como el escaso apoyo presupuestal para la instrumentación de las instituciones, programas y políticas; la debilidad política de algunos órganos reguladores, que resulta en problemas de credibilidad, autonomía y conflictividad interna; y el problema competencial entre los órdenes estatal y municipal de gobierno.

Sobre este último punto, resulta paradigmático el caso de la controversia entre el ayuntamiento de Guadalajara y el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).¹⁰ Por un lado, aparece el problema de si los congresos estatales tienen facultades para crear órganos constitucionales autónomos y, por otro, si el órgano regulador de acceso a la información violenta el ámbito de competencia del municipio.

Podemos afirmar que los congresos de las entidades federativas sí tienen facultades para crear un órgano constitucional autónomo, ya que no se está constituyendo un nuevo poder público, sino que su creación hace operativo un principio establecido en la Constitución estatal, del mismo modo que el Legislativo federal puede crearlo desde su ámbito. Ninguna ley, ni la Carta Magna, prohíben la creación de órganos constitucionales. En suma, la creación de órganos reguladores del acceso a la

■ Transparencia y Democracia ■

información en los estados, como el ITEI, se justifica si el objeto de dicha institución es la protección de un derecho fundamental.

En cuanto al segundo problema, que tiene que ver más con consideraciones contingentes de competencia política, resulta fundamental entender que por principio, en las relaciones entre los municipios y los órganos reguladores del acceso a la información no hay violación a la autonomía ni a la competencia municipal. En el caso particular, el ITEI no es una autoridad intermedia, sino que pertenece al ámbito estatal; no vulnera, sino que protege el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales. Su existencia brinda uniformidad al ejercicio de estos derechos; y, desde la óptica de los municipios, los ayuntamientos no tienen facultades para crear órganos encargados de velar por los derechos fundamentales.

En suma, con la puesta en práctica de leyes de transparencia que privilegien el principio de publicidad y la creación de instituciones cuya autonomía garantice el efectivo ejercicio del acceso a la información, se fortalece la idea de una construcción estatal del derecho a la información. Por su parte, los municipios pueden emitir reglamentos en línea con la legislación estatal, teniendo en cuenta que lo fundamental es la tutela del derecho de acceso a la información. Es decir, los municipios pueden mejorar, mas no limitar el alcance del ejercicio de este derecho.

¿La Constitución es el único remedio a todos nuestros males? Desde luego que no. Desarrollar el derecho a la información en la Constitución no es la solución a la heterogeneidad y mucho menos acaba con la falta de voluntad política de muchos actores que han hecho leyes de transparencia para evitar que los ciudadanos participen y les exijan cuestiones mínimas, simplemente plantea un piso del cual partir con la aspiración, casi diríamos la ilusión, de garantizar un derecho humano básico que permita desarrollar políticas públicas que faciliten el acceso a cualquier mexicano sobre la información federal, la información estatal, de los 31 estados y el Distrito Federal, con independencia de dónde nació o dónde vive. Acceso a la información de cualquiera de los más de dos mil municipios, de los tres poderes y de todos aquellos que usan y gastan dinero del erario.

El acceso a la información gubernamental es una herramienta, producto de la democracia, destinada a formar ciudadanía. Ha avanzado de manera significativa, no está exenta de amenazas, sólo puede avanzar a partir de que los ciudadanos la usen y la defiendan. La constitucionalización del derecho de acceso a la información volverá a alterar la relación entre gobernantes y gobernados. Los ciudadanos tendrán una herramienta efectiva para controlar al poder. Significa, en términos llanos, el *empoderamiento* de los ciudadanos para interpelar de manera directa a los gobernantes.

NOTAS

1. Cfr. Reyes Heróles, Federico: *Corrupción: de los Ángeles a los Índices*. Cuadernos de Transparencia #01; IFAI, México, 2003.
2. Subrayado nuestro.
3. 1976 fue el año del golpe a *Excélsior*, *Proceso* apareció días antes de la toma de posesión de José López Portillo.
4. El caso más claro es Tabasco, donde una buena parte de la prensa local ha trabajado abiertamente en contra de la posibilidad de aprobar una ley de transparencia. Al finalizar octubre de 2006 es uno de los dos estados en los que no se ha aprobado, junto con Hidalgo. La Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas fue aprobada el 11 de octubre de 2006. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca fue aprobada el 8 de septiembre de 2006.
5. Tomado de la versión estenográfica de la presentación del libro *Democracia Transparencia y Constitución* en la Tercera Semana Nacional de la Transparencia, 30 de agosto de 2006, México D. F.
6. IFAI, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, IFAI, México, publicación electrónica, junio 2006, pp. 4-6.
7. IFAI, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, IFAI, México, junio 2006, publicación electrónica.
8. La Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro establece en su Artículo 6 transitorio que el órgano regulador tendrá autonomía constitucional a partir de una reforma a la Constitución Política del Estado, misma que hasta la fecha no se ha llevado a cabo.
9. David Luban, "El principio de publicidad"; en Robert E. Goodin (comp.), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona, 2003, p. 198.
10. IFAI, *México: los dilemas de la transparencia local*, México, IFAI, junio 2006, publicación electrónica.

Después de vivir una situación de excepción a causa de su subordinación al Ejecutivo federal, el paso más importante que se ha dado en favor de la democratización del Distrito Federal fue restarle poder al presidente de la República. Desde 1997, cuando inició el primer gobierno electo democráticamente, la agenda pendiente ha sido lograr mayor autonomía, reforma política mediante, para que la ciudad pueda diseñar sus propias instituciones, modernizarse y garantizar el ejercicio de los derechos de sus habitantes. Tal esfuerzo sería difícil de materializar sin mecanismos de control ciudadano y rendición de cuentas: es en este contexto y a esos desafíos a los cuales quiso responder la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D. F., aprobada por la II Asamblea Legislativa del D. F. en 2003.

EL CONTEXTO

A partir de los años ochenta, se acrecentó la tensión y el consecuente debate entre quienes pugnaban por dar paso a reformas que dotaran de autonomía e instituciones representativas al D. F., y los que, apegados a la tradición, veían con desconfianza que el Ejecutivo federal perdiera control sobre la capital, pues a lo largo de la historia predominó la idea de que dicho control era clave para conservar la cohesión e integridad nacional; siendo sede de los poderes federales, el poder central siempre intentó mantener su hegemonía sobre la parte más importante del conjunto.

CAPÍTULO 1

Orígenes de la transparencia y el acceso a la información pública en el Distrito Federal

José Buendía Hegewisch

Director ejecutivo de Fundación Prensa y Democracia México A. C. Exdiputado local, promotor de la primera Ley de Transparencia para el Distrito Federal

jbuendia@prende.org.mx

A B S T R A C T

El proceso de democratización en el Distrito Federal está relacionado directamente con el grado de autonomía que la capital goza respecto al Gobierno Federal. El paso más importante que se ha dado en favor de la democratización en el D. F., fue restarle poder a las instituciones de gobierno, con las atribuciones que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal exige.

Para los años noventa, al calor y como subproducto de la Reforma Electoral de 1996, se impuso finalmente la demanda de elegir, a través del voto directo, al jefe de Gobierno y a los jefes delegacionales, así como convertir a la Asamblea en cámara legislativa. Este fue, sin duda, un paso crucial para la ciudad, no obstante que se mantuvo el régimen de facultades expresas que acota la autonomía de los Poderes Locales y asegura la intervención del Ejecutivo en materias como la procuración y administración de justicia, y la seguridad pública.

Con tal marco institucional, comenzó en septiembre de 2000 la II Legislatura de la Asamblea Legislativa, en cuyo seno se presentó y aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se trataba de una cámara con una composición particularmente interesante. Nadie tenía mayoría absoluta. El Partido de la Revolución Democrática, que repetía en el gobierno local con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador, había perdido el control absoluto del recinto de Donceles tras un fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial que dejó prácticamente muerta la “cláusula de gobernabilidad”, que las administraciones del PRI habían ideado como último recurso para retener el control ante su declinación electoral en el D. F. a lo largo de los noventa.

Era, asimismo, una Asamblea que surgía en el contexto de la alternancia al frente del Ejecutivo federal y políticamente situada en el gozne de lo que pronto se revelaría como la “madre de todas las batallas” por la Presidencia de la República, en 2006. El transcurrir del tiempo en la II Legislatura —así iría imponiéndose día a día— resultaría determinante para la aspiración de López Obrador demostrar que representaba una opción diferente a la que encabezaba Vicente Fox: eran los primeros tres años de su gobierno cuando tenía que construir políticas sociales de corte distinto a las del Ejecutivo federal; posicionar la idea de que había alternativas a los programas de corte neoliberal y aspirar, así, a convertirse en la principal opción política al “régimen de la alternancia”.

Además, tras las elecciones federales del 2000 el partido del presidente de la República, Acción Nacional, se constituyó como la segunda fuerza política en la ciudad y en la Asamblea Legislativa. El Partido Revolucionario Institucional, que durante décadas controló la ciudad, había descendido hasta un tercer lugar. Esa Asamblea parecía, realmente, una de transición tras la pérdida del Poder Ejecutivo, del poder hegemónico y de su partido.

Es el escenario político en el que transcurrió la II Legislatura, que durante su tiempo de vida pudo presenciar cómo la capital del país fue rehén, en muchos momentos, de la disputa política entre los gobiernos federal y local, y cómo ello acabó convirtiéndose en una obsesión para el régimen foxista, incluido el intento de desaforar al jefe del Ejecutivo local para impedir que llegara a la carrera electoral del 2006.

■ Transparencia y Democracia ■

En diciembre de 2001, cuando fue presentada la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública ante el Pleno de la Asamblea, todavía la confrontación entre Fox y López Obrador alcanzaba asuntos menores, como las discrepancias sobre el horario de verano o la legalidad de los bandos del gobierno local.

En el primer año y medio de aquella legislatura, la Asamblea había logrado concentrar el esfuerzo político en asuntos fundamentales para la vida de los capitalinos: la gobernabilidad en una de las mayores metrópolis del mundo. En ese momento todas las fuerzas políticas creían que la posibilidad de alcanzar o retener el poder local, así como de impactar en la oposición que planteaba ya la administración local al Gobierno Federal, era avanzar en las reformas que necesitaba la ciudad para ganar más autonomía en su gobierno interior.

El régimen de López Obrador apoyaba esta idea, aunque el énfasis de su apuesta política estaba en diferenciarse del Gobierno Federal con sus políticas sociales, de obras públicas, y con su “estilo personal” de gobernar a través de instrumentos de democracia participativa como el referéndum o la revocación de mandato.

En el recinto de Donceles predominaba de forma creciente el ánimo de que, en efecto, el paso de quitar poder al presidente de la República en la ciudad se había dado ya, y que entonces los retos de la agenda del futuro pasaban por avanzar en una, ya varias veces postergada, reforma política. Lo que se necesitaba era plantear ideas y tejer acuerdos hacia una mejor organización en el gobierno local, para así poder atender los problemas de la gran ciudad.

Por su trascendencia como metrópoli, por su impacto como “vitrina” para el resto de los estados del país y, sobre todo, por tratarse de una de las urbes más pobladas del mundo, el D. F. tenía que modernizarse; avanzar en derechos ciudadanos, a pesar de que el poder de la representación política estuviera todavía acotado en algunos aspectos y pensar en cuáles instituciones podrían ser las mejores para afrontar escenarios políticos extremos y que aseguraran el funcionamiento de las instituciones y las correlaciones políticas.

Ese fue el marco interno, legislativo, en el que se presentó la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D. F. como una parte de la agenda de reformas institucionales indispensables para lograr que hubiera mejores instituciones en la ciudad. Difícilmente podía pensarse que fortalecer al gobierno local y conservar la confianza ciudadana se alcanzaría sin instituciones comprometidas con el interés público. Para abonar en ese objetivo, era necesario avanzar en la construcción de un efectivo sistema de apertura de información y rendición de cuentas.

Desde la confección de dicha iniciativa, una cuestión esencial fue la de plantear la urgencia de crear instrumentos legislativos y mecanismos institucionales que sentaran

las bases de un sistema de rendición de cuentas como el que necesitaba la ciudad, y no sólo hablar de éste como un valor abstracto o como parte de un discurso “políticamente correcto” al que difícilmente alguien se opondría en el espacio público.

En sus inicios, el gobierno de la ciudad en turno se mostró interesado en la rendición de cuentas y voluntariamente subió información de la administración a su página de Internet, pero sin llegar a concebir el acceso a la información como un derecho ciudadano que debía estar plasmado en la Ley y su ejercicio garantizado por un órgano de supervisión adecuado. Aquello abrió la posibilidad de convergencia entre la Asamblea y el Ejecutivo local, aunque posteriormente, las discrepancias en torno a la formalización y la supervisión de este derecho, así como la politización que rodeó al tema, casi descarrilarían el primer intento de abrir el gobierno al escrutinio de los ciudadanos y de la sociedad.

Para los promotores de la Ley, era imprescindible garantizar este derecho y asegurar su ejercicio —de acceso a la información pública— y, por supuesto, contribuir en la construcción de un auténtico sistema de rendición de cuentas, que además no se convirtiera en una amenaza para los funcionarios públicos.

Desde su exposición de motivos, la iniciativa mencionada partió de que la rendición de cuentas no tiene que plantearse como un sistema persecutorio, sino como uno que mejore la eficacia de la propia Administración Pública, y con ese espíritu, disponer de herramientas y recursos que inhiban desviaciones o posibles irregularidades, así como que éstas sean sancionadas con eficiencia e imparcialidad.

Ahora bien, aunque en el proceso de análisis y debate parlamentario de la Ley se destacó su utilidad para combatir la corrupción, es preciso señalar que pretendía asegurar derechos ciudadanos antes que convertirse en una ley “anticorrupción”. En ciudades tan grandes como la capital del país, con gigantescos cuerpos burocráticos extendidos dentro de las instituciones y que registran atrasos en procesos administrativos y desfases organizativos, así como falta de capacitación, no es difícil advertir que los ciudadanos están generalmente expuestos a la discrecionalidad de los servidores públicos. En nuestro caso, tal riesgo es mayor porque el derecho de petición garantizado en la Constitución siempre estuvo sujeto a los criterios de respuesta de la autoridad y a la obligación del ciudadano de justificar la demanda de información a pesar de que, de suyo, ésta le pertenece como bien público. Éste, sobre cualquier otro, fue el corazón del problema al que la Ley trató de responder. Así, desde su concepción se le planteó como un instrumento que, en manos de los ciudadanos, les permitiera invertir la relación de desigualdad que generalmente tenían con sus gobernantes. El objetivo era posibilitar un control básico que contribuyera a impedir que el gobierno estorbara, manipulara y expoliara a la sociedad; en suma, que se mantuviera la larga tradición de ejercer el poder con discrecionalidad y sin contrapesos, o el manejo de la información pública con un carácter patrimonialista de parte de las autoridades.

■ Transparencia y Democracia ■

En el marco de la discusión sobre la Reforma Política del D. F., que en aquellas fechas parecía tener altas probabilidades de prosperar, la necesidad de fortalecer los derechos de los capitalinos apuntaba también a reforzar la autoridad del Ejecutivo local y el control legal que los ciudadanos debían tener sobre éste. Ambos componentes se hallaban en el centro de las preocupaciones sobre la reforma política: tener instituciones políticas más claras y transparentes en beneficio de la autoridad local, una vez liberada de la subordinación del Federal; y, por supuesto, quitar limitaciones a los ciudadanos del D. F., a través de derechos que les aseguren que no tendrán una situación distinta a la de los habitantes de otros estados del país.

NEGOCIACIONES, ANÁLISIS Y DICTAMEN

Duró poco la expectativa de la alternancia en el poder para la transformación institucional del país tras siete décadas de régimen autoritario. En el plano legislativo, la administración foxista había avanzado apenas en los dos primeros años de su gobierno y uno de los proyectos más interesantes era la iniciativa que ciudadanos, académicos y representantes de medios de comunicación aglutinados en el Grupo Oaxaca desplegaron hacia la futura Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

La expectación por “el cambio” y los reacomodos entre las fuerzas políticas perdieron terreno velozmente frente a una sucesión muy adelantada, de modo que las oportunidades de la política comenzaron a dejar el paso a la lucha por el poder.

Cuando en 2002 se abrió el proceso de análisis de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D. F. en el seno de la Asamblea Legislativa, el horizonte de los partidos ya apuntaba hacia las elecciones intermedias de 2003. En particular, para el PAN representaba la apremiante necesidad de “quitarle el freno al cambio”, mediante la conquista de la mayoría en la Cámara de Diputados. Y para López Obrador significaba una prueba a su planteamiento de crear un gobierno diferente al foxista y convertirse en su principal adversario político; tenía razones para pensar que había tomado el rumbo correcto: desde el Palacio de Gobierno del D. F. establecía la agenda de temas nacionales y su popularidad, según las encuestas, aumentaba.

A causa del cambio de contexto antes referido, fue menguando el clima propicio que habían encontrado las iniciativas legislativas que pugnaban por construir una institucionalidad perdurable y adecuada a la época, y consumir el proceso democratizador de la capital mexicana —que, por cierto, no obedecían a la capacidad de negociación dentro del ámbito del D. F.—; tanto la reforma política como la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información eran asuntos que acabaron por rebasar con mucho los espacios de disputa política de las instituciones capitalinas.

Por ejemplo, las propuestas para la reforma política del D. F. habían conseguido superar la antigua demanda de crear el estado 32 y la necesidad de consensos permitió alcanzar bases comunes a todas las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa y el gobierno de la ciudad. Se buscaba lograr la mayor autonomía posible para el régimen interior del D. F. y formalizar su carácter atípico, por ser sede de los poderes federales. Planteaba una fórmula para alcanzar el equilibrio entre la necesidad de superar el viejo esquema de territorio controlado por el Ejecutivo, y la de no convertirlo en un estado más de la federación.

En cuanto al proceso de dictaminación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D. F., se propuso una ruta larga de análisis que involucrara a las instituciones de la ciudad y se abrió un espacio de negociación con el gobierno de la misma, a través de la Contraloría.

El primer escollo jurídico que tuvo que superarse fue el de resolver si la Asamblea tenía facultades para legislar en una materia no expresamente conferida al poder local. La Comisión de Administración Pública local nombró un Consejo Asesor, en donde participaron miembros del “Grupo Oaxaca” como Ernesto Villanueva y Miguel Carbonel.

Para que el nuevo marco regulatorio del acceso a la información pública fuera viable en función del estado de las instituciones de la ciudad, entre el 19 y el 23 de agosto de 2002, se realizaron audiencias parlamentarias en las que expusieron sus opiniones sobre la iniciativa las dependencias de la administración local, la Procuraduría General de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia del D. F., los representantes de los órganos autónomos de la ciudad, los 16 jefes delegacionales, la Junta de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entre otros.

En todos los casos hubo ánimo constructivo y, en general, las observaciones fueron sobre aspectos específicos de la iniciativa. Pero más importante aún que el respaldo de la mayoría de las instituciones a la apertura informativa, fue que la relación con el Ejecutivo era, en un principio, de colaboración. En los meses de mayo y junio de 2002, se celebraron diversas reuniones de trabajo con los representantes del gobierno de López Obrador —quienes finalmente entregaron una contrapropuesta titulada “Proyecto de Estructura de la Ley de Procedimientos Administrativos de Transparencia y Publicidad de los Actos de la Administración Pública del Distrito Federal”.

La iniciativa recogió más del 90 por ciento de las observaciones de la Contraloría, lo cual allanó el camino del consenso, no obstante que éste no constituía uno de los temas prioritarios del Ejecutivo local, en parte debido a que su atención estaba concentrada en políticas que pudieran diferenciarlo claramente de la actuación del Gobierno Federal, como los programas sociales hacia los adultos mayores y, más tarde, los segundos pisos del Periférico. En ese sentido, a este tema lo consideraba

■ Transparencia y Democracia ■

menos rentable a la hora de marcar diferencias en los estilos, programas y formas de gobierno.

Las negociaciones ocurrieron a lo largo de 2002, pero al final el consenso se diluyó porque el tema no pudo sustraerse a la sobrepolitización por las elecciones intermedias. Para la oposición en la Asamblea, y especialmente para Acción Nacional, el tema era parte de la agenda de la administración foxista a nivel federal y también una oportunidad de disponer de un nuevo recurso que exhibiera la opacidad mostrada por el gobierno local en informaciones acerca de los segundos pisos o los padrones de programas sociales.

La administración de López Obrador vio esta iniciativa de ley como un arma arrojada en manos de sus adversarios, lo que lo llevaría a oponerse a ella con el argumento de que no era necesaria una instancia que vigilara la aplicación de la Ley, pues supondría crear instancias burocráticas. Este fue el punto que marcó el punto de ruptura entre la Asamblea y el Ejecutivo local respecto a este tema, y el preludio de desacuerdos mayores que llegarían después, como plantear una controversia constitucional contra el consejo que vigilaría la aplicación de este derecho de acuerdo con la Ley.

No fue este el único tema de confrontación al interior y hacia afuera de las instituciones de la ciudad. La creciente confrontación política y la pretensión de atajar el ascenso de López Obrador en las encuestas ocasionaron que no sólo el PAN, sino también el PRI, plantearan los temas de la ciudad en el contexto del tablero de la lucha por el poder a nivel federal. Esa lógica hizo que la reforma política aprobada finalmente por la Asamblea Legislativa y la Cámara de Diputados, fuera desechada en el Senado de la República, ante el temor, principalmente de los priístas, de que diera mayor autonomía y facultades a la administración local.

PRIMEROS PASOS

En cambio, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D. F. superó el veto del Ejecutivo local y fue promulgada en diciembre de 2003, con lo que se inició todavía un largo camino de controversias y sucesivas reformas legislativas, antes incluso de que lograra entrar en vigor con la siguiente legislatura.

No me detendré en su accidentada carrera jurídica y legislativa, sino que retomaré algunas preocupaciones e ideas que marcaron su origen.

Una constante fue la de sostener que una ley era fundamental para transparentar el gobierno y modificar los balances en la relación de poder entre los ciudadanos y las autoridades; y que lo anterior no bastaría si el diseño, la confección, los alcances

y los tiempos de la iniciativa no fueran viables. Para esto había dos condiciones fundamentales: la primera, que la Ley no fuera un instrumento persecutorio, sino un aliado para la modernización de la Administración Pública local; por supuesto, esto se debería de acompañar de capacitación y de un cambio de mentalidad en la cultura política de los propios funcionarios públicos, pero en esta ruta, la confianza radicaba en que las instituciones —o la Ley en este caso— es también un útil instrumento para modificar conductas.

La segunda, y no menos importante, que los ciudadanos tomaran como suyo el derecho a la información. James Madison afirmaba, con razón, que “del mismo modo que puede decirse que un hombre tiene derecho a sus propiedades, también puede afirmarse que sus derechos son una propiedad”. Esta idea condensa un asunto capital que cualquier ley de acceso debe afrontar: para que la Ley sea útil, los ciudadanos deben saber que la información pública es de su propiedad y la autoridad debe tener capacidad y voluntad para garantizar los derechos de esa propiedad. Vale añadir que de la forma como se aborde y resuelva esto, depende la viabilidad de la legislación.

En el caso de democracias poco consolidadas, este problema adquiere especial relevancia por la larga experiencia autoritaria; en el caso de la Ciudad de México me parece que tiene un ingrediente adicional en la falta de autonomía y la limitación de derechos que han experimentado sus habitantes por décadas. Esto da lugar a factores que pueden actuar en contra de la operación de la Ley, y que básicamente podrían resumirse en dos. El primero tiene que ver con que las estructuras de la Administración Pública están construidas sobre una lógica jerárquica, vertical, de componenda y complicidades para ocultar la corrupción que suele cobijarse. Se trata de tramas que han operado en la opacidad y que han tenido como su mejor aliado la idea patrimonialista en el manejo de los asuntos públicos.

El segundo obstáculo para el correcto uso de la Ley es la baja fortaleza que muestran las sociedades civiles en las sociedades donde el poder ha estado concentrado. Nuestra ciudad no es en esto, por supuesto, ninguna excepción. Generalmente este problema se traduce en valores y conductas débiles por parte de los ciudadanos, precisamente en sentido opuesto a la aseveración de Madison. Los ciudadanos tienen poca confianza en sus derechos y en la posibilidad de ejercerlos.

Pero en modo alguno, estos obstáculos son insalvables y creo que los esfuerzos por instaurar nuevas instituciones cuentan con aliados. El mejor de ellos deriva de la legitimidad de la voluntad de cambio. Estos es, en la percepción que tienen los ciudadanos de que siempre resultará mejor avanzar hacia la transparencia que permanecer en la subordinación, el ocultamiento y la opacidad, aunque la tarea por delante sea tan grande como operar un giro de 180 grados en la relación entre la autoridad y los gobernados.

¿Ha sido el Gobierno del Distrito Federal una administración renuente a la transparencia?

Esa es la pregunta que, de fondo, ha ocupado y ocupa el debate sobre la transparencia en el Distrito Federal.

Orientada por algunos actores políticos y un sector de la prensa, quienes han asumido el tema como bandera de interés particular, esta discusión pública ha girado durante los últimos cinco años exclusivamente alrededor de uno de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) obligados al cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Por tanto, si bien el Poder Ejecutivo local agrupa a la mayoría de las oficinas de Información Pública existentes (43 en secretarías, empresas paraestatales y órganos desconcentrados, incluyendo a la Jefatura de Gobierno) es al menos discutible que la importancia informativa sólo deba concentrarse en éste.

La razón principal de esta situación es la politización del tema, pues desde el inicio del proceso de apertura informativa se han venido presentando un sinnúmero de acusaciones, verdades a medias e incluso mentiras, enfocadas a denostar y atacar sin fundamento al Gobierno del Distrito Federal (GDF).

Este fenómeno situó en dos niveles, por lo menos, el debate sobre el derecho a la información en la capital del país.

Un primer nivel se ubicó, como ya sucede con cualquier política pública, en

CAPÍTULO 1

Transparencia asediada en el Distrito Federal

Bertha Elena Luján Uranga

Contralora general del Gobierno del Distrito Federal
Periodo 2000–2006

blujan@contraloriadf.gob.mx

A B S T R A C T

La noción de transparencia y acceso a la información pública en el Distrito Federal se ha construido a partir de dos niveles: el mediático y el ciudadano. El nivel mediático se distinguió por un amplio ataque al gobierno de la ciudad, lo que ayudó a posicionar el tema de la transparencia como valor principal en la agenda nacional. El nivel ciudadano se constituyó a partir de la interpretación sobre el ejercicio de su derecho a informarse.

los medios de comunicación. Haciendo uso de su creciente papel como actor político, la “opinión pública” fue un actor determinante en la agenda de discusión y los temas a tratar sobre la transparencia.

Esta agenda, en el contexto de las condiciones políticas en las que se ha movido el Gobierno del Distrito Federal del 2001 a la fecha, limitó los temas y los alcances en la discusión sobre un derecho novedoso aunque añejo en el reclamo social, relacionado con la obligación de las autoridades a informar y rendir cuentas.

Asimismo, acotó una reflexión más profunda sobre el ejercicio del derecho a la información y las posibilidades que tiene en la construcción de una sociedad democrática, informada y participativa. A cambio, ese debate se mantuvo en la arena restringida de la pugna políticomediática.

En el segundo nivel, tenemos la interpretación que hizo el ciudadano concreto, de carne y hueso, sobre el ejercicio de su derecho a saber, a informarse.

Esta ciudadanía, al solicitar información de manera abierta y cada vez más numerosa sobre distintos aspectos del quehacer público en el Distrito Federal, contradujo los argumentos de los actores políticos y de la prensa que le dio voz, ratificando que, en los hechos, había una realidad distinta.

De esta manera, los resultados en materia de transparencia e información pública en la presente administración han mostrado una división entre lo que se discute en las esferas del poder y lo que las personas desean y hacen con sus derechos.

Así, a pesar de que la cobertura de los medios limitó los temas de la agenda pública sobre la transparencia, los ciudadanos cada vez más han diversificado sus peticiones, lo que permite ver con optimismo la posibilidad de una ampliación y profundización del derecho a la información en los distintos poderes y órganos institucionales del Distrito Federal.

Como fenómeno de estudio, el proceso de apertura informativa en el Distrito Federal es un ejemplo de la manera en que ahora se discuten las políticas públicas, lo que implica la construcción de percepciones, la imposición de agendas mediáticas y la politización electoral y partidista de los derechos sociales.

Pero también es una lección para los actores políticos y los medios de comunicación acerca de lo que están interpretando las personas respecto de sus mensajes y de sus acciones. Ciudadanos que al mismo tiempo son electores, televidentes, radioescuchas y lectores, están avanzando más rápido que la mayoría de las instituciones y los representantes llamados “populares”.

Podemos entonces afirmar que sí hubo un doble asedio al Gobierno del Distrito Federal en el tema de la transparencia; y es alentador constatar que uno de ellos

■ Transparencia y Democracia ■

provino de cientos de personas que llevaron y llevan a cabo su derecho de acceso a la información.

El otro asedio, el de algunos partidos políticos, legisladores, “analistas” de prensa y “expertos” de ocasión que surgen en coyunturas como ésta, resultó al final infructuoso para inhibir la intención de los ciudadanos de solicitar datos y documentos gubernamentales.

¿QUÉ FUE LO QUE SUCEDIÓ EN REALIDAD?

De acuerdo con los indicadores públicos a la mano, el proceso de apertura informativa en la Ciudad de México ha tenido éxito.

Para sustentar esta afirmación, se puede hacer un análisis de los números y, a partir de ellos, respaldar los avances en materia de transparencia.

Si el Gobierno del Distrito Federal hubiera sido una administración opaca como se ha venido planteando en algunos medios de comunicación, esto tendría consecuencias inmediatas.

La primera hubiera sido la negativa constante a entregar información. Ya fuera con pretextos legales o escudándose en las diferentes causales de reserva de información, un gobierno puede intentar evadir y retrasar el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas para provocar el hartazgo de los ciudadanos a través de los callejones sin salida de la burocracia tradicional.

En 2004, las oficinas de Información Pública del Poder Ejecutivo local, recibieron 861 peticiones, de un total de 2 mil 475, en tanto que el resto, mil 614, fueron ingresadas a las 16 delegaciones políticas.

De las 861 que correspondieron al Gobierno del Distrito Federal, el 83% fueron aceptadas y sólo el 10.4% tuvieron una respuesta negativa, de acuerdo con el Primer Informe Anual presentado ante el entonces Consejo de Información Pública del Distrito Federal.

Es decir, 8 de cada 10 solicitudes fueron aceptadas y la información entregada al peticionario. Comprobar lo anterior implica solamente hacer un recuento solicitud por solicitud para llegar a esos porcentajes. La revisión que hizo el Consejo de Información Pública arrojó números semejantes.

Para los actores políticos que demandaban ávidamente la apertura informativa del GDF, hubiera sido una buena oportunidad el ejercicio constante del derecho a la información para exhibir, en caso de negativa, a los funcionarios públicos por su negativa a transparentar la información. ¿Qué mejor forma de vender noticias?

Además, con la Ley publicada y ya en vigor, se eliminaba la presunta discrecionalidad de las autoridades y se acotaba el trabajo que pudieran hacer las unidades de comunicación social para manejar la información del gobierno en su beneficio.

Sin embargo, de acuerdo al mismo Informe Anual del 2004, el 77% de los solicitantes (663 personas) se identificaron como ciudadanos, es decir, que no manifestaron voluntariamente ningún vínculo con la prensa o los partidos políticos.

En segundo lugar, estuvieron los medios de comunicación con un 16% de solicitudes (134 personas). Ellos fueron los que abordaron diariamente el tema desde todos los ángulos posibles y no representaron en el primer año de apertura informativa ni siquiera una cuarta parte de las peticiones de información.

Hubiera sido posible que los medios de comunicación exigieran, con la Ley en la mano, contratos, facturas, proyectos, títulos de concesión, escrituras, en fin, pruebas que sustentaran las presuntas irregularidades que reiteradamente afirmaban que el gobierno cometía.

Un elemento básico del periodismo es la *documentación* de las noticias, ¿qué impedía ahora a la prensa el ejercicio de su trabajo, sin tener que recurrir a filtraciones o enfrentar cortapisas legaloides?

En 2004, las peticiones de los diputados locales o de miembros de sus equipos, identificados voluntariamente como tales, fue sólo de 2.9%; veinticinco solicitudes en un año, 90% provenientes de dos legisladores del Partido Acción Nacional. De éstas, el 93% fueron aceptadas.

La mayoría de los documentos y de los datos proporcionados no llegaron a ser “noticia” y, para los diputados, la mayor parte de la información obtenida no mereció ni siquiera la descalificación pública. Lo que sí se exhibió con amplitud fue cada rechazo; ese 7% de negativas sustentadas en la Ley.

Ahora bien, si estas negativas estaban mal sustentadas, hubiera sido previsible que las peticiones derivaran en el mismo número de recursos de inconformidad, para que con el respaldo de la Ley se obligara a los entes públicos a entregarla.

No obstante, durante 2004 la Contraloría General del Distrito Federal recibió sólo 15 recursos de inconformidad por parte de solicitantes de información pública.

De éstos, ninguno provino de medios de comunicación o de diputados locales. Además, casi la totalidad fueron en favor del ciudadano inconforme.

El año siguiente, 2005, los indicadores públicos de transparencia mostraron un aumento sostenido de solicitudes de información por encima de la media nacional y del Gobierno Federal, y los porcentajes de aceptación y entrega de datos se mantuvieron

■ Transparencia y Democracia ■

en el mismo porcentaje, con una cifra de recursos de inconformidad mínima respecto del total de peticiones anuales.

También los porcentajes de solicitud de los actores políticos atentos al proceso de apertura se mantuvieron en cifras similares al año anterior.

En el segundo año de apertura, las 43 oficinas de Información Pública recibieron 2 mil 136 solicitudes; de éstas se aceptó el 84% (mil 806) y se rechazó el 7.9% (168), un aumento marginal de 1.3% en el caso de la aceptación de peticiones, pero una reducción de 2.6 puntos porcentuales en las respuestas negativas a los solicitantes.

Lo anterior representó un aumento de peticiones del 40% de un año al otro. El primer semestre del 2006 arroja resultados en la misma dirección. De acuerdo con el Informe del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, cuyas cifras coinciden con el monitoreo mensual que lleva a cabo la Contraloría General del Distrito Federal, de las solicitudes que se presentaron en las 43 oficinas de Información Pública del gobierno, y semestralmente en las 16 delegaciones políticas, la Ciudad de México recibe más peticiones de información por cada 100 mil habitantes que cualquier otra entidad del país.

Este año, por primera ocasión, los indicadores del Instituto han incluido un comparativo a nivel local y federal, que también coincide con el análisis interno que ha hecho el Gobierno del Distrito Federal.

Con base en este reporte, la ciudad capital recibe 31.7 peticiones de información, contra 28.8 de la federación, por cada 100 mil habitantes. De éstas, a nivel local se atiende el 92.9%, mientras en lo federal el 88.3%.

En cuanto a la aceptación de solicitudes y la entrega de información, en el Distrito Federal 83.8% de los requerimientos se encuentran en esta categoría, contra 74% en la federación.

Los recursos de inconformidad reflejan un descenso en el caso de la Ciudad de México con sólo el 2.3%, casi tres puntos por debajo del nivel que se tiene en el rubro federal (5.2%).

Con base en el análisis del propio Gobierno del Distrito Federal (que recibió anualmente el 90% de las solicitudes, desde el inicio del proceso de apertura), las oficinas de Información Pública atienden más peticiones que cualquier otra entidad de la República con base en la Ley de Transparencia vigente.

En los primeros seis meses de 2006, el gobierno registra un aumento en las solicitudes de 29 %, comparado con el primer semestre del 2005.

En total, se recibieron 2 mil 182 solicitudes con un porcentaje de atención del 100%. La Jefatura de Gobierno, las Secretarías, empresas paraestatales y órganos

desconcentrados abarcan la mayor parte de los requerimientos con mil 219, en tanto que las delegaciones recibieron 963.

De éstas, el 85% son aceptadas y la no aceptación se sostuvo en un 4.4% del total de las peticiones. En el caso de los recursos de inconformidad, el porcentaje en el que se ordena la entrega de la información es de 39% y en el 2.4% de los casos se confirma la resolución del ente público.

Se concluye que ninguno de estos indicadores parece demostrar que el Gobierno del Distrito Federal fue y es una administración renuente a transparentar sus acciones.

La afluencia de solicitantes, el crecimiento anual de peticiones y la dinámica constante en la entrega de la información reflejan una realidad distinta a la que se ha tratado de construir en la percepción pública.

Esta batalla por ubicar en la atención de la gente las posiciones más benéficas para la causa de los diferentes grupos de interés que contienden en el escenario político, no sólo en la Ciudad de México sino en toda la República, no sorprende.

Lo que sí resulta relevante, es la excesiva atención mediática de la insuficiencia que supuestamente se dio en el proceso de apertura informativa, y que en todo caso es normal en cualquier aplicación de políticas públicas nuevas y de leyes que dan viabilidad a derechos sociales tan importantes como éste. Estamos hablando, además, de un proceso de apertura que, cabe señalar, se dio en condiciones atípicas en comparación con otros estados y con el mismo Gobierno Federal, al no concederse ningún plazo de gracia para preparar las condiciones de atención al público o a la organización de archivos; con un órgano garante elegido bajo un proceso poco transparente en su primera etapa, y con una Ley que presentó lagunas jurídicas desde su aprobación.

Lo que al final queda claro, por la forma en que se condujeron los actores políticos, es que existió y existe en la actualidad una campaña encaminada a descalificar el proceso de apertura informativa para arrebatar el valor político de la transparencia impulsada por el Gobierno del Distrito Federal en la percepción pública.

¿QUÉ SUSTENTA ESTA AFIRMACIÓN?

El 5 de diciembre del año 2000, primer día de funciones del gobierno local, ya circulaba entre los reporteros asignados a la cobertura de las actividades del jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, una versión pública sobre la situación patrimonial de los funcionarios que integraron el gabinete. A partir de marzo del 2001 esta presentación, en su versión pública, fue un requisito permanente de la administración.

■ Transparencia y Democracia ■

Además, durante las primeras semanas del 2001, el sitio electrónico oficial del Gobierno del Distrito Federal ofreció la consulta directa de rubros informativos hasta entonces reservados para uso exclusivo del servicio público: ingresos diarios, nómina con cargo y nombre de cada servidor público, información sobre acceso a programas sociales y servicios, entre otros.

Al mismo tiempo, cerca de 300 personas de diferentes orígenes y profesiones se incorporaban como contralores ciudadanos a los subcomités de Obras y de Adquisiciones, para participar en todos los procesos de contratación, con acceso a los mismos documentos que los servidores públicos, así como a los consejos de Administración y órganos de gobierno de las entidades y organismos desconcentrados.

En cuestión de meses, cientos de ciudadanos rápidamente se convirtieron en especialistas en el funcionamiento del gobierno.

De esta manera, se integró una red de Contralores Ciudadanos que ya no tuvieron que depender de los especialistas en Administración Pública para opinar, intervenir o detener cualquier acto que pudiera ser sospechoso de irregularidad.

En el lado mediático, el jefe de Gobierno tomó una decisión que fue calificada como “suicida” por muchos especialistas. Cada mañana, a las seis en punto, ofrecería una conferencia de prensa para responder las preguntas de los reporteros.

El experimento auguraba, según el análisis público de los mismos expertos, un desgaste diario e innecesario de la figura política del jefe de Gobierno, un contrasentido cuando una de las principales demandas, no sólo de los medios, sino de la sociedad en su conjunto, es la presencia de la autoridad ante las cámaras y los micrófonos para dar explicaciones sobre su trabajo.

Esta comparecencia ante los medios se extendió a todos los secretarios y titulares de órganos desconcentrados y entidades públicas del gobierno, además de conferencias semestrales programadas por áreas del gabinete para presentar los balances de la gestión y los informes trimestrales del jefe de Gobierno a la ciudadanía.

A estas medidas se agregó la integración de un Consejo de Transparencia para el Seguimiento de las Finanzas Públicas formado por académicos, empresarios, periodistas, y ciudadanos de amplia trayectoria pública y social, para asesorar al gobierno en formas de mejora de la recaudación y para disminuir la corrupción en otra de las áreas sensibles para los ciudadanos: las oficinas de la Tesorería.

De las propuestas de este Consejo surgieron diversas acciones que ayudaron a adoptar medidas que trasladaron el cobro de los impuestos a centros comerciales e instituciones bancarias y facilitaron el pago de derechos y obligaciones a través de Internet y tarjeta de crédito.

Además, el gobierno desarrolló en los primeros años de gestión otras actividades que apoyaron la participación ciudadana para transparentar el uso de recursos públicos; un ejemplo es la compra de trenes del Sistema de Transporte Colectivo Metro, una de las adquisiciones más cuantiosas en la historia del Distrito Federal; en este caso se invitó a un grupo de ciudadanos notables, algunos miembros de la prensa, para supervisar el proceso de licitación.

Podría parecer excesivo el asignar comités ciudadanos para las compras, sin embargo, esta presencia derivó en mecanismos adicionales de certidumbre para las empresas y la gente, sobre el uso del presupuesto.

También en las compras de insumos para los trabajadores o en los concursos para otorgar vales de despensa, las licitaciones más relevantes en cada año, las empresas participantes firmaron anualmente cartas compromiso de honestidad, para dar mayor certidumbre a las operaciones.

Estas actividades tampoco parecen respaldar la idea de un gobierno oscuro con prácticas similares a las que tradicionalmente se imponían en los tiempos en que un solo partido ocupaba el sistema político y todas las estructuras administrativas en los ámbitos local y federal.

Lo que sí mostraban eran formas radicalmente distintas de gobernar, con políticas públicas enfocadas a hacer realidad la rendición de cuentas y el derecho a la información de la ciudadanía.

Este proyecto de gobierno cobró fuerza mientras la popularidad del Gobierno Federal caía de manera constante. Si bien estas medidas de transparencia podían ser observadas como acciones unilaterales de gobierno, que al no estar institucionalizadas estarían sujetas a los vaivenes políticos, lo cierto es que el tema se ubicó como un valor político de la Administración Pública de la Ciudad de México, encabezada por Andrés Manuel López Obrador.

LA LEGISLACIÓN LOCAL

La publicación el 11 de junio del 2002 en el *Diario Oficial*, de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, hizo que el debate sobre el tema se ampliara a todo el país y en especial en el Distrito Federal.

Para entonces, la relevancia política del jefe de Gobierno de la capital hacía necesario el posicionamiento de temas en la agenda pública que pudieran explotarse para disminuir el ascenso de popularidad en la percepción de los ciudadanos de todo el país.

■ Transparencia y Democracia ■

Pero el impacto al inicio no fue el esperado. La agenda pública se fijaba a las seis de la mañana, lo que hacía complicado entrar a la espiral noticiosa incluso unas horas después.

Frente a la insuficiencia de la oposición para generar noticias de impacto, ciertas o no, contra el Gobierno del Distrito Federal, una parte de la prensa llenó ese vacío destacando temas sensibles, que causarían impacto en la percepción de la gente, y agregando uno que implicaba un cuestionamiento evidente a la política abanderada por la administración de la ciudad: la transparencia.

En 2002 se presentó la primera iniciativa de Ley de Transparencia por parte del diputado local José Luis Buendía Hegewisch; en ella se proponía un año de gracia para preparar la apertura informativa y construir la infraestructura necesaria, y se planteaba la posibilidad de contar con periodos escalonados para la organización de los archivos, si así fuera necesario, con plazos de conservación hasta de 30 años.

Como órgano garante se propuso la creación del Consejo de Información Pública del Distrito Federal, que estaría integrado por ciudadanos de trayectoria en la vida académica que tuvieran un perfil cercano o relacionado con la transparencia, ante la falta en ese momento de especialistas y equipos de trabajo suficientes en la materia.

Estos consejeros tendrían un salario equivalente al de un magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, calculado entonces con información extraoficial —eran datos que no se conocían del Poder Judicial— superior a los 120 mil pesos. Para el Consejo se proponía un presupuesto mínimo de 100 millones de pesos.

Como se ha comentado, el año “de gracia” previsto en este proyecto no se aceptó, y la conformación del primer Consejo se llevó a cabo en medio de un proceso, ese sí oscuro y nada transparente, a partir del cual la alianza PRI-PAN negoció los nombramientos de los consejeros.

El Gobierno del Distrito Federal en ese momento planteó su convicción de que estos organismos de información y transparencia debían integrarse con y por ciudadanos, poniendo por delante las experiencias locales de participación de la sociedad civil en asuntos de gobierno. Asimismo, ratificó su voluntad para seguir construyendo la transparencia sin necesidad de órganos onerosos que gravaran al erario, incrementando la burocracia y restando recursos para atender las necesidades de la gente.

No existe aún un estudio o análisis profesional que compruebe la relación directa entre eficiencia de las instituciones y mayor presupuesto. Ni siquiera en la iniciativa privada, donde las empresas buscan constantemente nuevas fórmulas para incrementar sus ganancias, se plantea que una forma de lograr rentabilidad sea incrementar el gasto.

El que un gobierno que hizo de la austeridad una política pública aceptara la creación de un nuevo órgano autónomo con presupuesto y salarios altos era un contrasentido. De ahí su oposición al planteamiento avalado por la mayoría de los diputados de la Asamblea Legislativa de las fracciones del PRI y PAN.

Donde otros gobiernos escogían ceder para evitar la crítica, el Gobierno del Distrito Federal se mantuvo en su posición de mantener los presupuestos y los salarios de los funcionarios en los límites de austeridad previstos para todo el gobierno, lo que se manejó dolosamente como una actitud renuente a la apertura.

Mientras tanto, en septiembre y octubre del 2003, sin tener aún Ley vigente, varios medios de comunicación habían hecho una decena de solicitudes de información para comprobar que el compromiso con la transparencia expresado por el jefe de Gobierno era cierto.

De esas 10 peticiones, una fue rechazada. Al día siguiente, el diario que la había ingresado destacaba en su primera plana la contradicción en el discurso al no ver satisfecha su petición de forma inmediata.

La documentación solicitada por este medio se refería al contrato de adquisición de los 45 trenes nuevos para el Sistema de Transporte Colectivo Metro. Una versión de éste se había hecho pública cuando se dio el fallo de la licitación, en un evento abierto para los medios y con presencia de contralores ciudadanos.

Sin embargo, el contrato contenía una cláusula de confidencialidad requerida por las empresas proveedoras para proteger la propiedad intelectual e industrial del diseño de los trenes, además de anexos técnicos de seguridad, la cual se conservó, en un principio, como información reservada.

No obstante, al final el contrato se entregó íntegro a la prensa por orden del jefe de Gobierno y con el consentimiento de los proveedores en lo que se refería a los derechos de propiedad industrial. Nunca se publicó el documento, ni se informó sobre la atención a la solicitud planteada.

Uno de los episodios emblemáticos que se presentaron entonces, fue la solicitud del contrato del proyecto ejecutivo del Distribuidor Vial San Antonio, hecha al fideicomiso encargado de la construcción del segundo piso del Periférico (FIMEVIC).

A pesar de que se ofrecieron conferencias de prensa en cada momento en que la obra fue cuestionada, y en ellas se presentó dicho proyecto, así como toda la información de su costo financiero, la queja permanente fue el no contar con el contrato.

El documento fue entregado, como muchos otros, antes de la aprobación del marco normativo, pero en este caso en particular, curioso, por calificarlo de alguna manera, uno de los diarios más importantes de la ciudad publicó al día siguiente de la entrega

■ Transparencia y Democracia ■

del contrato, una nota informativa sobre la resistencia del gobierno a la entrega del documento, pero no mencionó ningún detalle sobre éste a sus lectores.

Por cierto, hasta la fecha, el fideicomiso responsable de estas obras es uno de los entes públicos que reciben pocas solicitudes de información (29 peticiones en 2004, 56 en 2005) a pesar de que su sitio de Internet es uno de los más frecuentados con un promedio de 40 ingresos diarios.

Hace meses, un diputado local ingresó una solicitud para recibir copias de los planos de la obra, una reproducción que representaba un costo elevado, previsto en la Ley. Por ello, se le dio la opción de consultarlos directamente en la Oficina de Información Pública correspondiente para que eligiera los que deseaba reproducir; sin embargo, este hecho fue un elemento de ataque por el “costo elevado” que se exigía a los solicitantes.

El caso ocupó un espacio central en el sector de la prensa interesada en destacar el tema, aunque el diputado solicitante nunca acudió para ejercer su derecho de consulta directa contemplado en la misma Ley. Lo mismo hizo esta persona con otras peticiones que representaban volúmenes de información de miles de documentos, que derivaron en recursos de inconformidad resueltos a favor de los entes públicos, quienes en todos los casos le habían dado la opción legal de consultarlos libremente.

Todo lo anterior no significa desconocer que hubiera errores en el proceso de apertura. Cuando se emitieron los primeros listados de información restringida de entes públicos del gobierno y de la mayoría de las delegaciones, se clasificó información pública como reservada o confidencial.

Ello derivó en una cancelación de los listados por parte del jefe de Gobierno y la orden de considerar toda la información como pública, incluso superando las disposiciones de la Ley.

En este mismo sentido, el primero de abril de 2005, la Contraloría General eliminó el requisito de identificación oficial, privilegiando la entrega de información gratuita y ampliando las vías de notificación, incluyendo el correo electrónico, instruyendo la elaboración de versiones públicas. Estas medidas serían retomadas posteriormente por el Legislativo local para modificar la Ley ese mismo año, en un ejercicio que se calificó como una reforma de vanguardia en el país.

Otras dificultades para operar los primeros años en el marco legal provinieron del órgano ejecutivo en materia de transparencia. El proceso de designación de los primeros consejeros plagado de irregularidades y de opacidad, llevó a la paralización de actividades y a un boicot permanente de cualquier iniciativa que planteara hacer más eficiente el trabajo.

El nombramiento posterior de un presidente de perfil ciudadano, profesional y honesto no fue suficiente para frenar la embestida de los partidos de oposición actuando a través de sus voceros para impedir el cumplimiento de la Ley.

La dinámica organizativa impuesta por una norma que en la práctica resultó inadecuada para funcionar, tampoco ayudó a avanzar, de ahí la necesidad de la reforma legislativa que marcó el inicio de una segunda etapa en este proceso a partir del año 2006.

¿QUÉ SIGUE EN MATERIA DE TRANSPARENCIA?

Si ha habido algún beneficio resultado de este ataque permanente al proceso de apertura, es el surgimiento de fenómenos que podrían haberse presentado mucho después.

Los números señalan una participación en aumento de ciudadanos informados, preocupados por conocer la información gubernamental y de otros entes públicos, y altamente politizados en cuanto al ejercicio de sus derechos sociales.

El estudio de las peticiones muestra también que conforme pasan los meses las necesidades de información de los solicitantes se especializan más.

Una de las características de este proceso es la demanda de que haya un aumento de la calidad de los datos y documentos que se piden. Es obvio que no hay una relación directa entre el volumen de información que un gobierno entrega y la calidad de ésta, para considerar que se trata de un gobierno más o menos “transparente”.

Proporcionar información sin explicarle al solicitante cómo puede utilizarla hace a veces inútil el ejercicio del derecho y no acorta la brecha que existe entre quién tiene acceso a datos de primera mano y quién no; lo que en la ciencia económica se ha definido como “asimetría informativa”, que resulta en una posición de ventaja y poder para algunos, por encima de la mayoría de la sociedad.

Esta asimetría se mantiene incluso en situaciones donde la entrega de información pública es amplia. Lo mismo sucede respecto a la totalidad de solicitantes.

Aunque las peticiones van en aumento y el Distrito Federal encabeza a las entidades del país en cuanto a recepción y atención, el número de peticionarios es mínimo respecto del potencial que tiene una ciudad de aproximadamente 10 millones de habitantes.

A pesar de que la difusión de este derecho ha sido marginal, el derecho a la información se ha extendido gracias a la comunicación entre ciudadanos y a lo publicado en los medios de comunicación. Pero los avances en el Distrito Federal son evidentes,

■ Transparencia y Democracia ■

sobre todo si se comparan con el gasto del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), en su estructura y publicidad y los totales de solicitudes que se tienen anualmente, con la población nacional.

Es necesario, sin embargo, ampliar el ejercicio del derecho a la información. De lo contrario se corre el riesgo de que sólo algunos sectores hagan uso de una garantía social como ésta.

Vemos además con preocupación el aumento de las solicitudes de despachos especializados en obtener información pública que luego venden a sus clientes, que especulan con bienes raíces a partir de solicitar información oficial que puede darles ventaja en el mercado inmobiliario, o incluso que implique cuestiones de seguridad nacional, a partir de recabar datos locales.

Enfrentar retos como éste implica una consolidación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal como órgano garante del derecho. El proceso de apertura ha evolucionado a una gran velocidad en el Distrito Federal y en la mayoría de las ocasiones los ciudadanos rebasan a la autoridad.

No se ha logrado hasta la fecha revertir la tendencia políticomediática que marca la agenda en el tema aún cuando ésta no coincide con lo que le interesa a las personas. Esta insistencia en privilegiar algunas instituciones por encima de otras ha provocado que áreas de otros poderes y órganos autónomos se mantengan cerradas al escrutinio social.

Sin embargo, es una buena noticia que por primera vez, durante los seis primeros meses de 2006, el porcentaje de solicitudes a los poderes Judicial, Legislativo y al resto de los entes públicos obligados haya aumentado.

A reserva de analizar los datos anuales de 2006, el proceso de apertura en el Distrito Federal se está construyendo bien, pero la transparencia es una condición que, a diferencia de otras políticas públicas, necesita de varios factores para mantener constante la rendición de cuentas.

En el camino que falta por recorrer y frente a los cambios que ya se experimentan, es indispensable que los intereses de grupo o partido se hagan a un lado, que la discusión pública y publicada gire en torno a un análisis serio y objetivo, y que los responsables de las instituciones asuman que a partir de ahora, la transparencia es un valor que no va a desaparecer sino al contrario, se trata de una condición que debe incluir al ámbito político, mediático, empresarial, y a todas las instituciones públicas y privadas. Esta es una condición para la democracia.

Finalmente, la transparencia ya es, afortunadamente, un tema del que nadie puede dejar de hablar.



Capítulo 2

MÉTRICA



Del Castillo Vega **Bohórquez López** Bustillos Ro
hórquez López **Bustillos Roqueñí** Del Castillo Vega B
oqueñí **Del Castillo Vega** Bohórquez López **Bustillos**
i **Bohórquez López** Bustillos Roqueñí **Del Castillo Ve**
stillos Roqueñí Del Castillo Vega **Bustillos Roqueñí** D

I. INTRODUCCIÓN

Una frase contundente suele repetirse reiteradamente en las discusiones de transparencia y acceso a la información: “Lo que no se puede medir, no se puede mejorar”. La afirmación es válida en muchos sentidos. Es muy difícil conocer los logros alcanzados con determinadas políticas o programas, si no se tiene un parámetro de medición que nos permita saber los avances o retrocesos que se han tenido en el camino. En ese sentido, las mediciones de transparencia se han convertido en un tema recurrente y necesario en el debate nacional e internacional de transparencia y combate a la corrupción. Así, en los últimos años hemos visto proliferar diversos índices de transparencia, que ensayan distintos tipos de metodología, aportando datos muy distintos.

Sin embargo, limitar el ejercicio de evaluación de la transparencia a un mero asunto técnico de construcción de una métrica y establecer con ella un *ranking* entre distintos entes de gobierno, parece limitado y, hasta cierto punto, riesgoso. El propósito de este ensayo es argumentar que los índices de transparencia deben evolucionar para insertarse en auténticos sistemas de evaluación, permitiendo realmente identificar las áreas de mejora en el cumplimiento de los principios de transparencia y acceso a la información. En este sentido, nos proponemos contestar dos preguntas básicas:

CAPÍTULO 2

Evaluando la transparencia

Retos para un sistema integral de evaluación en transparencia pública

Jorge Bustillos Roqueñí

Comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Arturo del Castillo Vega

Director de Evaluación y Atención a la Sociedad del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

jorge.bustillos@infodf.org.mx

arturo.delcastillo@infodf.org.mx

A B S T R A C T

Los índices de transparencia deben evolucionar, ser auténticos sistemas de evaluación que permitan una clara identificación de las áreas de mejora en el cumplimiento de los principios de transparencia y acceso a la información. Los índices actuales de transparencia no son un mecanismo adecuado para la evaluación, por lo que se proponen los aspectos que deben contener éstos para ser útiles.

- ¿Por qué los actuales índices de transparencia no son un mecanismo adecuado de evaluación?
- ¿Qué necesitamos que midan los índices de transparencia para que sean útiles en un sistema integral de evaluación?

Al responder estas dos preguntas consideramos que se abre una discusión de suma importancia para el desarrollo ulterior de los programas de evaluación del grado de cumplimiento de las leyes de transparencia, pues apuntamos que es necesario ir más allá de la medición crítica y morbosa, para pasar a la medición propositiva y, sobre todo, corresponsable. Los logros que alcancemos en los años por venir en la consolidación de la transparencia como una práctica cotidiana en las administraciones públicas dependerá, en buena medida, de la capacidad que tengamos de evaluar con rigor, pero sobre todo orientando las evaluaciones hacia un sistema que diagnostique las áreas de oportunidad, que mida el nivel de fallas o alcances logrados, que recomiende posibles alternativas de mejora y que dé seguimiento a la implementación de dichas recomendaciones. Sólo así estaremos dando un valor agregado al uso de las métricas de transparencia y estaremos construyendo las prácticas de gobierno que se persiguen.

II. MEDIR NO ES NECESARIAMENTE EVALUAR

Los índices de transparencia son relativamente nuevos en el análisis de la rendición de cuentas. De hecho, su origen no se remonta más allá de 1995, año en que Transparencia Internacional publicó el primer índice en abordar directamente el tema de la corrupción a nivel mundial, el ahora muy famoso Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC). Desde entonces múltiples instrumentos de medición se han presentado, especialmente en nuestro país, donde varias organizaciones civiles, instituciones educativas e incluso empresas privadas se han dado a la tarea de construir sus propios instrumentos de medición.

Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2003, y sus subsecuentes réplicas en los estados y algunos municipios, se dio un cambio importante en los índices ensayados, pues el objeto de medición se amplió: ya no era sólo interesante medir los niveles de corrupción sino también observar el grado de cumplimiento de las distintas leyes de transparencia y acceso a la información. Así, nuevamente varias organizaciones e instituciones presentaron sus mediciones, con resultados más o menos distintos.

■ Métrica ■

No obstante esta gran diversidad de índices de transparencia y corrupción, el común denominador de todos ellos está en su objetivo estratégico; es decir, en el motivo esencial que les dio origen y justificación para ser creados. Todo índice es concebido con un objetivo esencial o estratégico; es decir, buscando un fin último, que independientemente de la metodología empleada o de la técnica utilizada se busca alcanzar. En el caso de los índices de transparencia y corrupción hasta ahora ensayados en México el objetivo ha sido el mismo: llamar la atención de la opinión pública sobre el grave problema que supone la opacidad en las estructuras de gobierno.

Nadie puede negar que alertar a la opinión pública sobre el problema que implica la falta de transparencia o la corrupción, en sus múltiples modalidades, es una cuestión importante para la vida de cualquier sociedad. La democracia se ejerce y valida en la medida en que los ciudadanos tengan la mejor información posible sobre cómo están actuando sus instituciones de gobierno. Desde este punto de vista, los índices de transparencia y corrupción han cumplido cabalmente con su misión. Hoy día, la sociedad mexicana cuenta con múltiples índices que le informan con distintos niveles de precisión y validez cómo se encuentran las entidades federales o ciertas dependencias públicas en materia de opacidad, transparencia presupuestaria, rendición de cuentas, pago de mordidas, etcétera. Un avance sin lugar a dudas loable.

Sin embargo, medir no es necesariamente evaluar. Establecer una métrica para conocer en qué posición se encuentra un determinado ente público con respecto a un parámetro deseado, nos puede decir sobre su ubicación relativa en dicha métrica, pero eso no necesariamente implica que podamos conocer los aspectos que influyeron para quedar ubicado en donde está, las medidas que puede impulsar para mejorar su posición y, sobre todo, no nos dice mucho sobre cómo va a mejorar en un determinado lapso de tiempo.

III. EVALUAR PARA INCIDIR EN LOS CAMBIOS

Si bien es cierto que ahora estamos más informados sobre lo mal o bien que están nuestras instituciones públicas en materia de corrupción o transparencia, esto no nos ha dado una mejor posición, como sociedad, para verificar qué mejoras se están poniendo en marcha o incidir en el diseño de las políticas públicas para mejorar esta situación. Los índices hasta ahora se han limitado a poner en evidencia una situación presente con base en algún *ranking*, sea por entidad federativa o por ente público, pero no han logrado mucho más que eso.

En este sentido, aquí sostenemos que los índices de transparencia ya cumplieron con su misión de llamar la atención de la opinión pública, alertándola sobre el grave costo que supone la corrupción y la opacidad. Ahora es momento de que evolucionen

y se utilicen como instrumentos integrales de evaluación y no únicamente como armas de escándalo mediático o de intercambio político.

En efecto, mantener la tendencia actual de construir índices cuya única misión es seguir alertando a la opinión pública puede tener el efecto contrario. Un sobreénfasis en los índices está produciendo consecuencias negativas en términos de focalización en asuntos no necesariamente prioritarios y, sobre todo, está fortaleciendo la decepción de la gente, el cinismo y la simulación en los procesos de cambio. Al ver los datos que en su conjunto han arrojado los índices de transparencia y corrupción en los últimos seis años, queda la impresión de que en México ninguna o muy pocas instituciones sirven. La verdad es muy distinta. La realidad administrativa del país tiene múltiples historias de éxito en materia de transparencia y combate a la corrupción. En los distintos niveles de gobierno se han impulsado reformas significativas tendientes a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. Avances que no son captados en toda su amplitud por los índices de transparencia y corrupción.

De ahí la urgente necesidad de transitar a sistemas integrales de evaluación de la transparencia, que informen a la gente sobre lo que está sucediendo en realidad en las estructuras de gobierno, pero que también facilite la toma de decisiones y oriente las políticas de transparencia de una manera más eficaz.

El término evaluación, está unido a otros que lo enmascaran o condicionan, es así cuando nos referimos a medir, calificar, apreciar o estimar. En este ensayo utilizamos el término de *evaluación* como un proceso cíclico y continuo que va del diagnóstico, a la ponderación, al establecimiento de medidas de mejora y seguimiento a las recomendaciones establecidas, de tal forma que se pueda obtener y proporcionar información útil para encausar alternativas de decisión. Visto desde este punto de vista, la evaluación se convierte en un proceso de corresponsabilidad entre quien evalúa y el ente evaluado, pues el evaluador debe asumir su responsabilidad de diagnosticar con rigor y proponer soluciones de mejora certeras. Es decir, evaluar no es sólo emitir los resultados de una métrica y dejar las conclusiones a la mejor interpretación de los entes medidos, práctica común entre los actuales modelos de medición de transparencia.

Entender el término de evaluación como un proceso para identificar las áreas de oportunidad y reunir información para asistir la toma de decisiones, nos permite ubicarnos en el camino correcto para incidir realmente en la calidad de la transparencia y de las políticas implementadas para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas. Dicho en otras palabras, es ver a la evaluación como un proceso integral, de fortalecimiento institucional y no únicamente como una medición de denuncia aislada.

Hoy día, los gobiernos están obligados a entregar resultados de valor a los ciudadanos y a incrementar la inteligencia en la toma de decisiones públicas. Dicho de

■ Métrica ■

otra manera, las actuales instituciones de gobierno deben rendir cuentas no sólo en función de los resultados que están logrando sino también de los procesos que siguen para lograr dichos resultados. En ese sentido la evaluación desempeña un papel fundamental, en tanto que la función más importante de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas institucionales y, por tanto, permite detectar las discrepancias entre el desempeño real de las instituciones y el esperado.

Desde un punto de vista de análisis, las funciones de la evaluación se pueden entender en dos vertientes: 1) en el proceso de toma de decisiones y 2) en el aprendizaje organizacional. En la primera, la evaluación contribuye a la reestructuración de problemas y a la formulación de nuevas políticas o reformulación de aquellas que no estén cumpliendo sus objetivos. En otras palabras, la evaluación retroalimenta la toma de decisiones en la planeación institucional de las estrategias de transparencia a seguir para alcanzar los mandatos de la Ley.

En cuanto al aprendizaje organizacional, la evaluación suministra retroalimentación al personal que implementa las estrategias de transparencia, suministrando información sobre lo que están haciendo, cómo están respondiendo los beneficiarios y qué variables externas están incidiendo en el programa. Además, los responsables de ejecutar las estrategias de transparencia pueden aprovechar la evaluación para resaltar al personal las metas del mismo. En este sentido, la evaluación permite la generación de conocimiento para entender mejor la importancia social de la transparencia (un asunto que no ha terminado de cuajar del todo entre las filas de los servidores públicos). También la evaluación sirve para la rendición de cuentas; es decir, para que el público se entere de lo que están logrando los organismos públicos en materia de transparencia y acceso a la información. Finalmente, la evaluación permite registrar la historia del programa para que otros puedan derivar lecciones del mismo.

Ahora bien, el meollo de esta discusión es que este esquema de evaluación difícilmente se puede conseguir con métricas aisladas de transparencia. En primer lugar, porque los índices de medición actuales están concebidos primordialmente como instrumentos de denuncia pública y no como mecanismos de seguimiento y fortalecimiento institucional; es decir, no están contruidos y pensados como herramientas para la toma de decisiones puntuales y que faciliten el aprendizaje organizacional. En segundo lugar, porque tener una métrica no implica necesariamente que se tenga la posibilidad humana y de enlace para emitir una serie de recomendaciones de mejora y tener la posibilidad real de darles seguimiento e involucrarse en su implementación, que es el verdadero valor agregado de la evaluación.

Este último punto es particularmente importante. Muchos de los instrumentos de medición que hasta ahora se han construido en materia de transparencia se han elaborado por organizaciones de la sociedad civil, que tienen poco o nulo control sobre

el proceso de implementación de sus recomendaciones de mejora (cuando llegan a emitir alguna). En este sentido es importante reconocer que un sistema efectivo de evaluación debe realizarse desde dentro de la estructura de gobierno. Claro está que esto supone el problema de ser juez y parte en el proceso de evaluación. Sin embargo, con las actuales leyes de transparencia el problema parece solucionarse desde el momento en que se crean instituciones autónomas que regulan el derecho de acceso a la información. Desde el punto de vista de la evaluación ese es el mejor lugar para instrumentar un sistema integral de evaluación, porque, por un lado, se cuenta con la distancia suficiente de no ser gobierno propiamente dicho pero, por otro, se está lo suficientemente cerca y se cuenta con las facultades de Ley para ejercer un control más efectivo en el proceso de evaluación de los entes de gobierno.

IV. EVALUAR ES UN PROCESO INTEGRAL

Si aceptamos que medir no necesariamente es evaluar, una pregunta importante es qué papel deben desempeñar entonces las métricas de transparencia. Indiscutiblemente la evaluación pasa necesariamente por la medición. No existe evaluación efectiva sin un componente cuantitativo que te permita valorar los alcances o rezagos en las tareas emprendidas. Sin embargo, puesto en el contexto de un sistema integral de evaluación, las métricas de transparencia dejan de ser “el instrumento” de evaluación, para convertirse en un componente —de varios— en el proceso de diagnóstico e identificación de las acciones de mejora. Dicho en otras palabras, los índices dejan de ser el fin último en los propósitos de evaluación para convertirse en uno de los medios que se pueden utilizar para conocer mejor los problemas que enfrentan los entes públicos.

Así, los índices de transparencia deberán ser complementados con estudios de corte cualitativo, en los que se diagnostique tanto la toma de decisiones como el aprendizaje institucional implicado en el proceso de transparencia y acceso a la información. En este sentido, técnicas como grupos de enfoque y etnografía organizacional, son instrumentos a utilizarse para entender mejor aquellas variables que un instrumento cualitativo, por su propia naturaleza, no permite entender con cabalidad. Por ejemplo, un elemento que a la fecha no ha podido ser medido por los índices de transparencia pero que, no obstante, pudiera tener alguna incidencia importante en el desempeño institucional de los entes públicos en materia de transparencia y acceso a la información tiene que ver con la interiorización de los valores y de una cultura de la rendición de cuentas. ¿Cómo podemos ponderar esta variable con índices que se limitan a medir, por ejemplo, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia establecidas por las leyes? ¿Cómo podemos comprender el cambio cultural que está

implicando la transparencia en las organizaciones gubernamentales sin analizar el proceso mismo de gestión del acceso a la información?

En efecto, si bien es cierto que “lo que no se puede medir, no se puede mejorar”, también es cierto que “no todo es medible”. Existe una amplia realidad organizacional compleja y difícil de medir, que es necesario diagnosticar y conocer con otro tipo de técnicas de investigación, complementando los hallazgos encontrados con los índices tradicionales. El análisis organizacional en este sentido desempeñará un papel fundamental en los sistemas de evaluación de transparencia. Suministrará la información necesaria para construir indicadores relevantes y replicables, que midan realmente los avances que se están teniendo. Si se plantea así el proceso de evaluación, es decir, complementando las escalas cuantitativas con valoraciones cualitativas, de corte organizacional, podremos, además, detectar más fácilmente las patologías y simulaciones burocráticas en las que en ocasiones se ha desvirtuado el proceso de acceso a la información.

Ahora bien, entender la evaluación de la transparencia, como un proceso integral, obliga a tomar en cuenta otro aspecto fundamental en el diseño de las políticas de transparencia: la planeación. Sin planeación, la evaluación carece de sentido. No se puede medir y valorar los avances realmente alcanzados en la medida que no se cuente con un plan claro que indique qué se quiere alcanzar y cómo se quiere conseguir. Por tanto, plantear un sistema integral de evaluación sin antes realizar un ejercicio de planeación puede ser contraproducente. La planeación requiere de la evaluación, tanto como la evaluación requiere de la planeación. Se trata de dos sistemas íntimamente ligados, dependientes uno de otro.

V. LOS ÍNDICES COMO INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN

¿Qué deben medir entonces los índices y cómo lo deben hacer? Retomar los índices de transparencia para utilizarlos en un sistema de evaluación supone un replanteamiento de estas métricas no sólo en su dimensión de propósito estratégico, sino también implica un ajuste en su diseño técnico, pues en un sistema de evaluación del desempeño institucional en transparencia buscamos mínimo cinco principios:

1. *Validez*. Que las evaluaciones realmente valoren lo que dicen que están evaluando.
2. *Confiablez*. Que las evaluaciones se basen en criterios metodológicos rigurosos.

3. *Precisión.* Que las evaluaciones sean consistentes y que su grado de imprecisión sea calculado.
4. *Transparencia.* Que las evaluaciones sean realizadas de manera coordinada entre quien evalúa y el ente evaluado.
5. *Utilidad.* Que la evaluación tenga como propósito fortalecer y retroalimentar la toma de decisiones en el diseño de las políticas de transparencia.

Estos cinco principios implican por tanto que los índices de transparencia también evolucionen en su dimensión técnica. Hasta ahora los índices de transparencia se han basado principalmente en alguna de las siguientes estrategias de medición:

- *Análisis de percepciones de transparencia.* Basándose en estudios de opinión o encuestas con las que se busca rastrear la impresión que se tiene sobre las condiciones de transparencia en determinadas instituciones.
- *Análisis de percepciones de expertos.* Basándose en entrevistas u opiniones de personajes informados sobre la materia sujeta a estudio.
- *Análisis de experiencias.* Basándose en investigaciones participativas, donde la información se recupera por medio de ciudadanos simulados.
- *Análisis de variables verificables.* Basándose en exploraciones de cumplimiento o no cumplimiento de ciertas disposiciones de transparencia establecidas por las propias leyes, por ejemplo, información publicada en portales de Internet.

Todas estas estrategias sin duda han sido útiles y han aportado evidencia empírica importante. Sin embargo, pensando en un sistema integral de evaluación, se tendrá que buscar estrategias de evaluación que combinen varias de estas estrategias e incluso incorporar otras más. En efecto, si se plantea la necesidad de contar con un sistema integral de evaluación, es lógico pensar que no es suficiente contar con una única escala de medida. Se requiere de múltiples índices que, aprovechando varias estrategias de medición, hagan posible contar con una imagen más completa de la situación real de transparencia.

Desde este punto de vista, un sistema de evaluación debe aspirar ciertamente a contar con un índice global de transparencia, pero ese índice debe ser el resultado de varios subíndices, que recuperen información de diferentes dimensiones. Así se contará entonces con un índice compuesto, complementado además con información

de carácter cualitativo que permita conocer y mejorar tanto la toma de decisiones como el aprendizaje institucional implicado en el proceso de transparencia y acceso a la información.

VI. EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL INFODF

Todas estas ideas han permitido al Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF) replantear su estrategia institucional de evaluación. Con una visión integral, el INFODF ha emprendido el diseño de su propio sistema integral de evaluación. Dos son los ejes centrales que dan sentido a este sistema:

1. Un subsistema de indicadores estadísticos relevantes de medición.
2. Un subsistema de diagnóstico organizacional.

El subsistema de indicadores estadísticos está pensado para construir aquellos indicadores que permitan la medición de manera periódica de los aspectos más relevantes que marca la propia Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF). En este sentido, actualmente se está trabajando para integrar aspectos de valoración cualitativa y específica en cada una de las categorías de las obligaciones de transparencia, con el objetivo de tener una valoración más confiable e integral. Al respecto se están desarrollando diferentes índices, entre los que se encuentran: un índice de obligaciones legales de transparencia, un índice para evaluar las características de los portales de Internet y de la calidad de la información electrónica, un índice de acceso a la información y uno más para evaluar el grado de satisfacción de los solicitantes de información.

Uno de los índices que se han construido en este sentido es el Índice de Acceso a la Información, el cual le permite al Instituto evaluar el nivel de resistencia a entregar información, aún cuando ésta es de carácter público y, por lo tanto, es interpuesto un recurso de revisión ante el INFODF. Para evaluar esto se utiliza la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de Acceso a la Información} = 1 - \frac{\text{Recursos en que se obligó la entrega de la información} + \text{Recursos sobreseídos por entrega de información}}{\text{Solicitudes tramitadas y atendidas}} \times 100$$

En la siguiente tabla se presentan los resultados de la aplicación de este índice.

AÑO	TOTAL DE SOLICITUDES TRAMITADAS Y ATENDIDAS	TOTAL DE RECURSOS CUYA RESOLUCIÓN OBLIGA AL ENTE A ENTREGAR LA INFORMACIÓN	TOTAL DE RECURSOS SOBRESERVIDOS POR ENTREGA DE LA INFORMACIÓN DURANTE EL PROCESO	ÍNDICE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	ÍNDICE DE NO ACCESO A LA INFORMACIÓN
2004	2,546	12*	0	99.53	0.47
2005	4,493	37	12	98.91	1.09
2006	2,574	16	7	99.11	0.89

* 4 interpuestos en el CONSI y 8 en los órganos internos de control de los entes.

A partir de este índice es posible observar que de cada 100 solicitudes de información tramitadas y atendidas, en menos de una la información está siendo negada a pesar de que ésta es pública. Este es el tipo de índices que creemos realmente contribuyen a la toma de decisiones y orientan la planeación de los programas de transparencia. Se trata de índices estadísticos, con información verificable (todo mundo puede comprobar cuántas solicitudes de información recibió cada ente público y cuantos recursos de inconformidad se interpusieron en el INFODF) y además tienen un sentido constructivo: evidenciar qué tan efectivas están siendo las respuestas de los entes públicos.

Obviamente esta información, reiteramos, tiene que estar complementada con otro tipo de observaciones y análisis. Pero en términos estadísticos, de indicadores que sean válidos, precisos y confiables, creemos que este es el tipo de indicadores que realmente pueden dar un valor agregado a las métricas de transparencia, dándole un sentido novedoso y corresponsable a la evaluación.

Los insumos primarios de estos indicadores se vienen construyendo desde el inicio del ejercicio del Derecho de Acceso a Información Pública en 2004 por el órgano regulador de la Ley. Los registros del comportamiento del ejercicio del derecho de

acceso a la información y del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las instancias gubernamentales arrojan datos relevantes en torno a los siguientes renglones:

- El uso del derecho: cuántas solicitudes se hacen a los entes públicos.
- La atención que se da a las solicitudes: si se entrega información, si se niega o si se restringe su acceso.
- El tipo de información: qué temas informativos son los que más demanda la población.
- El servicio que se le da a los solicitantes de información: el tiempo de respuesta, la prevención en caso de omisiones del solicitante, la orientación en su caso.
- La cantidad de quejas (recursos de revisión) que interpone la gente por no ver satisfecha su solicitud de información.
- La participación de los entes públicos en tareas de difusión de la Ley, de capacitación de los servidores públicos.
- La habilitación de páginas de Internet y de formatos o correos para que las personas puedan solicitar información por ese medio.
- El respeto incondicional al Derecho de Acceso a Información Pública.
- El cumplimiento de publicar en sus portales de Internet la información que de acuerdo con la Ley se debe ofrecer sin que medie solicitud de por medio.

Siendo la transparencia un fenómeno de reciente aparición en nuestra sociedad, prácticamente en todos los rubros se ha detectado una evolución positiva, en donde destaca un crecimiento en el ejercicio del derecho a ser informado, mejoras en los niveles de cumplimiento y servicio por parte de los entes públicos y una mayor identificación de la gente en el órgano ciudadano regulador de la Ley (Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal) como su defensor y orientador.

Estos ejercicios de medición han sido útiles sin duda y han cumplido con su papel, pero en lo sucesivo se encaminarán a formar parte de un concepto constructivo de evaluación que involucre una valoración creativa e integral de los diferentes indicadores hasta ahora construidos y la incorporación de factores cualitativos de las prácticas de transparencia que permita evolucionar a esquemas de evaluación del desempeño y de los resultados de la gestión pública en materia de transparencia.

Por su parte, el subsistema de diagnóstico organizacional implica los esfuerzos del INFODF por asegurarse de tener un diagnóstico integral y preciso de las verdaderas condiciones de gestión y de organización que están viviendo los entes públicos del Distrito Federal, en materia de transparencia y acceso a la información.

En este sentido el INFODF realiza, en una primera fase, estudios de corte organizacional en tres niveles: 1) sobre las condiciones de operación real de las oficinas de Información Pública (OIP) de todos los sujetos obligados por la Ley; 2) sobre los procesos de gestión institucional involucrados en la atención al ejercicio del derecho de acceso y 3) sobre las condiciones de su organización documental.

Con este tipo de estudios se ha podido avanzar significativamente en el conocimiento puntual de las causas y efectos —muchas veces no mensurables— del proceso de acceso a la información y transparencia. Realizar análisis organizacionales puntuales, ha permitido profundizar en las carencias y en los retos que aún se enfrentan los entes públicos para terminar de cuajar y consolidar un cambio cultural al interior de las instituciones de gobierno. En este sentido el INFODF se ha convertido en un actor clave para detonar procesos de cambio y ajuste institucional, que van más allá de las estadísticas y análisis cuantitativos.

Ambos subsistemas, el de métricas de transparencia y el de análisis organizacional, como lo hemos señalado, están encaminados a permitirnos medir y diagnosticar alcances y rezagos, pero también a permitirnos identificar las acciones de mejora para incidir en el desempeño institucional en materia de transparencia y acceso a la información en el Distrito Federal.

Al combinar estos subsistemas, el INFODF está realizando un esfuerzo por ampliar las fronteras del alcance de la transparencia. En otras palabras, un sistema integral de evaluación, que no sólo mida, sino que también diagnostique y acompañe a los entes públicos, ha permitido darle un nuevo enfoque a la transparencia. Este nuevo enfoque implica que las prácticas de transparencia gubernamental no sólo involucran dejar ver y dejar acceder a información pública, sino también el dejar saber. Muchas veces un mal ejercicio de esas obligaciones en su modalidad electrónica lleva a la presentación de cantidades inmensas de información inútil en los portales de Internet gubernamentales, que no le permiten a las personas acceder a un conocimiento claro y puntual de los temas que son de su interés, lo que conduce al desaliento entre la sociedad para ejercer ese derecho.

Por ello, para finales de 2006 el Instituto habrá realizado las primeras pruebas con una herramienta que le permitirá diagnosticar y evaluar los factores cualitativos de la información que se ofrece al público por Internet. Esto permitirá distinguir: la *oportunidad* (actualización y vigencia) con la que se ofrece la información; la *pertinencia* de la misma en tanto que se refiera a lo que le está ordenado informar a cada instancia

■ Métrica ■

gubernamental por la Ley; la *veracidad*, sostenida en la responsabilidad específica del área administrativa de origen de cada tema de la información que se proporciona; y la usabilidad de sus portales, que resumidamente se remite a diagnosticar la *claridad* con la que se presenta la información referida en su lenguaje, su *accesibilidad* signifi- cada por su facilidad de ubicación y alcance y la *satisfacción del usuario* relacionada con la opinión de las personas sobre los factores de calidad referidos.

La puesta en marcha de estos instrumentos ponen al INFODF en condiciones de contar con un sistema integral de evaluación que le permitirá incidir en una mejor rendición de cuentas y en la construcción de una gestión gubernamental transparente de la Ciudad de México.

En los últimos años, muchos de los esfuerzos por reducir la corrupción han pasado del control tradicional de la gestión pública —caracterizado por la reglamentación de procesos— a la ampliación de los derechos ciudadanos. En este periodo hemos pasado del diseño de una normatividad cada vez más estricta y compleja, y por ende, difícil de aplicar y hasta contraproducente, para concentrarnos en formas de regulación social basada en la multiplicación y descentralización del control público, y apoyadas en la defensa que cada individuo hace de sus intereses y derechos dentro de un marco normativo común. Hemos ido abandonando así la idea de que el castigo ejemplar a los servidores públicos es la mejor forma de “enseñar” las virtudes del control público y la ética, para paulatinamente reconocer que la defensa de derechos e intereses individuales de los miembros de una comunidad es una forma efectiva de ampliar el control social a todos los aspectos de la vida administrativa del gobierno.

Al pasar a un marco conceptual sustentado de la defensa de los derechos ciudadanos, hemos descubierto que no todas las formas de abuso y corrupción del poder público requieren la misma energía en términos de control. Como en el caso de las políticas para la reducción de la pobreza, o las vinculadas a la promoción de la salud, en los esfuerzos por controlar la presencia de corrupción hemos descubierto que encaramos un fenómeno complejo cuya magnitud e intensidad no siempre conocemos a detalle. En la última década, han sido frecuentes

Bases mínimas para el diagnóstico y la medición de la corrupción en México

Eduardo Bohórquez López

Desde 1999 se desempeña en Transparencia Mexicana, A. C., como director del Capítulo México de Transparencia Internacional

info@tm.org.mx

A B S T R A C T

La corrupción es una muestra de ineficiencia en los sistemas normativos y en las actitudes y valores sociales disruptivos. No todas las formas de abuso y corrupción del poder público requieren de la misma energía en términos de control. Los sistemas nacionales de integridad son herramientas sustanciales en la descentralización y multiplicación del poder.

los esfuerzos por ampliar el impacto de las políticas para el control de la corrupción identificando áreas de mayor riesgo para su presencia y buscando entender sus patrones de comportamiento y la intensidad con la que se presenta este virulento fenómeno social.

Tanto los esfuerzos de “medición de la corrupción” como los vinculados con la “métrica de la transparencia” han buscado identificar patrones de comportamiento que van desde las características de la cultura ciudadana hasta el avance en el cumplimiento de los derechos.

En conjunto, los esfuerzos de diagnóstico y medición han buscado identificar las principales causas del fenómeno, así como los avances administrativos en materia de transparencia y acceso a la información, instrumentos sociales que aunque no actúan directamente contra el fenómeno de la corrupción, inhiben en buen grado su presencia.

En las páginas siguientes, se plantea una lectura inicial sobre el fenómeno de la corrupción y la integridad en el país, contextualizando lo ocurrido en los años recientes, y orientando su estudio a la necesidad de una “métrica” que permita, entre otras cosas, reducir el costo social para los hogares mexicanos y mejorar la calidad de los servicios públicos.

¿POR QUÉ MEDIR LA CORRUPCIÓN?

Pocos fenómenos son tan lacerantes para el desarrollo económico y social de los países y las sociedades como el fenómeno de la corrupción. Su presencia es muestra de ineficacia en los sistemas normativos y también de actitudes y valores sociales disruptivos. La corrupción es un factor que altera las decisiones públicas y que, en muchas ocasiones, distrae el uso de recursos escasos en beneficio de intereses privados. La corrupción afecta lastimosamente la calidad de vida de los hogares y reduce sus oportunidades de desarrollo. La presencia de corrupción es síntoma de un diseño normativo ineficaz, tanto en leyes generales como en procedimientos administrativos, pero también de una permisividad social al comportamiento deshonesto o diferente del consagrado en las leyes. La corrupción es el síntoma, y no sólo el problema.

Aunque resulte desconcertante, la corrupción no siempre ha sido vista de esta forma. Quienes se benefician de la corrupción, cuando menos temporalmente, consideran que su presencia “facilita” la obtención de contratos o “acelera” la marcha de las burocracias. Quienes levantan una fortuna personal a partir de comportamientos deshonestos o cuando menos diferentes de los descritos en las normas, aducen que su riqueza es producto de la habilidad en los negocios, o de la torpeza de quienes han decidido comportarse de acuerdo a derecho. Y quienes no se benefician de ella,

pero la toleran, consideran que se trata de un fenómeno cultural que, como el fraude electoral en los años ochenta, es parte de nuestra historia e identidad nacional. La corrupción es parte inherente a la vida de las sociedades, dicta esta justificación, y no nos toca a nosotros hacer nada al respecto.

Por ello, durante años, el estudio y análisis de la corrupción, ha tenido que enfrentar las explicaciones que, directa o indirectamente, consideran la corrupción como un fenómeno “normal” de las sociedades, e incluso parte de la “cultura” o “idiosincrasia” de los pueblos. Los expertos y estudiosos del fenómeno han debido enfrentar uno a uno los argumentos que presentan a la corrupción como fenómeno propio de la cultura nacional y su presencia como una forma de vida consustancial a México y los mexicanos. Los pasados diez años han representado una oportunidad para entender el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva analítica nueva que reconoce que, como cualquier otra epidemia, la corrupción se propaga con fuerza extraordinaria si las medidas profilácticas no funcionan o el tratamiento es deficiente.

LA CORRUPCIÓN COMO ENFERMEDAD Y COMO SÍNTOMA

La corrupción, entendida como el abuso de una posición pública con fines privados, por décadas, ha enfatizado el uso de la sanción como mecanismo para corregir las desviaciones en el comportamiento de los servidores públicos. Utilizando las formas de diseño institucional propias de la época y del sistema jurídico mexicano, los expertos en control público definían los elementos que tipificaban un delito y que, por tanto, debían ser sancionados. El control de la corrupción se concentró así en definir las prácticas y procedimientos que debían cumplirse y los elementos que constituían un delito para las leyes mexicanas. Los responsables del control administrativo dedicaron sus energías a la sanción de las violaciones a los reglamentos interiores de las dependencias y a verificar que los procedimientos se hubiesen realizado apropiadamente.

Bajo este esquema, la segunda mitad del siglo XX trajo consigo formas de control que hoy resultan convencionales, pero que en su momento fueron verdaderos cambios de paradigma en la administración de los recursos públicos. En el caso mexicano, aparecieron los sistemas de contabilidad y con ellos las auditorías externas. Después vendría una primera etapa de fortalecimiento de la vigilancia legislativa sobre los recursos públicos entregados al Poder Ejecutivo. Más tarde, el endurecimiento de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y, a partir de los años ochenta, la creación de una serie de instituciones de control para el Poder Ejecutivo federal: desde la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) hasta la aparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP), pasando por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Fue sólo hasta finales de los años ochenta, cuando el paradigma de control *ex post* de la corrupción fue compartiendo su lugar con el enfoque *ex ante*. La corrupción dejó de ser vista exclusivamente como un problema de honestidad personal, para considerarse como expresión de las fallas en los sistemas organizacionales y normativos. La presencia de corrupción ya no sólo evidenciaba la calidad moral de los funcionarios y trabajadores de una institución, sino que delataba deficiencias en el diseño de las reglas para la operación de los programas, ausencia de controles externos que los acompañaran, débil supervisión externa desde el Poder Legislativo y ausencia de formas de contraloría social que reforzaran el comportamiento ético de servidores públicos. Este cambio de enfoque supuso también una nueva lectura de la corrupción, que empezó a ser vista como síntoma de otras debilidades del sistema y ya no sólo como un problema en sí misma.

CONSTRUYENDO SISTEMAS NACIONALES DE INTEGRIDAD

Entendida como síntoma y no sólo como enfermedad, la presencia de corrupción es evidencia del estado que guardan los sistemas nacionales de integridad. Los sistemas nacionales de integridad están compuestos por instituciones formales como los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero también suponen la presencia de una prensa libre, capaz de realizar investigaciones y cumplir su función de monitor social de los actos de gobierno, o la actuación de órganos autónomos como las comisiones de derechos humanos o los institutos de acceso a la información pública.

La construcción de sistemas nacionales de integridad (SNI) requiere del fortalecimiento de los sistemas de control tradicionales, de sistemas de contabilidad y auditoría externa, pero además, de un sistema de pesos y contrapesos sociales que reduzca las brechas por las que la corrupción se disemina. Aquí aparecen regulaciones preventivas que no sólo sancionan el comportamiento deshonesto de servidores públicos, sino que procuran evitar, con todos los medios disponibles, que esta forma de comportamiento se presente. En este enfoque prosperan las regulaciones contra el conflicto de intereses o la transparencia de los procesos; y es aquí donde adquieren relevancia los códigos de ética, pero sobre todo los códigos de conducta.

A estas instituciones formales, deben sumarse también la promoción de una “cultura de la legalidad” que vaya ampliando la “presión social” sobre aquellos actores que se alejan de las normas que definimos en el espacio público. La cultura de la legalidad, vista como el conjunto de normas formales e informales que determinan el comportamiento probable de una sociedad, es un tema central que se refuerza en los distintos ámbitos de formación valorativa. La familia, la escuela, los medios de comunicación, se convierten en espacios institucionales que refrendan o contradicen los valores de una cultura orientada hacia la ley y la integridad.

CONTROL DE LA CORRUPCIÓN: ENTRE ZARES Y CIUDADANOS

La coordinación entre actores es uno de los aspectos centrales en la construcción de sistemas nacionales de integridad. No es posible dar resultados efectivos en esta materia sin la participación de otras agencias gubernamentales o sin el respaldo de la ciudadanía. Tratándose de un fenómeno que parece inabarcable, la participación coordinada de todos los actores sociales resulta crucial. Pero la tentación de coordinar toda la acción pública desde una sola oficina gubernamental es frecuente y muchas veces termina produciendo resultados magros. Si se busca impulsar una visión sistémica contra la corrupción debe tenerse particular cuidado con los enfoques tipo “cruzada contra la corrupción” o el nombramiento de “zares anticorrupción”, figuras que, aunque de enorme atractivo para los medios de comunicación, resultan potencialmente riesgosas y, en ocasiones, contraproducentes. La descentralización y la participación del público se convierten así en componentes indispensables de una estrategia eficaz de control.

La “cruzada” es normalmente una campaña de tipo militar contra un enemigo identificado que se ha infiltrado paulatinamente en nuestra cultura y tradiciones, y que ha de ser expulsado. La analogía con la corrupción es evidente, y el remedio propuesto también: puedes ser uno de nosotros, convertirte en uno de nosotros o sucumbir ante el filo de nuestra espada. La “cruzada” no está basada en la construcción de un mejor sistema, o en la reforma del imperante, sino en la imposición de valores y creencias a quienes no piensan de forma similar a la nuestra. Se trata de un enfoque particularmente complicado de promover frente a un fenómeno como la corrupción, que se presenta en entornos institucionales débiles y ante cálculos de costo-beneficio específicos. Los individuos en una comunidad tienen ciertos valores y creencias que influyen en su comportamiento, pero no son permanentemente “corruptos” u “honestos”. En realidad, para seguir con la metáfora de las cruzadas, escogen ser “católicos” o “musulmanes” dependiendo de aquello que a su juicio les conviene.

En términos de un mejor diseño institucional, el enfoque tipo “cruzada” tampoco hace un gran favor a los sistemas nacionales de integridad. En las cruzadas anti-corrupción, la cohesión del grupo contra el enemigo es fundamental y la autocrítica va erosionándose hasta desaparecer. La energía se concentra en la evangelización del enemigo y los esfuerzos por desarrollar mejores sistemas van tomando un lugar muy secundario. Así, toda la fuerza alcanzada para evidenciar las formas que toma la corrupción y canalizar la irritación social en contra de ella, no deviene en formas para atacar la raíz misma del problema.

La estrategia de los llamados “zares anticorrupción” tiene limitaciones similares. En la Rusia decimonónica, los zares eran figuras monárquicas que concentraban poderes excepcionales. Sus facultades rebasaban a las de un jefe de Estado convencional

y sus métodos incluían todo tipo de abusos en materia de derechos humanos. En materia de anticorrupción los límites en el uso de los llamados “zares anticorrupción” no estriba sólo en el origen autoritario de la figura, sino también en el tema de la concentración de poderes: un verdadero “zar anticorrupción” tendría tal poder que lastimaría la división de poderes y se convertiría en un riesgo a la integridad del Estado en sí mismo. Así que, en la práctica, los “zares anticorrupción” suelen ser figuras con limitaciones legales muy claras, que requieren de la coordinación entre agencias para ser efectivos, y en una democracia son figuras que deben ser respetuosas de la división de poderes. En la práctica los “zares anticorrupción” no son, ni deben ser, verdaderos zares, pero al nombrarlos las expectativas sobre sus resultados ya han quedado sembradas en la opinión pública. El desconcierto y la decepción es enorme: el “zar anticorrupción” no puede hacer por sí mismo lo que debería hacer un sistema nacional de integridad en su conjunto.

DESCENTRALIZACIÓN DEL CONTROL Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El reconocimiento de la corrupción como un fenómeno que se presenta en entornos institucionales permisivos, esto es, como un mal epidémico y no endémico, ha permitido reconocer que su control efectivo requiere de una profunda descentralización. Como se señala en la sección anterior, no basta con la designación de un responsable nacional de combatir la corrupción, sino que es necesario combinar facultades y fuerzas en distintos ámbitos e incluso fuera del propio aparato gubernamental. Los sistemas nacionales de integridad pueden ser pilares de esta descentralización, pero en la práctica se requiere del concurso y la participación de actores específicos que se encarguen de expresiones particulares del fenómeno. La descentralización de la lucha contra la corrupción reconoce también que, como en el caso de un brote epidémico, el control de la enfermedad no ha de confundirse con la sintomatología.

En años recientes, la idea de un control descentralizado de la corrupción ha dado pie al uso de leyes de acceso a la información pública. La llamada transparencia de la gestión pública tiene que ver con la posibilidad de descentralizar la información del Estado a todos aquellos interesados, y naturalmente, con una filosofía del control de la corrupción que hace de cada individuo o ciudadano un potencial contralor social. Las leyes de acceso a la información no resuelven por sí mismas el problema de la corrupción, pero se convierten en herramientas centrales en la descentralización y multiplicación del control. Siguiendo con la analogía sobre las epidemias, el acceso a la información pública no puede ser visto como una vacuna a la presencia de corrupción, pero sí como una condición profiláctica mínima para la creación de sistemas menos vulnerables a este fenómeno. Ello significa que aunque los esfuerzos parecen estar atomizados, en realidad tienen una mayor focalización.

En presencia de información de mayor calidad, los ciudadanos pueden tomar mejores decisiones, tanto en su relación con las autoridades gubernamentales, como en las urnas. Al romper el monopolio informativo del servidor público, se construye una nueva relación de gobernabilidad y se reducen los ámbitos de discrecionalidad en la operación del Estado. Tan importante como dotar a las legislaturas de información de calidad para ajustar el presupuesto o ejercer su función de auditoría, es el hecho de que cada ciudadano pueda acceder a la información que requiere para desarrollar su vida cotidiana y, cuando sus derechos se ven afectados, utilizar esa información a su favor.

La descentralización del control supone también una comunidad más activa en la defensa de sus derechos. En la comunidad escolar, por ejemplo, muchas veces supone una mayor participación en los espacios de toma de decisiones, como la mesa directiva de la Asociación de Padres de Familia. Descentralizar el control es reconocer que transparentar los espacios de decisión pública y en particular las decisiones es una forma eficaz de transformar la vida institucional de los países y mejorar la calidad en la provisión de los servicios públicos.

El uso de la información pública como herramienta anticorrupción es relativamente reciente, pero la existencia misma de este derecho está asociada con la consolidación de la democracia occidental. Las primeras experiencias en esta materia datan de finales del siglo XIX, cuando los países nórdicos decidieron ampliar los derechos de los ciudadanos frente al poder absoluto del Estado. La creación del *ombudsman*, el llamado “defensor del pueblo”, y el reconocimiento de derechos a todos los individuos, tienen mucho que enseñarnos sobre el comportamiento de la corrupción.

Durante la primera mitad del siglo XX, la defensa de los derechos humanos y civiles parecía ir contra las expresiones culturales de la época. A principios del siglo pasado era inconcebible reconocer derechos iguales a las mujeres o a grupos minoritarios, al punto que se pensaba que era “natural” o “normal” vivir dentro de comunidades con derechos diferenciados entre hombres y mujeres, entre nacionalidades o entre razas. Se pensaba que estas formas institucionales y culturales de discriminación eran inherentes o endémicas a las sociedades y, por lo tanto, que debían ser preservadas.

Con el avance de los derechos humanos y civiles, hemos confirmado que estas expresiones no eran parte consustancial de las sociedades humanas. En cambio, fuimos reconociendo que la marginación interracial o étnica era un fenómeno que podía aislarse y ser controlado. Algo similar ocurre con el abuso de las autoridades encargadas de la procuración de justicia. En la pasada década, por ejemplo, las denuncias de tortura ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos se redujeron significativamente, y hoy ya no figuran entre las principales causas de violación a los derechos humanos.

El uso de la información pública y la descentralización del control social son muestra de una perspectiva diferente en materia de anticorrupción. La responsabilidad pública de coordinar los esfuerzos en la materia puede estar en los gobiernos, pero el control efectivo de la corrupción depende también de la empresa privada, de las organizaciones sociales y de los ciudadanos. Sólo en la medida en la que estos individuos y grupos sean capaces de comprender los costos y desventajas que les significa la corrupción en el mediano y largo plazo, entonces serán aliados en su combate. La epidemia no puede desaparecer por decreto.

MIDIENDO LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO: ¿ENDEMIAS O EPIDEMIAS?

En el terreno del control de la corrupción el éxito no ha sido significativo. Los importantes avances en materia de acceso a la información no permiten todavía imaginar un horizonte homogéneo en la promoción de los derechos ciudadanos. Algunos gobiernos suelen pensar que el tema de la transparencia y del control de la corrupción son modas pasajeras que desaparecerán con el tiempo, y que la aprobación de instrumentos de poca calidad reducirá los costos políticos de oponerse a la transparencia. Otros gobiernos o legisladores consideran que la discusión del acceso a la información los convierte en automático en paladines de la honestidad pública. Y peor aún, los argumentos a favor de la corrupción siguen escuchándose en reuniones entre políticos y empresarios, esbozando la idea de que facilita la operación del Estado y disminuye ineficiencias. Como contexto, una buena parte de los ciudadanos sigue opinando que la corrupción es una expresión convencional de la vida en la sociedad mexicana.

Para entender mejor el alcance del fenómeno y sus muchas ramificaciones, en los últimos años se han venido realizando distintos estudios que identifican los grados de corrupción en la relación ciudadanía-gobierno y sector privado-gobierno. En el conjunto de los estudios la principal conclusión es que la corrupción es un fenómeno que se adapta a los marcos institucionales donde opera. En presencia de instituciones inoperantes la corrupción crece: la corrupción no es enfermedad endémica de la zona metropolitana de la Ciudad de México o desaparece con los gobiernos divididos. La corrupción se adapta a los sistemas administrativos y florece en ausencia de una normatividad efectiva.

NUMERALIA MÍNIMA SOBRE CORRUPCIÓN

En 2005, uno de cada tres encuestados por Transparencia Mexicana consideró que acabar con la corrupción en nuestro país era “poco posible” y poco más de 36% declaró que la corrupción existía porque los “funcionarios y políticos eran corruptos”. En contraste, casi 60% de los encuestados declaró estar de acuerdo con la afirmación

“todos hemos participado en la corrupción al menos una vez”. A los ojos de los hogares mexicanos el esquema es sencillo: la corrupción es un asunto de políticos y servidores públicos, aunque, claro, los ciudadanos participamos de ella.

¿Con qué frecuencia participamos de ella? De acuerdo con el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005 (INCBG),¹ los hogares mexicanos participaron en poco más de 115 millones de actos de corrupción en los doce meses anteriores a la realización del estudio. Estos actos, relativos a 35 trámites y servicios públicos, representaron poco más de 19 mil millones de pesos en “mordidas”; de esa cantidad, tan sólo la recolección de basura reportó más de mil millones de pesos. Estos pagos ilegales se realizaron para una variedad de trámites y servicios públicos, desde el drenaje o el predial, hasta obtener un pasaporte o recibir agua potable de un camión cisterna. La crudeza de los datos anteriores, que sólo analiza la llamada “pequeña corrupción”, haría pensar en un horizonte desolador para su control. La corrupción está en todas partes y, en apariencia, no hay forma de enfrentarla.

La realidad ilustrada por los resultados del INCBG es muy diferente. Aunque la frecuencia de corrupción es todavía alta, y afecta a buena cantidad de los servicios públicos proporcionados por los tres niveles de gobierno, la distribución de los casos de corrupción no es homogénea en las 32 entidades federativas del país. Hay estados de la República con una frecuencia menor de corrupción y hay otros con índices varias veces mayores.

Los resultados de la ENCBG ilustran también un fenómeno político. La frecuencia con la que la corrupción está presente en estos servicios públicos no depende del partido político que gobierna una entidad, ni distingue entre servicios públicos federales, estatales o municipales. Un servicio público federal, por ejemplo, puede estar afectado por corrupción en ciertas entidades de la República y no en otras, y los hogares de esa entidad pueden creer que esa es la forma habitual en la que se proporciona el servicio en todo el país.

En su conjunto, el INCBG muestra que en el país hoy existen trámites y servicios con márgenes aceptables de irregularidades, donde la corrupción es la excepción y no la norma, y existen servicios que funcionan regularmente, sin tener que entregar mordidas. ¿Cómo explicar estos comportamientos en un sistema donde la corrupción parece endémica? Probablemente replanteando y reconsiderando nuestra pregunta. Tal vez la corrupción no está en todas partes y tampoco se presenta con la misma frecuencia en todos los lugares donde está presente. Tal vez es necesario reconocer que la acendrada percepción social de que “la corrupción es imposible de corregir y atacar”, que “siempre ha sido así y así seguirá”, es el mejor antídoto de quienes quieren debilitar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y, por qué no, de quienes buscan preservar la impunidad.

La frecuencia de corrupción en el Estado de México, Puebla o el Distrito Federal, es de una magnitud diferente de la de Aguascalientes, Hidalgo o Colima, y ello en gran medida se explica porque tales gobiernos y sociedades han aceptado regirse por esa forma de relación.² Ello no significa, sin embargo, que se trate, como en ocasiones lo reporta la prensa, de entidades corruptas *versus* entidades honestas. En realidad, el índice ilustra cómo diferentes agencias gubernamentales, de los tres órdenes de gobierno, consiguen establecer una relación de mayor o menor integridad con los ciudadanos (o usuarios) de servicios públicos; en otras palabras, cómo las agencias del orden federal, estatal y municipal cumplen con su función social como gobiernos.

En contraste con los avances en materia de medición de corrupción, que ya permiten desagregar información por entidad federativa, tipo de trámite o servicio, o agencia gubernamental, la medición de la transparencia todavía está en sus primeras etapas de desarrollo. Los recientes avances de grupos sociales y académicos han tenido que atender las limitaciones propias de la medición en el cumplimiento de los derechos. Aunque se trata de derechos universales garantizados por la Constitución, su cumplimiento pasa por la aprobación de instrumentos jurídicos para cada una de las entidades federativas del país, y los indicadores para medir su avance se rigen exclusivamente por las previsiones jurídicas para cada una de las leyes aprobadas. La “métrica de la transparencia” dependerá en mucho de la capacidad de combinar una lectura estadística del cumplimiento de una Ley específica con la creación de indicadores que definan las condiciones del flujo y la calidad de la información en una entidad federativa independientemente del marco jurídico que su soberanía hubiera aprobado. En los próximos años habrá que distinguir entre el avance administrativo de un derecho, su ejercicio ciudadano y el contexto sociocultural en el que se ejerce este derecho. Como en otros temas de medición de derechos, los expertos en acceso a la información deberán construir sistemas de indicadores que vayan mucho más allá de lo prescrito por la Ley y que se refieran también al impacto de la misma.

En el país hoy existen trámites y servicios con márgenes “aceptables” de irregularidades, trámites y servicios donde la corrupción es la excepción y ya no la norma. Hoy existen servicios que funcionan regularmente sin tener que entregar mordidas. ¿Cómo explicar este comportamiento en un sistema donde la corrupción ha sido considerada por tanto tiempo como un mal endémico? ¿Cómo explicar los claroscuros?

Tal vez es momento de replantear nuestra pregunta. Como se ha sugerido a lo largo de este texto, la corrupción no está en todas partes y tampoco se presenta con la misma intensidad en todos los ámbitos de la vida pública del país. Hoy es necesario reconocer que la percepción social de que la corrupción es imposible de corregir y atacar, “que siempre ha sido así y así seguirá”, es el mejor pretexto de quienes quieren preservarla, de quienes buscan sostener la impunidad. La corrupción puede ser difícil de combatir, tanto como es complejo elevar los niveles de calidad educativa o

dotar de agua potable a todas las comunidades de un país con las desigualdades que tiene México, pero ello no significa que no deba hacerse nada contra ella. No podemos aceptar ese discurso fatalista. De haberlo hecho en otros casos, los mexicanos seguiríamos viviendo con la peste bubónica, a la que veríamos como un mal endémico de nuestras sociedades y, entre otros muchos derechos de la vida democrática, las mujeres todavía no tendrían derecho a ejercer el sufragio.

NOTAS

1. Los resultados completos de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 y 2003 están disponibles en www.transparenciamexicana.org.mx. La base de datos es pública y está disponible para consulta en el Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE (www.cide.edu). La edición 2005 está por ser incluida en estas bases de datos.
2. Los resultados completos para todas las entidades federativas están disponibles en www.tm.org.mx/corrupcionybuengobierno.

Capítulo 3

DISTRITO FEDERAL

ez Icaza Guerra Ford Villanueva Villanueva Sandoval
mo Guadiana Sánchez Andrade Kuri Cervantes Díaz Cu
ázquez Trejo Villafuerte Comenares Páramo Hernández
varez Icaza Díaz Cuervo López Velázquez Sandoval Bal
os Cano Guadiana Hernández Sánchez Álvarez Icaza Díaz

I. LA AUTONOMÍA COMO UN PRINCIPIO DE LA DEMOCRACIA

A raíz de que la autonomía constituye el principio básico en la organización de un Estado democrático de Derecho, esta condición se convierte en una norma para la demarcación del poder legítimo y en un elemento esencial para la especificación de las bases del acuerdo democrático.¹ Por esta razón, la autonomía exige un conjunto de reglas y requisitos institucionales, que contribuyan a un íntegro ejercicio de libertades y a una independencia plena frente a la acción del poder público.

A través del principio de autonomía, las personas y las organizaciones sociales adquieren capacidad para deliberar, juzgar, elegir y autodeterminarse en el espacio de lo público. Como un supuesto *sine qua non* para el ejercicio de la libertad y la igualdad, la autonomía se convierte, también, en un elemento determinante para los términos de asociación y gobernabilidad de los países democráticos. De este modo, constituye un factor para elegir con libertad e independencia diversas opciones, determinar y justificar decisiones de carácter colectivo, así como para llevar a cabo mecanismos de autorregulación, que favorezcan una convivencia social de respeto y armonía.

Como parte del Estado democrático de Derecho, la autonomía, al mismo tiempo que concibe y promueve la existencia de una diversidad de centros de poder, contribuye a la salvaguarda de la seguridad jurídica y de los derechos humanos de todas las personas.

CAPÍTULO 3

La autonomía de los organismos públicos en un Estado democrático de Derecho

Emilio Álvarez Icaza Longoria

Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

presiden@cdhdf.org.mx

A B S T R A C T

Las personas y las organizaciones sociales, a través del principio de autonomía, adquieren capacidad para deliberar, juzgar, elegir y autodeterminarse en el espacio de lo público. Los procesos de ciudadanía y profesionalización, así como la transparencia en la gestión pública, son ingredientes necesarios para la conformación y la vigencia de los organismos públicos autónomos.

En las democracias emergentes, el principio de división de poderes reconoce la existencia de nuevas formas de organización autónomas y de nuevos ámbitos funcionales. Paulatinamente, se establecen organismos de control independientes y especializados, que determinan nuevos sistemas de pesos y contrapesos. Por esta razón, la autonomía, además de encauzar cada vez más las acciones sociales y los objetivos en común para compensar las distorsiones en el ejercicio de las libertades fundamentales, convierte a las instituciones democráticas y a los organismos públicos autónomos, en las instancias cruciales para el control formal del Estado.

Así como la autonomía universitaria en México salvaguarda la libertad de cátedra, de pensamiento y de investigación, así como la capacidad de gobernarse y organizar sus propios planes y programas de estudio, la autonomía que se ha reconocido en algunos organismos públicos durante los últimos años, se concibe como la capacidad de actuar con independencia frente al poder público, a partir de una normativa y poderes propios.

En materia electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE), y los 32 organismos electorales de las entidades federativas, además de gozar de plena autonomía e independencia en sus decisiones, son depositarios de la autoridad electoral para la organización de los comicios que renuevan los órganos de representación política en el país. Esta autonomía de los organismos electorales, genera condiciones de certidumbre e imparcialidad en la competencia electoral, así como un clima de confianza en la sociedad y un ambiente de normalidad democrática de amplio reconocimiento.

A partir de la influencia de la doctrina jurídica que sustenta la autonomía en el país, en septiembre de 1999, se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgarle a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, autonomía presupuestaria y de gestión, y reconocerle con ello, el carácter de órgano autónomo constitucional independiente de los poderes públicos. Así como en el año 2002, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) alcanzó también su autonomía, en las entidades federativas del país se han llevado a cabo paulatinamente adecuaciones al marco normativo, con el propósito de reconocer en la autonomía, el fundamento de actuación de los organismos públicos de derechos humanos (OPDH).

A partir de su naturaleza jurídica, actualmente existen en el país 20 OPDH con plena autonomía, 10 reconocidos como órganos descentralizados y 2 registrados como organismos con autonomía funcional (Guerrero e Hidalgo).² Es importante destacar que actualmente el Congreso del Estado de Coahuila, analiza reformas a la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos, con la finalidad de otorgarle a este organismo público plena autonomía.

De igual manera, es importante advertir también que los métodos de designación de los presidentes de los OPDH muestran una evolución significativa. Actualmente, en diecinueve entidades federativas, los congresos de los estados designan a los presidentes de los OPDH a través de una convocatoria pública o por medio de los grupos parlamentarios. En dos casos (Morelos y Tlaxcala), los presidentes son elegidos por los consejeros de las comisiones, que a su vez, son elegidos por el Congreso del estado.³

Lamentablemente, en once estados se registra todavía la participación de los gobernadores en el proceso de designación de los presidentes de los OPDH. De estos últimos casos, cabe señalar que en Campeche y Guanajuato, las ternas para elegir presidentes, consideran por lo menos la opinión de las organizaciones sociales y de aquellas de carácter no gubernamental. A pesar de estos casos específicos, se puede advertir que la autonomía constituirá en el mediano plazo una regla para todos los OPDH. Sin embargo, a lo largo del proceso que se lleve a cabo sobre este particular, es también importante perfeccionar paulatinamente los procedimientos de reelección, así como los parámetros de evaluación que realizan los congresos locales para elegir el perfil que deben cubrir los presidentes de los OPDH.

La autonomía por sí sola no genera un entorno de infalibilidad por decreto. Los procesos de ciudadanía y profesionalización, así como la transparencia en la gestión pública, son ingredientes determinantes a considerar para la conformación y la vigencia de los organismos públicos autónomos. En cuanto a la ciudadanía, es oportuno advertir que actualmente se erige como un factor de equilibrio constitucional y político en la toma de decisiones. El control de los órganos normativos y de dirección, por parte de representantes apartidistas de la sociedad civil, ha garantizado “la transformación de la administración electoral federal, de un modelo de autoservicio en manos de un Estado dispuesto a diseñar y violar las reglas en beneficio propio, a un modelo de delegación, en manos de terceros apartidistas encargados de administrar el proceso electoral de manera imparcial”.⁴

La ciudadanía que se concibió para los organismos electorales, y que opera actualmente también en los OPDH y en los órganos que garantizan el acceso a la información pública, no puede ser percibida como un sinónimo de parcialidad puesta al servicio de los gobiernos o de los poderes fácticos. Por el contrario, la ciudadanía configura el reclamo y las aspiraciones legítimas de una sociedad cada vez más plural, dentro del espacio de lo público. Así como expresa la voz de los representantes de las organizaciones sociales, civiles, académicas y de los medios de comunicación, también se convierte en una participación activa dentro de la toma de decisiones, para resolver aquellos asuntos que antes sólo estaban reservados para el gobierno y los partidos políticos.

Quizá la contribución más importante de la ciudadanía a la democracia, sea precisamente la voluntad política de anteponer la certeza, la imparcialidad, la objetividad y el profesionalismo, a cada uno de los actos y a cada una de las decisiones que regula la normativa correspondiente. Por esta razón, la profesionalización constituye otro signo distintivo dentro de las tareas que despliegan los organismos públicos autónomos. Durante los años de su formación, ha constituido la piedra angular para elevar la calidad del servicio público, así como para especializar las atribuciones que les reconoce la Ley.

Con el diseño e implementación de diferentes servicios civiles de carrera, es posible modernizar los sectores estratégicos de la función pública, revertir con éxito el ejercicio arbitrario y discrecional del poder público, y alcanzar relativa estabilidad en la gestión pública cuando se experimentan procesos de alternancia política y gobiernos divididos. La ética, la transparencia y la rendición de cuentas que caracterizan el trabajo profesional de los organismos públicos autónomos, además de contribuir a la eficiencia en la capacidad de respuesta institucional, constituyen los principios básicos para la construcción de un nuevo modelo de gobernabilidad democrática. Como agente de cambio e innovación, el personal de carrera se reafirma paulatinamente como el pilar más importante de la nueva gestión pública y como un factor clave para la continuidad y la vigencia de las tareas institucionales.

II. TRANSPARENCIA Y GESTIÓN PÚBLICA

La autonomía que gozan los órganos públicos autónomos en un Estado democrático de Derecho, no constituye en modo alguno, una condicionante de extraterritorialidad ajena a toda normativa y mecanismos de control. Por el contrario, los órganos autónomos actúan en un orden jurídico nacional que les obliga a respetar la Constitución Política del país, las leyes federales y locales aplicables, así como los tratados internacionales firmados y ratificados por los poderes del Estado. Por este motivo, actuar bajo un régimen autónomo e independiente, exige que las instituciones públicas trabajen y se conduzcan con una plena y reconocida transparencia. “No se concibe una sociedad democrática sin el libre acceso a la información. La posibilidad de investigar, recibir y difundir información es un derecho humano que ayuda a moldear al hombre en su dimensión social”.⁵ Ninguna democracia sobrevive ni prospera con esquemas de confidencialidad y secrecía, que sólo contribuyen a mantener modelos en donde persiste un ejercicio vertical del poder.

Otra vertiente del derecho a la información, es el principio de publicidad que observan todas las actividades y tareas que despliegan los organismos públicos autónomos. La publicidad de los actos y el control de los mismos, configura un elemento de confianza hacia la gestión pública, por parte de la sociedad. Con la transparencia

■ Distrito Federal ■

se edifica paulatinamente un orden social regulado por el derecho y alejado de la discrecionalidad, se fortalece la capacidad de las instituciones públicas para persuadir, encauzar y resolver el conflicto social por la vía legal, y se introyecta en las personas el valor social de las reglas; en síntesis, el derecho se convierte en un componente eficaz de persuasión y certeza.

Por otro lado, la transparencia de la gestión pública permite también llevar a cabo un escrutinio público de las decisiones de autoridad, evaluar su desempeño y fiscalizar el destino de los recursos públicos. Por esta razón, adquiere vital importancia reconocer en el corto plazo, una autonomía plena para el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, así como para aquellos órganos análogos que operan en las entidades federativas del país. En los regímenes democráticos no basta sólo con la transparencia en la competencia electoral, sino que es necesario asegurar permanentemente un ejercicio transparente de la gestión gubernamental, a través de la participación y el compromiso constante de la sociedad.

III. DESAFÍOS DE AUTONOMÍA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

Como se refirió con anterioridad, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, además de definir los términos de relación con la sociedad civil, fortalecen también el carácter autónomo de los OPDH. Por este motivo, además de transparentar y publicitar la información que dispone la legislación en la materia, los OPDH deben constituirse como agentes de vanguardia y poner a disposición de la opinión pública, información estadística consolidada, que permita describir con precisión el número de quejas interpuestas en contra de las autoridades administrativas, la cantidad de personas agraviadas, el tipo de violaciones a los derechos humanos y las recomendaciones emitidas hacia la autoridad. La disposición de esta información, además de cuantificar objetivamente las violaciones a los derechos humanos, permite proyectar la dimensión del problema estructural en la materia.

En cuanto a los aspectos de carácter presupuestal, más allá de la autonomía plena que permite la aprobación de los proyectos de presupuesto sin modificación alguna, así como la libertad de gestión de los recursos públicos, es importante considerar el avance de los OPDH hacia una más amplia transparencia en el ejercicio de gasto público, racionalizar y optimizar los recursos públicos asignados, y llevar a cabo reasignaciones presupuestales que reflejen mejor los reclamos de la sociedad y alcancen una mayor rentabilidad social.

Lamentablemente, muchas veces “las normas que regulan el proceso presupuestario privilegian el conjunto de procedimientos necesarios para ejercer el gasto y

relegan la atención sobre los resultados; los incentivos se orientan hacia el uso extremadamente rígido y excesivamente reglamentado del gasto, sin que exista preocupación por el ahorro o la rentabilidad social de los recursos.”⁶ De esta manera, el monto de recursos disponibles tiende a ser fuertemente inercial y deja de estimar los costos financieros en función de las metas. Es decir, con los montos designados —techos presupuestarios—, se estiman metas en forma intuitiva y con base en los costos promedio históricos más la inflación estimada,⁷ con lo que se vuelve difícil encontrar homogeneidad en los indicadores de gestión, así como en las metodologías de evaluación.

Ante esta situación, la transparencia se convierte en un aliado y “en un prerrequisito para el debate público, sin el cual no se ofrece la posibilidad de incorporar las preferencias de los diferentes grupos sociales afectados, ni la oportunidad de mejorar las decisiones presupuestales al someterlas al escrutinio y discusión de diversos actores sociales”.⁸ La transparencia y la reasignación del gasto público que realicen los OPDH, contribuye necesariamente a evaluar mejor los programas y proyectos en materia de defensa y promoción de los derechos humanos, a perfeccionar los mecanismos de control en el ejercicio del gasto y a reorientar las políticas públicas de derechos humanos, con aquellas instancias que participan en el diseño y operación de las mismas. No hay que olvidar, que la vigencia de la autonomía de los OPDH, no sólo se logra con la independencia de decisión frente a los poderes públicos, sino también a través de mecanismos de autorregulación que garantizan rentabilidad presupuestal, profesionalización de tareas y rendición de cuentas.

Por otra parte, vale la pena también señalar que el factor de equilibrio constitucional y político que desempeñan los OPDH para la protección de los derechos humanos, así como el fortalecimiento de su autonomía institucional, requiere necesariamente que sean reconocidos como autoridades en la materia y que cuenten con relativa capacidad coercitiva para afectar, alterar o revocar todo acto de autoridad que constituya una violación a los derechos humanos de las personas. Desafortunadamente, en los gobiernos en donde el abuso y la omisión continúan siendo una constante en la relación con la sociedad, el carácter no vinculatorio de las recomendaciones también continúa siendo medida insuficiente para salvaguardar las libertades y los derechos humanos de las personas.

Por ello, es importante avanzar hacia una plena e integral protección de los derechos humanos. La participación del Poder Legislativo para fortalecer el carácter de las recomendaciones es una condición imprescindible para progresar en esta ruta. Tanto la intervención de las comisiones de derechos humanos de los órganos legislativos, así como la comparecencia de los servidores públicos involucrados en alguna violación de los derechos humanos, permiten transitar de una recomendación con carácter estrictamente moral, a una exhortación legislativa que propicie una reconsideración

institucional, por parte de las autoridades involucradas. La defensa y la protección de los derechos humanos son tareas todavía inconclusas. Sin embargo, se tiene la certeza de que la voluntad de los poderes públicos y el impulso ciudadano, lograrán que en el corto plazo, este tema sea parte vital de la agenda pública. Un Estado democrático de Derecho sólo es viable si su andamiaje, normativo e institucional, adquiere un carácter dinámico ante el cambio, y si tiene una capacidad de receptividad a demandas legítimas de mayor libertad, seguridad individual, igualdad jurídica, no discriminación y acceso equitativo a la administración de la justicia.

Anexo 1 Naturaleza Jurídica de los OPDH

ENTIDAD	NATURALEZA JURÍDICA	DESIGNACIÓN PRESIDENTE	ÚLTIMA REFORMA A LA LEY
COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES	Organismo autónomo en su gestión y presupuesto, con personalidad jurídica y patrimonio propios	Congreso del estado a través de una convocatoria pública	16 de enero de 2003
PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PROTECCIÓN CIUDADANA DE BAJA CALIFORNIA	Organismo de carácter administrativo de participación ciudadana, dotado de autonomía plena, presupuestaria y reglamentaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios	Congreso del estado a través de una convocatoria pública	6 de noviembre de 2002
COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE BAJA CALIFORNIA SUR	Organismo público de carácter autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios	Congreso del estado por medio de una terna que presente el gobernador	3 de diciembre de 1992

<p>COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE CAMPECHE</p>	<p>Organismo con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Cuenta con autonomía presupuestal</p>	<p>Congreso del estado por medio de una terna que presente el Gobernador. La terna considerará la opinión de las organizaciones sociales</p>	<p>31 de diciembre de 1992</p>
<p>COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE CHIAPAS</p>	<p>Organismo público autónomo</p>	<p>Congreso del estado por medio de una terna que presente el Gobernador</p>	<p>9 de noviembre de 2004</p>
<p>COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA</p>	<p>Organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios</p>	<p>Congreso del estado</p>	<p>8 de septiembre de 1992</p>
<p>COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COAHUILA</p>	<p>Organismo descentralizado de la Administración Pública estatal, plena autonomía en el desempeño de sus funciones. Cuenta con personalidad jurídica y patrimonios propios</p>	<p>Congreso del estado por medio de una terna que presente el Gobernador</p>	<p>19 de enero de 2001</p>

<p>COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE COLIMA</p>	<p>Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de carácter autónomo y con participación de la sociedad civil</p>	<p>Congreso del estado a propuesta de los grupos parlamentarios</p>	<p>28 de mayo de 1992</p>
<p>COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL</p>	<p>Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios</p>	<p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal por medio de una convocatoria a las organizaciones sociales</p>	<p>1 de junio de 2005</p>
<p>COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE DURANGO</p>	<p>Organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonios propios, dotado de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria</p>	<p>Congreso del estado a propuesta de los grupos parlamentarios, bajo la auscultación que considere pertinente entre las organizaciones civiles</p>	<p>7 de noviembre de 2000</p>
<p>COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO</p>	<p>Organismo público autónomo de carácter permanente con personalidad jurídica y patrimonio propios</p>	<p>Congreso del estado a propuesta de los grupos parlamentarios</p>	<p>1 de julio de 1997</p>

<p>PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO</p>	<p>Organismo dotado de plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios</p>	<p>Congreso del estado por medio de una terna que presente el gobernador. La terna considerará la opinión del Consejo, y de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales</p>	<p>26 de septiembre de 2000</p>
<p>COMISIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE GUERRERO</p>	<p>Organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración plural, con la participación de la sociedad civil, dotado de autonomía técnica y operativa. Le corresponde al menos el 10% del presupuesto destinado a la Procuraduría General de Justicia</p>	<p>Nombrado por el gobernador y aprobado por el Congreso del estado. Es inamovible hasta su jubilación</p>	<p>25 de septiembre de 1990</p>
<p>COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE HIDALGO</p>	<p>Organismo técnico jurídico que cuenta con autonomía orgánica y funcional. No refiere atribuciones presupuestales</p>	<p>Designado por el gobernador y aprobado por el Congreso del estado</p>	<p>3 de junio de 1990</p>

<p>COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE JALISCO</p>	<p>Organismo público dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propios</p>	<p>Congreso del estado a través de una convocatoria pública dirigida a las organizaciones sociales</p>	<p>22 de diciembre de 2000</p>
<p>COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MICHOACÁN</p>	<p>Órgano con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios</p>	<p>Congreso del estado a través de una convocatoria pública dirigida a las organizaciones sociales</p>	<p>11 de julio de 2003</p>
<p>COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS</p>	<p>Organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios</p>	<p>Electo por el Consejo de la Comisión, quien a su vez, es aprobado por el Congreso del estado, a través de una convocatoria pública dirigida a las organizaciones sociales</p>	<p>31 de enero de 2000</p>

<p>COMISIÓN DE DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA EL ESTADO DE NAYARIT</p>	<p>Organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de autonomía de gestión, presupuestaria, técnica y operativa</p>	<p>Congreso del estado</p>	<p>No disponible</p>
<p>COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEÓN</p>	<p>Organismo público descentralizado, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios</p>	<p>Congreso del estado</p>	<p>23 de diciembre de 1992</p>
<p>COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE OAXACA</p>	<p>Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios</p>	<p>Congreso del estado por medio de una terna que presente el Gobernador</p>	<p>27 de enero de 1993</p>
<p>COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE PUEBLA</p>	<p>Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de carácter autónomo en cuanto a sus resoluciones y funciones</p>	<p>Congreso del estado entre las propuestas que presenten las organizaciones sociales</p>	<p>16 de marzo de 2000</p>

■ Distrito Federal ■

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE QUERÉTARO	Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de autonomía técnica y operativa	Nombrado por el gobernador y sometido a la aprobación del Congreso del estado	22 de diciembre de 1992
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO	Organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios	Congreso del estado a propuesta de los grupos parlamentarios	30 de septiembre de 1992
COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ	Organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios	Congreso del estado	No disponible
COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SINALOA	Organismo descentralizado, representativo de composición plural, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios	Congreso del estado entre las propuestas que presenten las organizaciones sociales	21 de junio de 2001
COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA	Organismo público, de carácter autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios	Congreso del estado entre las propuestas que presenten las organizaciones sociales	15 de diciembre de 2003

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE TABASCO	Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios	Congreso del estado por medio de una terna que presente el gobernador	29 de diciembre de 1992
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS*	Organismo público autónomo e independiente con personalidad jurídica y patrimonio propios	Nombramiento del gobernador y sometido a la aprobación del Congreso del estado	6 de diciembre de 1993
COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE TLAXCALA	Organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios	Designado por el Consejo de la Comisión, que a su vez, es aprobado por el Congreso del estado, a través de las propuestas de los grupos parlamentarios	22 de mayo de 2001
COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS PARA EL ESTADO DE VERACRUZ	Organismo autónomo, con personalidad jurídica	Congreso del estado a propuesta de los grupos parlamentarios	30 de enero de 2001

<p>COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE YUCATÁN</p>	<p>Organismo público autónomo, con per- sonalidad jurídica y patrimonio propios</p>	<p>Congreso del estado a través de una convo- catoria pública dirigida a las organizaciones sociales</p>	<p>15 de mayo de 2002</p>
<p>COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE ZACATECAS</p>	<p>Organismo autóno- mo, con personali- dad jurídica y patri- monio propios</p>	<p>Congreso del estado a pro- puesta de los grupos parla- mentarios</p>	<p>No disponible</p>

Elaborado a partir de las últimas reformas a las legislaciones locales de las 32 entidades federativas de la República Mexicana.

* El Artículo 126 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas reconoce esta naturaleza jurídica, aunque la ley reglamentaria reconoce a la Comisión de Derechos Humanos como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

NOTAS

1. David Held, *Modelos de Democracia*, Madrid, España, Alianza Editorial, 2001, p. 338.
2. Ver Anexo 1.
3. Ver Anexo 1.
4. Andreas Schedler, "Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral", *Revista Política y Gobierno*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000, p.387.
5. Miguel Julio Rodríguez Villafañe, "Información sobre la justicia y justicia en la información en Argentina", en *La Transparencia en la Impartición de Justicia: Retos y Oportunidades*, México, D. F., UNAM; 2004, p.65.

■ Emilio Álvarez Icaza Longoria ■

6. Juan Pablo Guerrero Amparán y Rodolfo Madrid Sánchez de la Vega, “Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México”, en *Impuestos y Gasto Público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, D. F., Cámara de Diputados, LIX Legislatura/CIDE, 2004, p. 185.
7. Idem., p.185.
8. Idem.,p. 198.

I. INTRODUCCIÓN

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal se encuentra en una etapa incipiente y de consolidación. A tres años y medio de que se publicara en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se han logrado avances importantes, al grado de que después de las reformas del 28 de octubre del 2005 la Ley del D. F. fue considerada por el grupo Libertad de Información-México A. C. como la segunda mejor Ley de Acceso a la Información, de las 27 estatales existentes al momento de la evaluación realizada por esta organización.¹

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFO-DF), creado en la reforma de octubre del 2005, y formalmente integrado en marzo del 2006, consciente de que las modificaciones a la Ley representan sólo el primer paso de un largo camino que debe ser recorrido para que el derecho de acceso a la información en el Distrito Federal sea ejercido plenamente, ha dedicado estos primeros meses de trabajo al establecimiento de las condiciones necesarias para que cualquier persona interesada en obtener información en posesión de los entes públicos pueda ejercer su derecho en las mejores condiciones.

En este trabajo se señalan, en el primer apartado, las principales acciones desarrolladas por el INFODF, para garantizar el ejercicio pleno de este derecho incipiente, con la finalidad de mostrar algunos de los logros obtenidos, para en

CAPÍTULO 3

Logros y retos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Óscar Mauricio Guerra Ford

Comisionado ciudadano presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

oscar.guerra@infodf.org.mx

A B S T R A C T

El principal reto del INFODF es lograr en la población un mayor conocimiento del derecho de acceso a la información pública. La inclusión de contenidos temáticos relativos a la transparencia y rendición de cuentas en los planes y programas de estudios es uno de los mecanismos que deben adoptarse en el largo alcance que ha tenido el trabajo desarrollado por el INFODF, a pesar de los recursos limitados con los que cuenta, 33% menos que el promedio nacional.

un segundo apartado hablar de las áreas que, a juicio del autor, deben ser fortalecidas.

II. AVANCES

Por su importancia, una de las tareas que debe ser atendida en especial es la de investigar, conocer y resolver los recursos de revisión que son interpuestos contra los actos y resoluciones dictados por los entes públicos, con relación a las solicitudes de acceso a la información, para garantizar el principio democrático de publicidad de los actos del Gobierno del Distrito Federal, consagrado en la Ley.

Del 2004 al 24 de octubre del 2006² se han interpuesto 216 recursos de revisión. En el 58% de los casos el sentido de las resoluciones favoreció al recurrente permitiendo que accediera a la información.

Este es un indicador de que el recurso de inconformidad ha resultado ser un dispositivo eficaz para la protección de los derechos de acceso a la información, al tiempo que abre una oportunidad para reforzar la calidad de las decisiones y actos de los entes obligados por la vía de la interpretación adecuada de las hipótesis previstas en la Ley respecto de la prueba de daño, o la mejora en la administración de los sistemas de gestión documental.

Los 19.6% de los recursos que han sido sobreseídos en el 2006, presentan una circunstancia especial. La mayoría fueron resueltos de esta manera debido a que los entes públicos modificaron la resolución original, entregando la información solicitada a satisfacción del recurrente, eventualidad que dejó a los recursos sin materia. Esta es una manifestación de las adecuaciones en la conducta de los entes públicos en cuanto a la atención de solicitudes de información que habían negado con anterioridad.

Es importante señalar que con relación al total de solicitudes de información tramitadas y atendidas durante el primer semestre de 2006 (2,772 solicitudes), los recursos de revisión representaron el 2.3%. Es decir, que de cada 100 solicitudes tramitadas y atendidas menos de tres se convirtieron en recursos de revisión, dato que refleja el esfuerzo realizado por los entes públicos al privilegiar el acceso a la información que detentan.

De 2004 al 23 de octubre de 2006, los entes que mayor número de recursos de revisión tienen ante el INFODF, en relación con el número de solicitudes recibidas, son: la Caja de Previsión de la Policía Auxiliar del D. F., pues de las solicitudes recibidas el 28.5 % se convirtieron en recursos de revisión; la Junta de Asistencia Privada con el 25%; Servimet con el 20%; el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF) con el 11.5% y la Secretaría de Cultura con el 8.3 %.

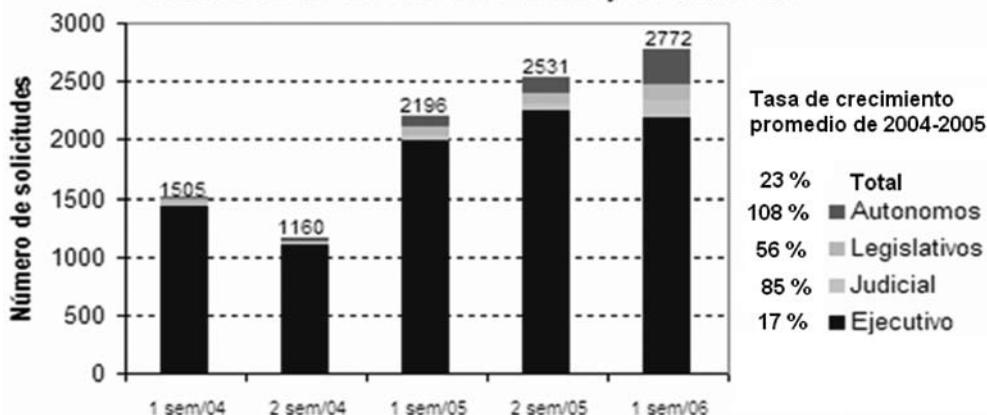
Otra de las funciones del INFODF es la evaluación y vigilancia del cumplimiento de la Ley, la cual es ejercida a través de la valoración del ejercicio del derecho de acceso a la información pública. En la consecución de este fin, el tratamiento que dan los entes a las solicitudes de información pública es objeto de análisis mediante indicadores diseñados ex profeso. En forma paralela, se procede a la evaluación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 13 de la Ley, ejercicio con el que se califica el cumplimiento de la publicación de información que debe ser difundida sin que medie una solicitud de acceso. Estas evaluaciones han transitado, en los últimos meses, de ser simples chequeos de listados a protocolos con metodologías ex profeso para medir la calidad de la información publicada.³

Adicionalmente, el INFODF evalúa el desempeño de los entes públicos respecto del ejercicio del derecho de acceso a la información pública mediante el envío semestral, a los titulares de los 69 entes públicos obligados, del Formato de Información Estadística de Solicitudes de Información, para que éstos proporcionen información sobre las solicitudes de acceso recibidas, así como la respuesta que la Oficina de Información Pública dio a las mismas.

Los resultados obtenidos son interesantes, del análisis de la información recabada es posible señalar que, aún cuando el ejercicio de este derecho recién ha iniciado, el interés de las personas va en aumento. La gráfica siguiente muestra que cada año son recibidas más solicitudes de acceso. Del año 2004 al 2005, las solicitudes se incrementaron en un 77.4%. En otro nivel, la trayectoria analizada en segmentos semestrales muestra la misma tendencia: en el primer semestre de 2006 se recibieron 26.22% más solicitudes que en el primer semestre de 2005.

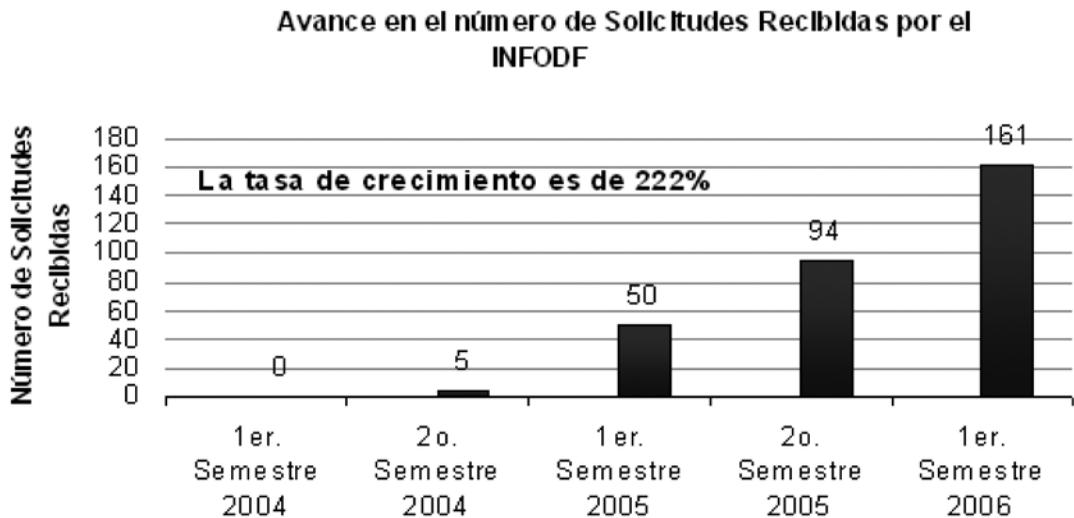
Gráfica 1

Solicitudes de acceso recibidas por semestre



El aumento en el interés sobre la gestión pública del Distrito Federal también ha encontrado eco en el INFODF. Un mayor número de solicitudes han sido presentadas ante esta instancia, la que ahora es más conocida y, por ende, más cuestionada. Durante el primer semestre de 2006, el INFODF ha recibido un 222% más de solicitudes con respecto al primer semestre de 2005.

Gráfica 2



En un espectro más amplio, el interés que tiene la ciudadanía en la información en posesión de los entes públicos está centrado en actividades específicas. La información expuesta en la gráfica 1 nos muestra que desde el primer semestre del 2004, el Ejecutivo ha recibido más solicitudes de acceso en comparación con los entes autónomos, o los órganos legislativo y judicial. Aunque en relación al número de entes de cada órgano, es el judicial el que más solicitudes recibe.

Otra tendencia observable es el incremento de la presentación de solicitudes por la vía electrónica. Durante el primer semestre del año 2006, 507 fueron recibidas por esta vía, esto es el 21.9%. El ente que mayor número de solicitudes recibió fue el INFODF, con 138 solicitudes, seguido por la Comisión de Derechos Humanos del D. F., con 58, la Contaduría Mayor de Hacienda con 37 y la Secretaría de Transporte y Vialidad con 36.

■ Distrito Federal ■

Además de vigilar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el INFODF realiza también una evaluación del cumplimiento de la Ley mediante la aplicación de un cuestionario, en el que se requiere información sobre el cumplimiento de diversas acciones para el cumplimiento de la Ley.

De manera general, de los datos obtenidos del reporte se obtuvieron los siguientes resultados: en marzo de 2006 sólo 38 (55%) entes públicos cumplían con la publicación en sus sitios de Internet de la información de oficio básica establecida en el Artículo 13 de la Ley; 62 (90%) entes públicos utilizaban el correo electrónico para recibir y responder solicitudes; y 4 (6%) entes públicos aún pedían identificación para solicitar información.

En septiembre, después de que fueron atendidas las recomendaciones emitidas por el INFODF, se tuvo un gran avance en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y se tiene que 68 (98.5%) entes públicos cumplen con la publicación en sus sitios de Internet de la información de oficio básica, sólo un ente público se encuentra en proceso de cumplimiento; el 100% de los entes públicos ya utilizan el correo electrónico para recibir y responder solicitudes de información y ninguno solicita ya identificación como requisito para acceder a la información pública.

Con el fin de realizar valoraciones más precisas, se han elaborado índices de evaluación cualitativa para cada una de las categorías relacionadas con las obligaciones de transparencia, los cuales se están aplicando actualmente. Entre éstos podemos ubicar: un índice para evaluar las características de las secciones de transparencia en los portales de Internet y la calidad de la información electrónica; un índice de acceso a la información y uno más para evaluar el grado de satisfacción de los solicitantes de información.

Otra atribución del INFODF es la de enterar a los órganos internos de control el incumplimiento de alguna de las disposiciones contenidas en la Ley por parte de algún ente obligado. En este sentido, de 2004 al 24 de octubre de 2006, se dieron 45 vistas a estos órganos, de los cuales la Contraloría determinó que en 6 casos no existía responsabilidad administrativa, amonestó públicamente a 18 servidores públicos, suspendió por 3 días a dos servidores públicos, por 5 días a uno y a otro más por 15 días, declaró improcedente una vista y 20 más están en proceso de ser resueltas.⁴

En la difusión del conocimiento de la Ley, el INFODF ha emprendido tres acciones importantes: la creación de un acervo documental, la publicación de estudios y la capacitación de servidores públicos.

El esfuerzo por difundir el conocimiento de la Ley entre los ciudadanos se ha acompañado de una intensa capacitación a servidores públicos mediante la impartición de cursos presenciales y de cursos en línea.

En el 2004 se impartieron 21 cursos presenciales cuyo contenido versó sobre la sensibilización al cambio y el servicio de calidad, capacitando a un total de 113 servidores públicos provenientes de 59 entes obligados. En el 2005, se impartieron 11 cursos sobre la Ley de Transparencia, en los que se capacitó a 264 servidores públicos adscritos a 23 Entes; así como 6 cursos en materia de Administración de Documentos y gestión de archivos en los que se capacitó a 114 servidores públicos provenientes de 46 entes.

En el 2005 fue impartido el primer diplomado sobre “Transparencia y Acceso a la Información Pública en el D. F.”, en el que participaron 48 servidores públicos, repitiendo la experiencia en el 2006, con un segundo y un tercer diplomados, en los que han participado 94 servidores públicos. Estos diplomados están orientados a ampliar el conocimiento de los responsables de las OIP en los entes obligados, personal especializado y de organizaciones no gubernamentales, sobre las materias incluidas en su denominación.

En lo que respecta al 2006, de enero al mes de agosto, se capacitó a 37 servidores públicos sobre el tema de la prueba de daño y otros cursos sobre clasificación y desclasificación de la información.

Por la flexibilidad y comodidad que representa, uno de los mecanismos que mejores resultados ha dado en materia de capacitación, fue la creación de un aula virtual de aprendizaje, en la que está disponible el curso sobre la Ley de Transparencia del Distrito Federal. Desde su implementación, en marzo de 2006, y hasta el 25 de octubre de este año, se han inscrito 2054 servidores públicos de los que 1357 han acreditado un puntaje de 100, obteniendo así su constancia.

Con el objetivo de lograr espacios de interlocución, reflexión, análisis e intercambio de experiencias sobre los procesos de capacitación, difusión, y los problemas y obstáculos para la implementación de la Ley, en el 2005 se integró la Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública, participando 350 servidores públicos de 67 entes, generando diversos documentos orientadores.

Se realizaron convenios con el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Nacional Autónoma de México, con la finalidad de establecer las bases y mecanismos operativos para coordinar el diseño y ejecución de diversas estrategias y actividades de capacitación, educación, investigación y de servicio social, dirigidas al fortalecimiento de la cultura de transparencia y acceso a la información pública.

La publicación de este libro, en el cual se han incluido trabajos de prestigiosos estudiosos del tema, representa uno de los primeros esfuerzos del INFODF por

■ Distrito Federal ■

promover la generación de estudios e investigaciones en las materias de transparencia y acceso a la información pública en el Distrito Federal.

Con el objetivo de garantizar el debido equilibrio entre la protección de los datos personales y la custodia de la información reservada y el acceso a la información, se están elaborando, con el apoyo informado de los entes públicos a quienes están dirigidos, los lineamientos generales para la organización y administración de sus servicios archivísticos, así como para la clasificación y desclasificación de la información y la protección de datos personales. En concordancia con este propósito, se pretende desarrollar una estrategia integral que permita tanto la formulación y emisión de las reglas esenciales en las materias de la Ley, como promover, a través de la capacitación y el autoaprendizaje, una cultura institucional y social en esos temas, de cara a su correcta utilización y facilitar el acceso a la valiosa información que contienen.

Para establecer mecanismos seguros y confiables que faciliten el acceso a información de manera expedita,⁵ a partir del 31 de octubre del 2006 en el Distrito Federal se implementó el Sistema INFOMEX, con lo cual cualquier persona interesada en acceder a la información pública en posesión de los entes del Distrito Federal, podrá presentar su solicitud a través de la página www.accesodf.org.mx. De esta manera se ofrece a los solicitantes una herramienta amigable y segura para ejercer su derecho de acceso a la información pública; y se mantiene un registro electrónico eficiente y confiable respecto al número de solicitudes y el estado que guarda su gestión documental, por lo que —para facilitar el conocimiento de su evolución y atención— no será necesario esperar a que los Entes envíen sus informes semestrales.

De esta manera, el Distrito Federal se constituye en una de las primeras entidades federativas del país en adoptar este sistema, que pone a disposición de la sociedad la presentación por Internet de solicitudes de información y recursos de revisión, garantizando mayor eficacia y certeza jurídica en el ejercicio del derecho de acceso promulgado en la carta magna.

En aras de facilitar el acceso a la información, los costos por búsqueda o reproducción de la información han sido objeto de un tratamiento especial, para que ésta sea asequible. En la tabla 1, podemos apreciar que en el 2006 los costos de reproducción disminuyeron en un 58%, este año se incluyó un artículo especial para que la reproducción de la información adquirida vía la Ley de Acceso. Es decir, cuando alguna persona desee reproducir información sin mediar una solicitud de acceso en los términos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal deberá pagar costos más altos.

Tabla 1

Costos de la reproducción de la información

MODALIDAD	2005	2006
I.- De copia simple o fotostática, por una sola cara	\$1.31	\$ 0.55
II.- De planos	\$150.00	\$62.50
III.- De discos flexibles de 3.5	\$30.00	\$12.50
IV.- De discos compactos	\$30.00	\$12.50
V.- De audiocasetes	\$30.00	\$12.50
VI.- De videocasetes	\$80.00	\$33.33
Proceso de búsqueda de la información que no se encuentre disponible en la oficina donde se formuló la consulta	\$43.80	\$45.61

Fuente: Elaboración del autor, con base en lo señalado en el Artículo 271 del Código Financiero del Distrito Federal para el 2005 y los artículos 271 y 271-A del Código Financiero del Distrito Federal para el 2006.

Ahora, en caso de que el solicitante desee revisar la información en las oficinas del Ente, no tendrá que pagar derecho alguno. Únicamente si el solicitante necesita reproducir la información, deberá cubrir un costo que no debe ser mayor a la suma de los costos en los materiales utilizados y el costo de envío.

Si en el proceso de búsqueda de la información pública solicitada se concluye que no está disponible en la oficina donde se formuló la consulta, esta circunstancia habilitará al ente público a realizar el cobro de un derecho por un monto de recuperación de \$45.61 pesos según el Código Financiero del Distrito Federal para el año 2006.

III. RETOS DEL INFODF

Se han logrado avances importantes en materia de acceso a la información, actualmente aquellos interesados en acceder a la información pública cuentan con instrumentos que garanticen el acceso oportuno a información confiable y veraz, de manera expedita y a menores costos, no obstante aún queda un largo camino por recorrer. Para consolidar el ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario superar algunos retos.

Aún cuando en términos absolutos el Distrito Federal ocupa el primer lugar en recursos asignados a su respectivo órgano garante, al hacer el cálculo en términos *per cápita*, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es el octavo órgano garante que menos recursos recibió en el 2005 y el 2006. Si el análisis se hace en relación a los recursos presupuestales de la entidad, ocupa el sexto lugar de las entidades que menos dinero recibe.

Tabla 2

Presupuesto asignado a los órganos garantes del derecho de acceso a la información									
ÁMBITO DE APLICACIÓN	NÚMERO DE HABITANTES *	PRESUPUESTO PARA ÓRGANO GARANTE 2006**		PRESUPUESTO ESTATAL TOTAL**		PRESUPUESTO P/ÓRGANO GARANTE POR CADA MIL HABITANTES		PRESUPUESTO POR ÓRGANO GARANTE % DEL PRESUPUESTO	
		2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Campeche	754,730	-	3	-	7638.18	-	3974.93	-	0.039 %
Chihuahua	3,241,444	-	10.27	-	25725.63	-	3168.34	0.130 %	0.040 %
Coahuila	2,495,200	23.00	17.33	17661.50	18622.17	9217.70	6945.34	0.103 %	0.093 %
Colima	567,996	4.90	5.5	4758.00	5250	8626.82	9683.17	0.030 %	0.105 %

■ Óscar Mauricio Guerra Ford ■

Distrito Federal	8,720,916	25.00	26	82245.00	89465.78	2866.67	2981.34	0.025 %	0.029 %
Durango	1,509,117	2.64	3.5	10704.74	11690.18	1749.37	2319.24	0.037 %	0.030 %
Guanajuato	4,893,812	9.04	17.62	24552.54	28641.41	1847.23	3600.47	-	0.062 %
Guerrero	3,115,202	-	3.5	-	24065.78	-	1123.52	0.010 %	0.015 %
Jalisco	6,752,113	4.00	13.5	39425.04	43329.73	592.41	1999.37	0.024 %	0.031 %
México	14,007,495	20.32	22.54	83717.82	92264.17	1450.65	1609.14	0.025 %	0.024 %
Michoacán	3,966,073	6.03	6.03	24504.28	24903.48	1520.40	1520.40	0.034 %	0.024 %
Morelos	1,612,899	3.50	5.5	10227.88	11439.23	2170.01	3410.01	0.079 %	0.048 %
Nayarit	949,684	6.00	6.0	7634.00	8463.23	6317.89	6317.89	0.041 %	0.071 %
Nuevo León	4,199,292	12.63	13.01	30611.40	32865.94	3007.65	3098.14	0.027 %	0.040 %
Puebla	5,383,133	7.60	8.54	28233.28	30805.81	1411.82	1586.44	0.052 %	0.028 %
Querétaro	1,598,139	6.00	7.98	11450.2	11432.85	3754.37	4993.31	0.256 %	0.070 %
Quintana Roo	1,135,309	20.63	20.69	8049.82	8948.19	18171.26	18224.11	0.047%	0.231 %
San Luis Potosí	2,410,414	7.48	9.76	16022.14	17501.59	3103.20	4049.10	0.076 %	0.056 %
Sinaloa	2,608,442	11.70	12.24	15433.99	17885.99	4485.44	4692.46	0.067 %	0.068 %
Yucatán	1,818,948	7.50	7.96	11230.59	1556.21	4123.26	4376.16	0.045	0.511 %
Zacatecas	1,367,692	4.10	5.1	9156.65	10448.44	2997.75	3728.91	0.090	0.049 %
PROMEDIO						4300.77	4447.70	0.062	0.079

* INEGI—Datos del II Censo Nacional de Población 2005.

** Cifras en millones de pesos, presupuestos autorizados al inicio del año.

■ Distrito Federal ■

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación y de las entidades federativas, se retoma alguna información presentada en la página del IFAI.

Nota: Aunque, actualmente 28 estados cuentan con una Ley de Transparencia, únicamente se tomaron en consideración aquellas entidades federativas que cuentan con una Ley de Transparencia en vigor y con un órgano garante con presupuesto asignado. Así pues se omitió información de algunas entidades federativas por los siguientes motivos: sobre el Instituto de Aguascalientes debido a que al 1 de agosto, no se ha integrado y no cuenta con presupuesto asignado; sobre el Consejo de Baja California, porque sus integrantes ejercen el cargo de manera honoraria y el Consejo no cuenta con presupuesto, al igual que en el caso de la Comisión de Transparencia del Estado de Tlaxcala; en el caso de la Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Atención Ciudadana de Baja California Sur ya que ésta es una comisión Intersecretarial, sin presupuesto propio; en Sonora la Ley de Transparencia entra en vigor el 1 de agosto de 2006, así que a la fecha no hay presupuesto asignado a la institución; y de Tamaulipas porque, al igual que en Veracruz, no hay un órgano garante del derecho de acceso a la información.

Actualmente, el Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal recibe un presupuesto inferior al promedio nacional, mientras que en el 2005 y 2006 los órganos garantes recibieron en promedio 4,300.77 y 4,447.70 pesos por cada mil habitantes para cada año, el INFODF recibió solamente 2,866.67 en el 2005 y 2,981.34 en el 2006, lo que representa un presupuesto 33% inferior al promedio nacional. Por lo que se refiere al presupuesto recibido por el órgano garante en relación al presupuesto de la entidad federativa, el INFODF recibió en el 2005 el 0.025% y en el 2006 el 0.029% del presupuesto, mientras que el promedio nacional se ubicó en el 0.062% para el 2005 y en 0.079% en el 2006. Es decir en el 2005 el INFODF recibió un presupuesto, en relación con el presupuesto total del Distrito Federal, 60% inferior al promedio nacional en el 2005 y 63% inferior en el 2006.

Tabla 3

Comparativo de indicadores de solicitudes de información pública
Primer semestre de 2006.

CONCEPTO	FEDERAL	LOCAL
Número de solicitudes recibidas por cada cien mil habitantes*	28.8 (29,741 Solicitudes)	31.7 (2,772 Solicitudes)
Porcentaje de Solicitudes Tramitadas y Atendidas respecto al total de Solicitudes Recibidas	88.3%	92.9%

Porcentaje de solicitudes canceladas respecto al total de solicitudes recibidas	8.0%	2.7%
Porcentaje de solicitudes aceptadas respecto al total de solicitudes tramitadas	74.0%	83.8%
Porcentaje de solicitudes rechazadas respecto al total de solicitudes tramitadas	3.3%	4.0%
Porcentaje de respuestas de inexistencia de información respecto al total de solicitudes tramitadas	5.6%	4.1%
Porcentaje de solicitudes orientadas respecto al total de solicitudes tramitadas	15.1%	8.1%
Porcentaje de recursos de revisión respecto al total de solicitudes tramitadas	5.2%	2.3%
Crecimiento de solicitudes recibidas 1' 2005 - 1' 2006	31.4% (22,640 Solicitudes en 1' 2005)	26.2% (2,196 Solicitudes en 1' 2005)

* El número de habitantes se tomó del último Censo de Población 2005.

Fuente: A nivel federal indicadores obtenidos usando las estadísticas de las solicitudes de información publicadas en la página de Internet del IFAI; a nivel local, estadísticas de las solicitudes de información del primer semestre 2006.

En contraparte, el INFODF y las oficinas de Información Pública de los entes, han hecho un esfuerzo muy significativo para garantizar el derecho de acceso a la información pública. Como puede verse en la tabla 3, el Distrito Federal recibe, en términos *per cápita*, más solicitudes de acceso que el Gobierno Federal, y estas solicitudes son atendidas de manera más eficaz que en el ámbito federal, pues mientras en éste el 5.6% de las solicitudes atendidas se convierten en recursos de revisión, en el Distrito Federal solamente el 2.3% de los casos.

Aún y cuando el número de solicitudes se ha incrementado considerablemente desde el inicio de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, debemos tener presente que el conocimiento de

los asuntos públicos es el cimiento en el que se sustenta la credibilidad de los ciudadanos hacia sus instituciones.

El acceso a la información sólo triunfa cuando se vuelve un hábito social, cuando se trata de un proyecto educativo y cultural. Como Reyes Heróles⁶ señala, "las indagaciones de profesionistas, periodistas, investigadores o adversarios políticos de los servidores públicos no son el verdadero cimiento de la transparencia, nunca habrá suficientes profesionistas inquietos, como para dar seguimiento a todas las acciones de gobierno".

Con el objeto de fortalecer el derecho de acceso a la información pública y dotar así del instrumental necesario para una participación ciudadana informada, el INFO-DF deberá desarrollar en los próximos años las siguientes actividades:

- Impulsar una ambiciosa campaña de difusión en medios de comunicación masiva, para que la población en general tome conciencia de los beneficios que genera el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- Realizar reuniones y encuentros con los responsables de las secciones dedicadas a la ciudad en la prensa, y en su momento, con los reporteros de la fuente, con el objeto de acercarlos a los trabajos que el INFODF realiza, así como de las características que tiene el D. F., en áreas sensibles como obras públicas, programas sociales, políticas de ingreso, gasto, deuda, bienes inmuebles, seguridad pública, entre otros. Esto mismo se realizará con académicos, líderes de opinión y representantes de organizaciones de la sociedad civil (sindicatos, empresarios, colegios de profesionistas, entre otros).
- Conjuntamente con la Secretaría de Desarrollo Social del D. F. (SEDES) convocar, a través del Programa de Coinversión Social, a que las ONG presenten proyectos cuyo objetivo principal sea extender el conocimiento de este derecho naciente en las zonas marginadas del Distrito Federal.
- Mediante la metodología de lo que internacionalmente se conoce como Observatorio Ciudadano, el INFODF convocará, a través del programa respectivo de la Secretaría de la Función Pública, a la presentación de proyectos para la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos como la manera en que los servidores públicos toman decisiones y utilizan los recursos públicos, cómo se generan y cuáles son los resultados de la gestión pública, su apego al marco legal y el cumplimiento de metas y planes estratégicos, entre otros.

- La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) obliga a dar capacitación al 100% de los servidores públicos del D. F., por lo que tomando en consideración el número de trabajadores y que cambiarán 61 titulares de los 69 entes públicos sujetos a la Ley, deberá darse prioridad a la capacitación a distancia, en materia de la LTAIPDF, ética pública, prueba de daño, gestión de archivos y de datos personales.
- Deberán tomarse las medidas necesarias para la inclusión de contenidos temáticos relacionados al derecho de acceso a la información pública en los planes y programas de estudio en la educación básica, para que los ciudadanos cobren conciencia de este derecho fundamental a una edad temprana.
- Para asegurar que el ejercicio de este derecho sea asequible, además de conservar las modalidades de recepción de solicitudes de información, es preciso crear un centro telefónico de atención y gestión de solicitudes, así como un centro informático en el que se pueda orientar a los solicitantes sobre el uso del sistema INFOMEX, para el envío de sus solicitudes de información.
- Aunque este aspecto no es directamente competencia del INFODF, consideramos que es de la mayor relevancia para una nueva imagen de la transparencia en el D. F., plantear la necesidad de que las OIP cuenten con los recursos humanos y materiales básicos para su operación.
- Realizar jornadas de vinculación en cada una de las 16 delegaciones del Distrito Federal para la promoción del derecho de acceso a la información pública y la transparencia con la participación de autoridades delegacionales, además de impulsar actividades con organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas, privadas y sociales en la promoción del derecho de acceso a la información pública.

También es primordial que el INFODF participe de manera activa en el proceso de constitucionalización para establecer estándares mínimos de transparencia comunes para todas las entidades federativas y municipios, lo cual permitirá reducir las diferencias existentes en la actualidad.

Igualmente importante resulta garantizar la autonomía presupuestaria de los órganos garantes, pues difícilmente puede existir autonomía de decisión cuando se está juzgando al responsable de la distribución de los recursos públicos. Por ello, debe crearse un fondo federal para asignar recursos a los órganos garantes, en el que se distribuyan los recursos a través de una fórmula compuesta por criterios poblacionales y de desempeño.

Aun cuando las acciones señaladas requerirán de un esfuerzo presupuestal adicional, éstas contribuirán a que el derecho de acceso a la información pública sea una práctica que todos los habitantes del Distrito Federal tengan a su alcance, con el objetivo de construir una ciudadanía más informada y con mayores elementos para la toma de decisiones públicas.

NOTAS

1. Véase Villanueva Ernesto, Perla Gómez Gallardo y Carolina Pacheco Luna (2005) “Derecho de Acceso a la Información Pública en México, Indicadores Legales”, LIMAC, México.
2. 21 recursos fueron interpuestos en el 2004, 68 en el 2005 y al 24 de octubre del 2006 se habían presentado 127.
3. Al respecto véase el protocolo de usabilidad diseñado por el INFODF.
4. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ha dado vista a los órganos internos de control en 36 ocasiones de 2003 al 21 de septiembre del 2006, habiéndose sancionado solamente a un servidor público con una amonestación.
5. Para implementar el sistema INFOMEX el 30 de mayo de 2006, el Gobierno del Distrito Federal y el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal firmaron un convenio de colaboración con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, que permitirá al INFODF la utilización del módulo de gestión interna para la atención de solicitudes electrónicas realizadas por los solicitantes de información mediante el sistema denominado INFOMEX. En el mismo sentido, el 14 de septiembre de 2006 se firmaron los convenios respectivos con la totalidad de órganos autónomos y el Judicial del Distrito Federal, quedando pendiente sólo el correspondiente al órgano legislativo, el cual se estima será suscrito antes de concluir el año en curso.
6. Palabras pronunciadas en la ceremonia inaugural de la Semana Nacional de Transparencia 2006, organizada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

La vía jurídico-política por dotar a la Ciudad de México de una ley en materia de acceso a la información pública no ha sido una tarea sencilla; antes bien, sinuosa y complicada, debido a las diferencias de percepción y de criterios entre los principales actores políticos de la capital del país. La postura ideológica de la fuerza gobernante en el país fue uno de los factores para aprehender al tema en consideraciones políticas, algunas con razón, otras sin ella. A pesar, sin embargo, del clima de estigmatización que se hizo de la Ley y de su cumplimiento, pudo construirse un ambiente favorable para una reforma democrática de una ley en la materia poco afortunada. En las líneas siguientes de este artículo, se identifican y enumeran todas y cada una de las mejoras normativas de la reforma de la Ley vigente. Veamos.

Uno. *Inserta el Derecho Internacional en la Interpretación de la Ley.* El legislador al tomar esta determinación, consideró en beneficio del gobernado que, en su caso, los tratados suscritos por México aplicables al caso, así como sus interpretaciones correspondientes, forman parte del derecho positivo que puede ser invocado y, por supuesto, considerado en caso de una controversia al momento de decidir si una información es pública o no lo es, en virtud de algunas de las excepciones taxativas previstas en la Ley. Se trata de un asunto de importancia capital porque facilita la comprensión del sentido integral de la Ley, limita la arbitrariedad y la discrecionalidad sobre el

Información pública en el Distrito Federal Mejoras normativas

Ernesto Villanueva Villanueva

Presidente ejecutivo de la organización Libertad de Información-México A. C.

evillanueva99@yahoo.com

A B S T R A C T

La Ley vigente de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal presenta mejoras, entre ellas se encuentran: la difusión de la Ley en los niveles educativos, la eliminación de la presentación de la identificación oficial en las solicitudes de información, la protección de los datos personales, las nuevas herramientas para realizar solicitudes de forma electrónica y la transparencia en expedientes jurisdiccionales.

significado de las normas, regla el criterio de los sujetos obligados y dota de certeza a los usuarios y autoridades.

Dos. *Introduce en la Ley la opción de solicitud electrónica*, circunstancia que facilita el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, por la facilidad que ello supone. Es importante señalar que esta posibilidad es complementaria de las formas tradicionales de solicitud escrita.

Tres. *Amplía la información de oficio*. Esta actividad sirve, tanto para promover el acceso a la información pública, como para reportarle un beneficio a la autoridad: reduce el número de solicitudes de acceso a la información, lo que le reditúa en ahorro de tiempo y dinero.¹ Para evitar la discrecionalidad de señalar como obligación solamente la denominada información de “interés general”, el legislador introdujo en la norma nuevos tipos de información disponibles sin necesidad de ser solicitados.

Cuatro. *Difusión de la Ley en todos los niveles educativos*. Esta disposición genera las bases para formar una cultura de la apertura informativa que es, a final de cuentas, uno de los grandes problemas para la adecuada implementación del derecho a saber. Cabe apuntar que se refiere al deber del gobierno de fomentar, tanto en su interior como hacia la sociedad, el ejercicio de este derecho. Es responsabilidad del gobierno adoptar las medidas de promoción y campañas necesarias para que los funcionarios públicos y los miembros de la sociedad, adecuen su actividad a la política de acceso a la información pública. Este principio resulta no siempre indispensable, por ejemplo, donde existen sociedades de tradición democrática muy arraigada en las que, debido al alto grado de interés y escrutinio de los ciudadanos en los asuntos públicos, la promoción de la apertura informativa se hace innecesaria (los países nórdicos, por ejemplo). Sin embargo, en las democracias incipientes, o aquellas que arrastran un pasado de secrecía, corrupción y opacidad en las decisiones y actividad gubernamentales, el fomento de la transparencia resulta indispensable para garantizar su efectividad y permanencia.² El reto en este punto es resolver la ausencia de políticas educativas —bien se trate de políticas gubernamentales o de aquellas instituciones educativas que imparten enseñanza superior— que auspicien o promuevan la preparación de especialistas calificados en derecho de la información. Este hecho ha traído consigo dos consecuencias graves, a saber: a) La falta total de estudios de pregrado (áreas de concentración a nivel licenciatura), de postgrado (especialización, maestría o doctorado) o de valor curricular (diplomados, seminarios o cursos) en derecho de la información, en todas las instituciones universitarias y educativas del país, tanto públicas como privadas; y b) La correlativa inexistencia de formación jurídica mínima en las licenciaturas en ciencias de la información que se ofrecen en los distintos centros de estudios del país, bien porque las asignaturas jurídicas no forman parte del programa oficial de materias adoptado, o bien porque, estando previstas dentro del

programa de referencia, su docencia y metodología acusan una pobreza manifiesta al no ser impartidas a la luz de una guía dotada de una coherencia mínima.

Cinco. *Determina claramente la información de acceso restringido.* Esta medida tiene como propósito armonizar el derecho a conocer con aquella información que excepcionalmente debe ser de acceso limitado. Tales serían los casos de la información confidencial, la información reservada y/o generalmente de lo que se denomina excepciones. Lo importante en este caso es que las restricciones sean limitativas, no enunciativas.

Seis. *Se incorpora la prueba de daño de tres partes como requisito a agotar en caso de negativa de acceso a la información.* Lo anterior significa que si la solicitud de acceso a la información es negada por la autoridad, ésta debe demostrar que la negativa se fundamenta en la prevención de un daño al Estado (por ejemplo, en el menoscabo de la seguridad nacional o de la salubridad pública); es decir, no basta con que arguya que la solicitud de acceso atenta contra un principio de seguridad o bienestar nacional o colectivo establecido en la Ley, o que se encuentra dentro de las hipótesis de excepción (en los casos de información reservada o confidencial) sino que debe probar que de proporcionar esa información, el Estado se vería en riesgo. Este principio, más que ningún otro, le ofrece al sujeto activo del derecho de acceso a la información una garantía para su ejercicio efectivo. Resultaría sencillo para el gobernante negarse a otorgar cualquier tipo de información, sencillamente aduciendo que se trata de información confidencial o reservada; pero, al momento en que se exige a la autoridad probar que la entrega de determinada información verdaderamente dañaría un valor superior al del conocimiento público, la discrecionalidad que puede ejercer disminuye. Toda negativa de acceso a la información se considerará injustificada si el sujeto pasivo u obligado no demuestra que:

1. La información se encuentra prevista en una de las hipótesis de excepción de la Ley.
2. Que su divulgación puede efectivamente, dañar alguno de los valores que protege la información catalogada como de excepción.
3. Que el daño que provocaría al valor es superior al interés del peticionario.³

Opera *ipso facto*, el ciudadano queda de inmediato protegido por este principio al formular una petición. Este principio debe operar en todos los niveles de gobierno, pero particularmente, se hace patente en la autoridad que tiene a su cargo la defensa nacional y la seguridad pública, dado que la mayor parte de la información reservada y confidencial se encuentra en posesión de estos sujetos.

Siete. *Se incluye la excepción de lesa humanidad en la información reservada.* Esta medida supone un límite a la información reservada por razones evidentes de interés público.

Ocho. *Establece la obligación de elaborar versiones públicas de la información reservada.* Esta disposición amplía el principio de máxima publicidad, habida cuenta que incluso cuando se trate de información clasificada como reservada el solicitante tiene el derecho a conocer elementos básicos de esa información que, por un lado, generan confianza en la sociedad de que está razonable y legalmente reservada y, por otro, el fondo del asunto permanezca legítima y legalmente en sigilo por el tiempo que establezca el acuerdo respectivo conforme a la Ley.

Nueve. *Determina la transparencia en expedientes jurisdiccionales.* Es un paso muy importante en el acceso a la información jurisdiccional, pues generalmente en México, incluida la Ley federal en la materia, sólo se permite el acceso a expedientes cuando se trata de sentencias que han causado estado; es decir, que no existe ningún recurso legal adicional, lo que no es el caso en la Ley reformada del Distrito Federal.

Diez. *Reduce el plazo de reserva de la información a 7 años.* También representa un paso en la dirección de la máxima publicidad, pues es mucho menor que su similar federal que establece plazos de 12 años.

Once. *Establece como plazo máximo de reserva, con todo y prórroga, 12 años.* Ésta es una mejora, pues si bien la federal establece 12 años, no dispone de límites para ser prorrogado el plazo de reserva y éste puede ser prorrogado de manera indefinida.

Doce. *Fundar y Motivar se establece como obligación de la autoridad al momento de emitir la resolución refrendando la exigencia constitucional a toda autoridad.* Este aspecto está relacionado con la seguridad jurídica y la legalidad, lo que supone la existencia de leyes y sometimiento a las mismas y se identifica con el derecho positivo. Es también un requisito del poder que se manifiesta a través del derecho. No puede pensarse en un principio de legalidad que no pase por el sometimiento a las normas derivadas del derecho positivo, ni la existencia de un sistema de derecho positivo válido y eficaz que no implique por ese solo hecho la actualización de la hipótesis de un Estado de legalidad. No obstante, es imprescindible que el contenido de las reglas jurídicas no sea inversamente proporcional a las expectativas de los gobernados, circunstancia que, ciertamente, habría de influir para reducir la eficacia de la aplicación de las normas jurídicas.

Trece. *Mejora la sistematización, actualización y protección de los datos personales.* En este rubro, el legislador identificó claramente el derecho de *hábeas data* o de protección de datos personales, que es una forma de derecho de acceso a la información

pública con algunos matices significativos que lo distinguen al mismo tiempo. El derecho de *hábeas data* es la prerrogativa⁴ que tiene toda persona para: a) Conocer de su inclusión en bancos de datos o registros; b) Acceder a toda información que sobre ella conste en los bancos de datos o registros; c) Actualizar o corregir, en su caso, la información que sobre ella obre en los bancos de datos o registros; d) Conocer el propósito o fines para los que se va a utilizar la información que conste sobre ella en los bancos de datos; e) Que se garantice la confidencialidad de determinada información obtenida legalmente para evitar su conocimiento por terceros y f) Que se garantice la supresión de información sobre la persona con datos sobre su filiación política o gremial, creencias religiosas, vida íntima y toda aquella que pudiera de un modo u otro producir discriminación.

Se puede observar así que el derecho de *hábeas data* es una modalidad del derecho de acceso a la información pública, cuyas diferencias, sin embargo, son las siguientes:

- a) Mientras en el derecho de acceso a la información pública, el sujeto con legitimación activa puede ser cualquier persona, en el derecho de *hábeas data* debe ser la persona sobre la que exista información en el registro o banco de datos consultado.
- b) Mientras en el derecho de acceso a la información pública se puede consultar todo tipo de informaciones contenidas en registros públicos, en el derecho de *hábeas data* sólo se puede consultar la información concerniente a la persona que consulta.
- c) Mientras en el derecho de acceso a la información pública se puede consultar información que obre exclusivamente en registros públicos, en el derecho de *hábeas data* se permite la consulta en registros públicos y privados.
- d) Mientras en el derecho de acceso a la información pública se faculta a la mera consulta y reproducción de la información pública, en el derecho de *hábeas data* se otorga la prerrogativa a la persona interesada para solicitar la actualización, corrección o supresión, en su caso, de la información consultada.

Catorce. *Inserta el "Principio de Buena Fe" en la solicitud de información.*

Quince. *Obliga a omitir pasos dilatorios en la entrega de la información.* El procedimiento es una de las partes medulares de una Ley de Acceso a la Información Pública, el cual está integrado por un conjunto de pasos ordenados que deben observarse para obtener los registros públicos solicitados o saber qué hacer si existen diferencias

de percepción y de criterio entre la entidad pública y el solicitante por cuanto a la naturaleza pública o no de la información en cuestión. La Ley debe tener instrucciones sencillas y ágiles para que cualquier persona pueda ejercer su derecho de acceso a la información pública.

Dieciséis. *Elimina como requisito de procedencia la presentación de la identificación oficial en la solicitud de información.*

Diecisiete. *Amplía las formas de recepción de notificaciones.*

Dieciocho. *Establece la notificación por estrados ante la falta de señalamiento de domicilio.*

Diecinueve. *Simplifica plazos en la tramitación y respuesta.*

Veinte. *Establece la respuesta en sentido afirmativo ante la falta de respuesta con la obligación de entregar gratuitamente la información a la autoridad.* Se trata de lo que se denomina afirmativa o positiva ficta y procede al momento en que el solicitante no recibe de la autoridad respuesta alguna dentro del término de Ley. El silencio de los sujetos obligados vulnera el derecho del titular, le crea incertidumbre y lo deja en estado de indefensión. Este principio opera *ipso facto*, desde el momento de presentación de la solicitud.

Veintiuno. *Determina claramente la forma de consulta directa.*

Veintidós. *Establece mejoras en el uso, sistematización, protección y desechamiento o destrucción de archivos.*

Veintitrés. *Se cambia la denominación y naturaleza jurídica del Consejo a Instituto.*

Veinticuatro. *Se cambia el recurso a Recurso de Revisión, que es mejor en cuanto a la denominación.*

Veinticinco. *Se establece la Contraloría Interna dentro del nuevo Instituto como órgano interno de fiscalización.*

Así pues, como se puede verificar la parte legal se ha reformado de manera sustantiva a favor del gobernado. Queda, no obstante, la parte correspondiente a la implementación, de suerte que el derecho se corresponda con los hechos en una materia que ofrece mayores desafíos que respuestas unívocas, pero a pesar de ello, la nueva naturaleza jurídica y el perfil de los comisionados del órgano garante puede contribuir de manera significativa a reducir la brecha entre predicar y practicar el derecho a conocer.

NOTAS

1. United Nations, Economic and Social Council. *CIVIL AND POLITICAL RIGHTS INCLUDING THE QUESTION OF: FREEDOM OF EXPRESSION* Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Mr. Abid Hussain, submitted in accordance with Commission resolution 1999/36.
2. Commonwealth Freedom of Information Principles, 1999.
United Nations, Economic and Social Council. *CIVIL AND POLITICAL RIGHTS INCLUDING THE QUESTION OF: FREEDOM OF EXPRESSION*, Loc cit.
3. ARTICLE 19, The Public's Right to Know Principles on Freedom of Information Legislation , June 1999.
4. Cfr. Pierini, Alicia, Valentín Lorences y María Inés Tornabene. *Hábeas Data*. Editorial Universidad. Buenos Aires. 1998. P. 16 y ss.

I. INTRODUCCIÓN

La transparencia es una condición *sine qua non* para el desarrollo de la democracia, pues ella se encuentra vinculada al desenvolvimiento de la Reforma del Estado como uno de los elementos fundacionales de las dinámicas de la transición política. A nivel internacional, toda ciudad importante que merezca considerarse democrática debe procurar el auspicio de mecanismos de transparencia e información gubernamental.

Pero la transparencia no puede ser vista sólo como un aparador limpio que proteja los asuntos públicos, sino como una ventana abierta y en constante interacción que sirva como medio para incidir en la vida social, combatiendo la ilegalidad, la corrupción y la ineficiencia. La voluntad por transparentar el quehacer público siempre debe ir acompañada de una actitud proactiva por parte de los servidores públicos y los representantes electos por la ciudadanía.

Esto implica incorporar esfuerzos importantes por parte de las autoridades gubernamentales para rendir cuentas, brindar información y en muchos casos traducir esa misma información a los ciudadanos con el objeto de que ellos tengan los elementos de juicio necesarios para evaluar el desempeño público e institucional. Las llaves mágicas de estas ventanas son las leyes de acceso a la información que, como ya hemos señalado en otros momentos (Ackerman & Sandoval, 2006), constituyen herramientas fundamentales del proceso democrático

CAPÍTULO 3

Leyes de acceso a la información en las grandes metrópolis internacionales

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros
Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Transparencia y la Corrupción, de la UNAM

irma.sandoval@servidor.unam.mx

A B S T R A C T

La transparencia y el acceso a la información pública son condiciones *sine qua non* para el desarrollo de la democracia. Se encuentran vinculadas al desenvolvimiento de la Reforma del Estado como uno de los elementos fundacionales de las dinámicas de la transición política.

La LTAIPDF es una ley fuerte, aún en comparación con legislaciones de ciudades de gran importancia política a nivel internacional.

y complementan de forma indiscutible el ejercicio de las libertades de expresión, opinión, manifestación, reunión y elección.

Hasta la primera mitad de la década de los ochenta, únicamente diez naciones contaban con leyes que garantizaban a sus ciudadanos el derecho de acceder a información pública y gubernamental. Desde entonces a la fecha, 58 naciones más han aprobado leyes de acceso a la información, y el dato más reciente arroja un total de 68 países con leyes de este tipo. Los países que han signado esta clase de instrumentos, tan sólo en el último lustro, abarcan una gran variedad de naciones en los cinco continentes: Alemania, Angola, Zimbabwe, India, República Dominicana, Argentina, Rumania, Serbia, Perú, Turquía, Suiza y desde luego México (Banisar, 2006). Parfraseando a Carlos Marx, podríamos decir que un fantasma recorre el mundo: el fantasma de la transparencia. Pero como todos los fantasmas, la transparencia provoca fascinación y atracción en unos y miedo y recelo en otros.

Los procesos de transición a la democracia han generado vastos estudios; sin embargo, la proliferación a escala global de las Leyes de Acceso a la Información, no ha sido suficientemente examinado.

El presente ensayo constituye un esfuerzo por sistematizar la información relativa a las Leyes de Acceso a la Información en siete de las ciudades más importantes del mundo: Berlín, Berna, Buenos Aires, la Ciudad de México, Nueva York, Toronto y Viena. Realizaremos este análisis con base en la comparación de los siguientes rubros: a) la cobertura de las leyes de acceso a la información; b) el carácter de la información restringida, reservada o confidencial; c) el diseño institucional para el seguimiento y supervisión de la aplicación de la Ley; y finalmente d) la accesibilidad de la información por parte de los ciudadanos. La última parte del capítulo sistematiza las lecciones más importantes de este ejercicio comparativo y presenta las conclusiones.

II. COBERTURA

Decíamos antes que la transparencia debería ser vista como un medio para el combate de la corrupción. Por ello, debería estar orientada a dar el paso siguiente buscando fomentar la verdadera cultura de la rendición de cuentas (*accountability*), no sólo por parte de las autoridades gubernamentales, sino también de aquellos sectores sociales que se encuentren manejando recursos públicos, sean éstos funcionarios públicos o actores privados.

El escenario ideal en términos de la cobertura de las leyes de acceso a la información, estaría establecido cuando estos instrumentos legales pudieran cubrir los tres poderes o ramas de la actividad pública: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. También sería fundamental contar con la capacidad para monitorear a todas aquellas institu-

ciones u organismos públicos o privados que reciban dinero público. A continuación se resume la cobertura de las leyes de transparencia analizadas.

Tabla 1
Ámbito de aplicación de las Leyes de Transparencia

Viena, Austria	Berlín, Alemania	Berna, Suiza	Nueva York, Estados Unidos	Toronto, Canadá	Buenos Aires, Argentina	Distrito Federal, México
<i>Vienna Provincial Act on the Re-use of Public Sector Information</i>	<i>Law for the Promotion of Freedom of Information in the State of Berlin</i>	<i>Loi sur l'information du public</i>	<i>Freedom of Information Law</i>	<i>Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act</i>	Acceso a la información y transparencia en la gestión	Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal
Aplica a todas las instituciones públicas de la municipalidad. a) establecidas sin fines de lucro y de interés general b) que tengan algún grado de capacidad legal c) dependientes de forma directa de la ciudad de Viena y sus instituciones. Organismos autónomos	Aplica a todas las autoridades públicas y otros organismos públicos. Instituciones con capacidad legal, hospitales, compañías públicas y cortes) Organismos corporativos y establecimientos y fundaciones. Para el caso de las cortes, y las autoridades de procuración de justicia, la ley solo cubre lo tocante a la ejecución de tareas administrativas.	Aplica a todas las autoridades públicas del cantón de Berna y los municipios Se consideran autoridades: a) los órganos del Estado, y sus colectividades, b) los órganos de los municipios y sus colectividades c) las personas privadas, cuando realicen tareas de derecho público a ellas confiadas	Aplica a cualquier departamento estatal o municipal, buró, división, comisión, comité o autoridad pública. Corporaciones públicas, consejos, oficinas u otras entidades gubernamentales que lleve a cabo funciones de gobierno o función inherente al estado o a cualquiera de las municipalidades.	Aplica a todas las instituciones públicas, comisiones o corporaciones que manejen recursos públicos.	Aplica a la administración central y descentralizada, entes autárquicos, organismos Interjurisdiccionales. Empresas estatales, paraestatales y sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, sociedades de economía mixta, todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias. Poder Legislativo, Judicial, Entes Públicos no Estatales, en cuanto a su actividad administrativa	Aplica a todos los órganos de los poderes ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, entes públicos del Distrito Federal que ejerzan recursos públicos

Fuente: Elaboración de la autora

Desafortunadamente, la mayoría de las leyes de Acceso a la Información aquí analizadas ni siquiera cubren empresas estatales, paraestatales o fundaciones, sin mencionar las instituciones que reciben importantes fondos gubernamentales.

Por ejemplo, la ciudad de Nueva York limita la aplicación de su Ley a “cualquier departamento estatal o municipal, buró, división, comisión, comité, autoridad pública, corporación pública, consejo, oficina u otra instancia gubernamental que lleve a cabo una función pública o de gobierno” pero deja fuera de su aplicación explícitamente a los poderes Judicial y Legislativo (Artículo 86. Apartado 3 de la *Freedom of Information Law of New York*). Además, se señala como información pública (*public record*) única y exclusivamente a los documentos “en posesión” del gobierno.

De igual manera, la Ley de la ciudad de Toronto señala que la información pública es aquella “bajo el control” de las instituciones de gobierno, definiendo a las instituciones de gobierno como cualquier municipalidad, mesas directivas del ramo de la educación, de la salud, de la seguridad pública, de los servicios de planeación, o de los servicios locales municipales estrictamente considerados. Ello demuestra que un asunto central respecto al tema de la cobertura lo constituye la forma en que las leyes de acceso a la información definen el concepto de “información pública”.

Hay ciudades que consideran la información pública en un sentido extremadamente limitado, restringiéndola a los documentos que abordan “asuntos oficiales”. Por ejemplo, la Ley de la ciudad de Viena, a pesar de incluir como sujetos obligados a los organismos autónomos, circunscribe su acción a asuntos oficiales o sobre instituciones que “se establecieron con el propósito expreso de llevar a cabo tareas de naturaleza no comercial, de interés general” y que “hubieran estado fundados principalmente por la ciudad de Viena y/o sus instituciones y/o otros órganos del sector público” (Art. 3. de la *Vienna Provincial Act on the Re-use of Public Sector Information*).

Por el contrario, otras leyes de acceso a la información, definen el concepto de información pública en una forma mucho más incluyente. Por ejemplo, la ciudad de Berna constituye un modelo en este sentido, pues la cobertura de su Ley aplica no sólo a las autoridades municipales, sino a todos los “órganos del Estado, sus establecimientos y sus colectividades”, a la totalidad de las instancias de decisión de los municipios, sean éstos autónomos o dependan del poder municipal; y sumamente importante, a las *personas privadas* cuando éstas desempeñen tareas vinculadas con el “derecho público a ellas confinadas” (Art. 3. Apartado “B” de la *Loi sur l’information du public* del cantón de Berna).

El ejemplo de Berna es muy importante, pues ante el llamado “pluralismo estructural” que ha surgido en nuestros días en la Administración Pública a nivel mundial, el sector público tiende a disminuir, aunque no así las tareas públicas que muchas veces terminan siendo desarrolladas por organismos privados, organizaciones no gubernamentales, contratistas independientes o entidades paraestatales. Típicamente, las leyes de acceso a la información han sido desarrolladas como una forma de controlar al Estado moderno al que Weber dedicara largas horas de estudio. Sin embargo, el Estado *postmoderno* para unos, o neoliberal para otros; y, en definitiva, el nuevo Estado que hoy se configura, de alguna forma estaría escapándose de las restricciones impuestas por el régimen regulatorio de las leyes de acceso a la información. Por ello, habría que seguir el ejemplo de ciudades como Berna y extender el alcance de las leyes de acceso a la información por encima y más allá del sector público.

Por otro lado, la limitante más problemática de la Ley de Berna es que ella no aplica para el sector judicial y se concentra en los poderes Ejecutivo y Legislativo. A diferencia

■ Distrito Federal ■

de esto, la Ley de la ciudad de Berlín establece que, además de los poderes Ejecutivo y Legislativo, el instrumento jurídico cubre las cortes y las autoridades de procuración de justicia. Aunque es importante destacar que sólo aplicará sobre el Poder Judicial y las cortes “en lo tocante a la ejecución de tareas administrativas” (Sección 2. Apartado 1 de la *Law for the Promotion of Freedom of Information in the State of Berlin*). Sin embargo, la Ley de Berlín definitivamente se inscribe dentro de las leyes con tradiciones más liberales en términos de su cobertura, pues califica como sujetos obligados a las diversas autoridades públicas y otros organismos públicos del Estado de Berlín como a “los organismos corporativos y establecimientos y fundaciones [públicas o privadas] bajo la Ley pública del Estado de Berlín” (Sección 2. Apartado 1 de la *Law for the Promotion of Freedom of Information in the State of Berlin*).

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal constituye otro caso paradigmático en términos del alcance y la cobertura, pues su ámbito es amplísimo y comprende toda la documentación e información proveniente de cualquier órgano perteneciente a la Administración Pública; los cuales se definen en el Artículo 4, párrafo IV del Capítulo I de la Ley de Transparencia del Distrito Federal e incluye a los tres poderes del gobierno (la Jefatura de Gobierno, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia de la ciudad). El Tribunal Electoral, y la Junta de Conciliación y Arbitraje son también sujetos obligados.

Finalmente, la ciudad de Buenos Aires constituye un ejemplo de legislaciones que tienden a cubrir el ámbito comercial y económico normalmente marcado por tradiciones de opacidad. La Ley No. 104, de Acceso a la Información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, data de 1998 y cubre empresas estatales, paraestatales, sociedades mercantiles de “economía mixta” y “todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado de la ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias” (ARTICULO 1. de la *Ley No. 104 de Acceso a la Información de la Ciudad de Buenos Aires*). La Ley también incluye a los poderes Legislativo y Judicial aunque, de la misma forma que la Ley de Berlín, sólo se cubren los aspectos administrativos y quedan fuera de la norma las actividades propias de estos poderes.

III. INFORMACIÓN RESTRINGIDA

Otro aspecto fundamental en nuestra reflexión, es el vinculado al tema de las excepciones relacionadas con información restringida o confidencial. Una mala redacción en materia de excepciones puede anular el espíritu de cualquier ley al permitir a los funcionarios retener información de forma discrecional. Las excepciones típicas en la mayoría de las ciudades importantes incluyen la protección de la seguridad nacional, la privacidad personal, la seguridad pública, los secretos comerciales y los procesos

deliberativos internos (en la Tabla 2, se presentan las causales de reserva comprendidas en las legislaciones estudiadas).

Tabla 2
Causales de reserva comprendidas en la Legislación analizada

Viena, Austria	Berlín, Alemania	Berna, Suiza	Nueva York, Estados Unidos	Toronto, Canadá	Buenos Aires, Argentina	Distrito Federal, México
<i>Vienna Provincial Act on the Re-use of Public Sector Information</i>	<i>Law for the Promotion of Freedom of Information in the State of Berlin</i>	<i>Loi sur l'information du public</i>	<i>Freedom of Information Law</i>	<i>Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act</i>	Acceso a la información y transparencia en la gestión	Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal
Documentos que no sean creados como parte del ejercicio público de los organismos del sector público. Secreto de Propiedad Intelectual, Secreto de Propiedad Industrial, Razones de Seguridad Nacional.	Documentos e información que comprometa el éxito de medidas iminentes de autoridades públicas. Secreto comercial, de negocios, Razones de Seguridad Nacional, Información relativa al ámbito ambiental.	Documentos de prematura publicación, (trabajo internos, propuestas, proyectos y documentos similares). Secreto profesional, Secreto comercial, seguridad nacional, Seguridad Pública).	Información exceptuada en su acceso por un estatuto federal o estatal. Celebración de Contratos inminentes o contrataciones colectivas. Secreto comercial, Secreto bancario, Secreto profesional, seguridad nacional, Seguridad Pública Secretos militares.	Documentos que intervengan con la aplicación de la ley; con investigaciones legales, que revelen técnicas de investigación y procedimientos en uso. Secreto comercial, Secreto científico, Secreto profesional, Secreto técnico Secreto financiero, seguridad nacional, Seguridad Pública Secretos militares.	Información que la intimidad de las personas Las declaraciones juradas patrimoniales establecidas por el artículo 56 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires son públicas. Secreto comercial, Secreto científico, Secreto profesional, Secreto técnico Secreto financiero, seguridad nacional, Seguridad Pública Secretos militares.	Documentos o información que de manera expresa y específica esté catalogada como información reservada o confidencial. (Principio de máxima publicidad). Secreto comercial, Secreto fiscal, Secreto bancario, Secreto industrial Secreto fiduciario, Seguridad nacional, u otro secreto considerado como tal por una disposición legal. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de delitos de lesa humanidad
Documentos de instituciones de educación e investigación, (escuelas, universidades, bibliotecas y centros de investigación)	Información relativa al proceso de toma de decisiones de autoridades públicas como borradores serán accesibles hasta que se complete el proceso administrativo al que se refieran	La esfera privada; la protección de la personalidad en procedimientos administrativos o judiciales no sobreesidos	Información que interfiera con investigaciones para la aplicación de la ley o procedimientos judiciales No se revelan técnicas o procedimientos de investigación criminal	Se podrá denegar el acceso en el caso de que el titular de la institución considere con fundamentos razonables que la petición de acceso es frívola o con intenciones de molestar	Contenida en notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión de Autoridad Pública que no formen parte de los expedientes	
Documentos de instituciones culturales (museos, bibliotecas, archivos, orquestas, óperas y teatros del sector público)	La información de planes de zonificación serán accesibles una vez que se haya tomado la decisión de implementar el plan respectivo		Materiales interinstitucionales o intrainstitucionales			
Datos	Datos	Datos	Datos personales	Datos	Datos Personales	Datos

La legislación neoyorkina es muy controversial a este respecto, pues contempla una larga lista de excepciones que incluyen, por ejemplo, “la celebración de contratos inminentes” y protege el interés privado sobre el público, al grado de incluir entre sus excepciones toda información “cuya divulgación causaría una lesión substancial a la competitividad de las empresas” (Párrafo 2 de la Sección 87 de la *Public Officers Law*, Artículo 6). Otro aspecto muy preocupante, en relación con el tema de los derechos humanos, es que se protege como información reservada las “técnicas o procedimientos de investigación criminal”, y en general los materiales “interinstitucionales” o “intrainstitucionales”.

La Ley de Toronto también es un caso preocupante, pues además de las excepciones típicas, en un apartado especial consigna que “asimismo, se podrá denegar el acceso [a la información] en el caso de que el titular de la institución considere con fundamentos razonables que la petición es frívola o con intenciones de molestar”. En Toronto, quien determina sobre las intenciones y las “ganas de molestar” es la misma autoridad. Por ello, un elemento central es precisamente *quién* decide si alguna información en particular se encuentra cubierta por alguna excepción, y en segundo lugar *cuáles* serían las bases para aplicar alguna excepción (por ejemplo, si se emplea una evaluación respecto al perjuicio social que la aplicación de la excepción implicaría, a través de las llamadas “pruebas de daño”), y si existe o no la posibilidad de sobreseer las excepciones en caso de existir un interés público superior que pueda convertir en pública la información, que aunque dentro de las excepciones sea extremadamente importante de aclarar. La Ley de la ciudad de Berna, por ejemplo, no contempla ninguna de estas pruebas de daño.

Finalmente, la provincia de Viena en Austria, inserta dentro de sus excepciones más llamativas todo lo relacionado con las instituciones culturales, al grado que podría llegar a afirmarse que en Viena, paradójicamente una de las cunas culturales más importantes del mundo, la cultura está fuera de escrutinio pues el apartado séptimo de su Ley en materia de excepciones incluye todos los “documentos de instituciones culturales como museos, bibliotecas, archivos, orquestas, óperas y teatros del sector público” (Artículo 2 de la *Viena Provincial Act*).

Buenos Aires también tiene un régimen de excepciones extremadamente deficiente, pues excluye información catalogada como “anotaciones en el expediente”, “opiniones de intermediarios o recomendaciones”, y “cualquier otra información que el gobierno excluya con base en el interés público”. Este tipo de exclusiones no se someten a ninguna “prueba de daño” o sobreseimiento.

En el otro extremo; es decir a la cabeza de legislaciones progresistas, tenemos el caso mexicano. En primer lugar, la Ley de la Ciudad de México asegura transparencia total en uno de los rubros más importantes de la gestión pública: la contratación de la

obra pública. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal señala que “toda información que brinden los entes públicos respecto a la ejecución de obra pública por invitación restringida deberá precisar: monto, plazos de ejecución, datos del contratista y mecanismos de supervisión y vigilancia” (Capítulo II, Artículo 16 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal).

Esta disposición es tan notable que, incluso, rebasa lo contemplado al respecto en la Ley Federal de Transparencia del país.

De la misma forma, el Artículo 23 de la Ley de la Ciudad de México señala: “Es pública *toda* la información que obra en los archivos de los entes públicos, con excepción de aquella que de manera expresa se prevé como información reservada”. Una vez más, comparada con la Ley Federal, la Ley del D. F. es mucho más contundente e inequívoca en su redacción.

IV. DISEÑO INSTITUCIONAL PARA EL SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN DE LA APLICACIÓN DE LA LEY

En el tercer gran ámbito de comparación, tenemos que una Ley de Acceso a la Información sin supervisión y seguimiento está condenada a convertirse en letra muerta. A nivel internacional, el mecanismo más efectivo para evitar que esto suceda son los consejos o comisiones independientes, instancias idealmente autónomas, encargadas de recibir solicitudes, quejas y apelaciones de los ciudadanos y vigilar el cabal cumplimiento del derecho a la libertad de información.

Al hacer la comparación, el escenario no es muy alentador. Buenos Aires, por ejemplo, no cuenta con una autoridad autónoma que regule y supervise el cumplimiento de la Ley. Su regulación se sujeta a la Subsecretaría Legal y Técnica del área del jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, lo cual hace que el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información dependa técnicamente de las autoridades de la ciudad.

Otro dato preocupante, en el caso de Buenos Aires es que su Ley incluye el llamado “silencio denegatorio” (Artículo 8. de la *Ley No. 104 de Acceso a la Información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*) que establece que si la respuesta fuera ambigua o parcial se considerará negativa ficta. Asimismo, cuando la información entregada no satisfaga al solicitante, éste se verá en la necesidad de ejercitar directamente un amparo ante el fuero Contencioso Administrativo de la ciudad de Buenos Aires (Ley de Procedimiento Administrativo). Finalmente, cuando se trate de una “denegatoria fundada” al ciudadano que demande la información, existe la posibilidad de “recorrir ante el funcionario de jerarquía equivalente o superior a director general” para volver a remitir la solicitud. Sin embargo, en ninguno de los casos señalados existe la

posibilidad de acudir ante instancias o tribunales independientes que favorezcan el derecho a la información.

Nueva York es otro ejemplo desafortunado en este sentido. En primer lugar, aunque el cumplimiento de la Ley es supervisado por un “Comité de Gobierno Abierto” integrado por siete personas y un delegado o gobernador designado por el jefe de Gobierno de la ciudad, este comité no es en absoluto independiente y además se encuentra sujeto a la interpretación que de la petición de acceso a la información realice el titular de la institución o del órgano de gobierno a quien se le demanda la información. El procedimiento a seguir, en caso de que sea negado el acceso a la información, es recurrir primero ante el órgano de gobierno, que deberá de responder dentro de diez días laborales explicando por escrito las razones para la negativa o, en su caso, revocando el fallo inicial y proporcionando el acceso al expediente buscado. En segunda instancia se podrá recurrir al Comité sobre Gobierno Abierto, al que además, cada institución remite inmediatamente una copia de la petición de información ciudadana, así como de la resolución posterior. El Comité tendrá facultades para atender los reclamos a las resoluciones y ofrecer recomendaciones, pero no tiene la capacidad de emitir recomendaciones vinculatorias (u órdenes) sobre las entidades de la Administración Pública de la ciudad de Nueva York.

Sumamente parecido es el modelo de procedimientos administrativos que aplica para las ciudades de Viena, Austria y Berna, Suiza. En el primer caso, la primera instancia de decisión ante una inconformidad es el propio organismo al que se le requiere la documentación o información, posteriormente la autoridad administrativa de supervisión resuelve el caso. Es importante notar que el organismo público a quien se le demanda información puede recurrir a la Suprema Corte Administrativa y a la Corte Constitucional para ampararse ante una determinación por parte de la autoridad supervisora que no le favorezca, lo cual constituye a todas luces una desventaja para el principio de la publicidad de la información.¹

Por su parte, la Ley de Berna señala que las inconformidades legales y los recursos de apelación son regulados por “las disposiciones de la Ley sobre el procedimiento y la jurisdicción administrativos” (Artículo 35, *Loi sur l'information du public*) y que “el Tribunal de apelación del Tribunal Supremo conoce los recursos contra las decisiones de las autoridades de la jurisdicción civil” (Artículo 36, *Loi sur l'information du public*).

Toronto y Berlín, por el contrario, cuentan con provisiones institucionales más alentadoras pues ambos cuentan con la figura legal del *ombudsman* o comisionado de la información. La Ley de Berlín señala a un comisionado para la libertad de Información (*Commissioner for Freedom of Information: secciones 21 y 22 de la Berlin Data Protection Act*), ante quien toda persona tiene el derecho de acudir. Este comisionado rinde cuentas directamente ante el Parlamento de Berlín y, por lo tanto, es más

independiente del Poder Ejecutivo. El caso de Toronto es paradójico, el *ombudsman* de la información es al mismo tiempo el comisionado para la privacidad, lo cual neutraliza el poder e influencia que esta figura encargada de velar por la privacidad pueda tener, en el auspicio del principio de la máxima publicidad (Artículo 46, Sección IV de la *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, City of Toronto*).

Como hemos visto, desafortunadamente sólo una mínima parte de los países con leyes de acceso a la información cuentan con organismos o comisiones independientes de información. Un caso sin duda ejemplar a nivel internacional lo constituye México con el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFO-DF) que, en términos de sus marcos normativos, rebasa incluso al muy prestigiado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), pues a diferencia de este último que no cuenta con rango de autonomía, el INFODF es “un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, de operación y de decisión en materia de transparencia y acceso a la información pública” (Artículo 57. Capítulo 1 del Título Tercero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal).

En suma, la experiencia a nivel internacional señala que la presencia de una corte independiente y de un servicio público profesional es absolutamente necesaria para el seguimiento y supervisión de las Leyes de Acceso a la Información, las cuales sólo pueden hacerse efectivas cuando operan dentro de un diseño institucional favorable.

V. FACILIDAD DE ACCESO

El aspecto de las leyes de acceso a la información que se refiere a la obligatoriedad de la publicación periódica de la información, es absolutamente crucial. Por ejemplo, la Ley de Transparencia de la Ciudad de México señala una larga lista de información que las instituciones deben “publicar y mantener actualizada, de forma impresa o en los respectivos sitios de Internet” (Artículo 13. Capítulo II del Título Primero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal) y entre la que destaca información completa sobre la estructura orgánica, las facultades de cada unidad administrativa, el directorio de servidores públicos, la remuneración mensual por puesto, los servicios que ofrece, las metas y objetos de las unidades administrativas, los trámites, requisitos y formatos, la información sobre el presupuesto asignado; así como los informes sobre su ejecución, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal, las concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas, los mecanismos de participación ciudadana, la información sobre contratos de obra pública, etc.

Como puede observarse en la Tabla 3, la mayoría de las ciudades analizadas no cuentan con una lista tan completa y por ello obligan a sus ciudadanos a entrar a un

proceso de solicitudes formales con el objeto de conseguir información básica. Por ejemplo, las leyes de Berna y Viena no incluyen ninguna obligación de publicar en ninguna sección de sus legislaciones. También las leyes de Nueva York y Toronto dejan al criterio de cada agencia gubernamental la lista de la información que debe hacerse pública. Aunque en Toronto la lista de la información necesita ser aprobada por el *ombudsman* de la información y la privacidad y esto, como es evidente, abre una importante arena para el uso discrecional de la Ley.

En la Ley de Berlín existe la obligación de publicar información crucial sobre manejo ambiental, como por ejemplo los registros de emisiones (Sección 46 de la *Federal Emissions Protection Act*) o los planes gubernamentales de aire limpio, de manejo de desechos, de manejo de aguas residuales, planes generales forestales, pero en su conjunto toda esta información muy relevante, no alcanza ni de cerca la complejidad y diversidad de la información que por ley tiene que estar al acceso de la ciudadanía en la Ciudad de México. De la misma forma, la Ley de Berlín señala que cada organismo público debe tener disponibles archivos bien organizados e índices de consulta que faciliten el acceso a la información. Sin embargo, a pesar de que éstos son avances indudables, el gobierno de la ciudad de Berlín cobra cuotas excesivas por los servicios de búsqueda y de fotocopiado en las oficinas públicas en relación a los costos en que estos mismo servicios se cotizan en el mercado.

Algunas ciudades como Toronto, Viena o Nueva York, cobran por los cuatro pasos que incluye el proceso de solicitud de acceso a la información: búsqueda, revisión, reproducción y envío. Otras ciudades como la de México, sólo cobran por la reproducción de la información y por los gastos de envío cuando sea necesario. Sin embargo, la Ley de la Ciudad de México, consigna que “en ningún caso los costos para el solicitante deberán exceder los costos de recopilación del material ni los gastos de envío”, además de que explícitamente señala: “Los entes públicos deberán esforzarse por reducir al máximo, los costos de entrega de información” (Artículo 41. Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal). Algo parecido ocurre con la Ley de Buenos Aires, pues en su Artículo 5 deja establecida la gratuidad en el acceso a la información, en tanto que no se requiera la reproducción de la misma.

En términos de la facilidad de acceso, a nivel internacional, el reto que tenemos por delante es la superación de los índices que arrojan la concentración de los usuarios de las Leyes Acceso a la Información en las grandes metrópolis, y dentro de ellas, en los sectores académicos, empresariales y de los medios de comunicación. Es necesaria una activa promoción por parte de los gobiernos de las ciudades, los *ombudsmen* y las comisiones de acceso a la información para la utilización de las legislaciones por parte de los diversos actores sociales. Con ello, las Leyes de Acceso a la Información estarán en posibilidad de consolidarse como herramientas efectivas

Tabla 3
Facilidad de Acceso

Vienna, Austria	Berlín, Alemania	Berna, Suiza	Nueva York, Estados Unidos	Toronto, Canadá	Buenos Aires, Argentina	Distrito Federal, México
<i>Vienna Provincial Act on the Re-use of Public Sector Information</i>	<i>Law for the Promotion of Freedom of Information in the State of Berlin</i>	<i>Loi sur l'information du public</i>	<i>Freedom of Information Law</i>	<i>Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act</i>	Acceso a la información y transparencia en la gestión	Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal
<p>Toda la información se debe solicitar por escrito, o por cualquier medio "técnico" que el organismo sea capaz de recibir.</p> <p>* El organismo requerido deberá proporcionar sin retraso y no más de ocho semanas después de haber recibido la petición, la totalidad o parte de la documentación requerida o una oferta contractual acerca de la información y un informe al peticionario de las razones por las que su solicitud no puede ser atendida.</p>	<p>Registros de emisiones, Planes de Aire Limpio, Planes de manejo de desechos, Planes de manejo de aguas residuales, Planes generales de manejo de agua, Planes generales forestales, Registros relacionados con el agua deberán de ser accesibles de manera general.</p> <p>* Cada organismo público debe tener índices diseñados para indicar el orden y la existencia de los archivos y su propósito. Cada organismo público debe hacer registros, planes de archivo, estructuras de archivo, índices de archivo e índices de consulta</p>	<p>Los municipios garantizan el acceso a los documentos que sirven de base de decisión de las asambleas comunales, del consejo general o el consejo de ciudad.</p> <p>Gran parte de la información relativa a los ámbitos de actividad de la administración.</p>	<p>Toda la información se debe solicitar por escrito. Se dará acceso a los expedientes de las instituciones de acuerdo a las reglas y regulaciones emitidas por cada una de ellas para tal efecto, y conforme a las reglas y a las regulaciones promulgadas por el comité sobre el gobierno abierto.</p>	<p>Toda la información se debe solicitar por escrito, pero no se podrá denegar el acceso a: material factual, encuestas estadísticas, informes de valuadores; declaraciones de impacto ambiental, informes o estudios de desempeño o eficiencia en las instituciones, resultados de investigaciones de campo para la formulación de políticas públicas; planes finales o propuestas para cambio de programas institucionales.</p> <p>* Informes de comités para empresas e instituciones, las razones de una decisión, orden o veredicto final oficial de un funcionario público.</p>	<p>Toda la información se debe solicitar por escrito, o por cualquier medio "técnico" que el organismo sea capaz de recibir.</p> <p>* Esta ley cuenta con "Negativa Ficta" o "Silencio Denegatorio".</p>	<p>Toda la información sobre estructura orgánica del gobierno, facultades de cada unidad administrativa, directorios, remuneraciones, trámites, requisitos, formatos, presupuestos asignados e informes sobre su ejecución, auditorías al ejercicio presupuestal, concesiones, permisos, mecanismos de participación ciudadana.</p> <p>Toda la información relativa a la contratación de la obra pública.</p> <p>* Para ejercer el Derecho de Acceso a la Información Pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o razones que motiven el pedimento. La revisión que soliciten las personas, respecto de la información pública es gratuita.</p>

Fuente: Elaboración de la autora

para la transparencia y, a largo plazo, podrían convertirse en fuentes más efectivas para el mejoramiento de la rendición gubernamental de cuentas.

CONCLUSIÓN

La creciente ola de Leyes de Acceso a la Información que ha ido extendiéndose a lo largo del mundo durante las últimas dos décadas en la forma de este espectro fascinante en que se ha convertido la transparencia, constituye una gran esperanza para el futuro. La tendencia internacional hacia la libertad de información está a punto de transformar el concepto mismo de gobernabilidad democrática. El derecho a saber está creando nuevas normas, generando nuevas expectativas y nuevas exigencias para cualquier gobierno que se digne en considerarse democrático.

La prueba más indiscutible de esta tendencia la constituye la inversión del orden de los factores a la hora de justificar la lucha por la transparencia. Alguna vez, la responsabilidad estuvo del lado de los defensores de los derechos a la libre información, quienes tenían que argumentar en favor de la transparencia. Hoy, la carga está en los gobiernos y aquellos sectores que, por fortuna cada vez en menor medida, tienen que argumentar en favor de la conveniencia de la secrecía y la opacidad. Los papeles se han invertido completamente y ello es un gran logro de las gestas democratizadoras a nivel internacional.

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, JOHN & Sandoval, Irma (2006), "The Global Explosion of Freedom of Information Laws", *Administrative Law Review*, American Bar Association-American University, Vol. 58, No.1, marzo, 2006.

BANISAR, DAVID (2006) *Freedom of Information around the World: A Global Survey of Access to Government Records Laws*, July 2006.

BERLÍN: *Law for the Promotion of Freedom of Information in the State of Berlin*.

BERNA: *Loi sur l'information du public*.

BUENOS AIRES: *Ley No. 104 de Acceso a la Información de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*.

CIUDAD DE MÉXICO: *Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal*.

NUEVA YORK: *Freedom of Information Law of New York*.

TORONTO: *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act*.

VIENA: *Vienna Provincial Act on the Re-use of Public Sector Information, Vienna Re-use of Information Act (Wiener Informationsweiterverwendungsgesetz, WIWG)*.

NOTAS

1. Aquí cabría la pena advertir el reciente embate contra la Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública Gubernamental que se gestó en meses recientes cuando el senador Fauzi Hamdan propuso una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, para abrir la posibilidad de que las autoridades públicas federales interpusieran recursos de apelación contra las resoluciones de la autoridad competente en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental esto es el IFAI, favorables a los particulares y “tomadas en exceso de sus atribuciones”, lo cual afortunadamente fue detenido y de haberse aprobado nos hubiera puesto en una situación similar a la del caso austriaco de la ciudad de Viena.

I NTRODUCCIÓN

¿Cómo se traduce jurídicamente la relación entre democracia y acceso a la información? Una democracia representativa demanda sujetos activos cuya participación se plasma no sólo en el derecho de votar, sino en la formación de las decisiones colectivas. Sin embargo, para participar de los asuntos públicos se requiere hacerlo de manera informada y responsable; por tanto, contar con información es una condición necesaria para la realización de un Estado democrático.

El proceso de democratización en el Distrito Federal tiene una historia reciente, la obligación de funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público, y de los ciudadanos de involucrarse en los asuntos del gobierno en el Distrito Federal, no abarca más de dos décadas. Sólo en los últimos años han aparecido en el vocabulario de políticos y gobernantes conceptos como acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

Hacer públicos los actos de gobierno permite a los ciudadanos someter las políticas públicas al escrutinio de su propio entendimiento. El requerimiento al gobierno para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas, es la base de la rendición de cuentas.

Abrir la información de los entes obligados del Distrito Federal al escrutinio público, implica colocar la información en el espacio público para que quien se interese pueda conocerla, analizarla y, en su

CAPÍTULO **3**

El derecho de acceso a la información en el Distrito Federal

Orígenes, alcances y perspectivas

Arelí Cano Guadiana

Comisionada ciudadana del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

areli.cano@infodf.org.mx

A B S T R A C T

La LTAIPDF precisa mejoras que deben ser realizadas. Hacer públicos los actos de gobierno permite a los ciudadanos someter las políticas públicas al escrutinio de su propio entendimiento; abrir la información de los entes obligados permite conocer, analizar, y en su caso, utilizar la información como un mecanismo para sancionar las anomalías que pudieran presentar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

caso, utilizarla como mecanismo para sancionar si hubiere anomalías. Para dar confianza a la sociedad, la información debe ser comprensible, confiable y de calidad.

Tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, como en diversas leyes que regulan a los órganos de gobierno y autónomos de la Ciudad de México, se reconoce el principio republicano de la publicidad de los actos de gobierno y de la transparencia de la gestión pública.

De acuerdo con el referido Estatuto de Gobierno, la organización política y administrativa del Distrito Federal, en lo que respecta a los procedimientos y actos administrativos, debe atender los principios estratégicos de información y transparencia. Más aun, se consagra como un derecho de los habitantes del Distrito Federal el de ser informados sobre las leyes y decretos que emitan la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Congreso de la Unión, y establece que deberá considerarse la utilización de los medios para la información, la difusión, la capacitación y la educación para el desarrollo de una cultura democrática de participación ciudadana.

Otras disposiciones legales vigentes también contienen obligaciones de la autoridad de proporcionar información a los gobernados sobre el desempeño de su función pública, tal es el caso de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, que establece como derecho de los habitantes el de ser informados sobre Leyes, Decretos y toda acción de gobierno de interés público; y el de ser informados sobre la realización de obras y servicios de la Administración Pública del Distrito Federal mediante la difusión pública y el derecho a la información; así como recibir información de los órganos que integran la Administración Pública sobre sus actuaciones.

La Ley de Participación expresa claramente la obligación de los gobernantes de proporcionar información y de rendir cuentas, al disponer en su Artículo 49 el derecho de recibir informes generales y específicos acerca de la gestión de las autoridades y, a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos.

También el legislador local consideró en la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal, que tanto la secretaría del ramo como las delegaciones tienen la obligación de mantener informada a la sociedad del Distrito Federal sobre los logros, avances y alternativas, así como de los problemas y las medidas tomadas en torno al desarrollo social.

La participación de los gobernados en los asuntos públicos resulta ineficaz si no se cuenta con un acceso efectivo a la información en poder del Estado como mecanismo de control de las acciones de gobierno que sólo es efectivo si se le considera como un derecho de toda persona, y no como una posibilidad que dependa de la anuencia del gobernante.

■ Distrito Federal ■

Este ensayo está organizado en dos partes, en la primera, se hace un breve recuento sobre las características de una nueva realidad sociopolítica y del andamiaje normativo construido en la Ciudad de México, a partir de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sancionó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, cuyo objeto es transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales; en la segunda, se aportan algunos aspectos en los que es necesario perfeccionar el texto normativo vigente.

ORÍGENES Y ALCANCES DE LA LEY

Para la protección y ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública, el legislador del Distrito Federal consideró necesaria la emisión de una Ley, se puede coincidir con quienes han afirmado que ésta no era necesaria, toda vez que permitir el acceso a la información pública debiera ser una práctica cotidiana de los servidores públicos; sin embargo, el ejercicio del derecho en la práctica cotidiana se torna complicado, en virtud de la tradición en el ejercicio de poder, que lleva a los funcionarios a considerar que la información en su poder les pertenece al ser ellos generadores de la misma. Aunque como sucede con la emisión de toda norma, la existencia de una ley que regula un derecho no es suficiente, pero sí una condición necesaria para el ejercicio efectivo del derecho.

Bajo la premisa de que “La disponibilidad de información determina, en buena medida, el tipo de relación entre la sociedad y el gobierno. El procedimiento de acceso a la información bajo procedimientos claros, precisos y sistemáticos es un aspecto central para la construcción de ciudadanía y, por consiguiente, de la posibilidad de que toda persona participe en los asuntos públicos de manera consciente y responsable”,¹ un grupo de 28 legisladores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pertenecientes a seis partidos políticos, en voz del diputado José Luis Buendía Hegewisch, presentaron el 7 de diciembre de 2001, una iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública para el Distrito Federal.

Esta primera iniciativa de Ley surgió dentro del marco de las discusiones para la reforma política² iniciadas en el año 2000, consideraba tres apartados principales: publicación de información, acceso a la información e intercambio de información. La iniciativa contemplaba lo que a la postre serían los contenidos fundamentales de la Ley de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; se definía como pública toda la información que administrase la autoridad, salvo los casos previstos en la propia Ley; se definía un órgano colegiado encargado de la planeación, programación, supervisión y vigilancia de la Ley; se disponía la creación de un Sistema de Oficinas de Información Pública a las que daban el rango de autoridad para recibir y procesar

las solicitudes de información, con atribuciones y facultades suficientes para emitir, aplicar, verificar y promover manuales de acceso a la información; se contenía 15 obligaciones de transparencia, que al inicio de cada año la autoridad debía publicar y mantener actualizada; y se establecían las excepciones a la información pública, bajo el rubro de información reservada.

En la iniciativa se regulaba el procedimiento para el acceso a la información, así como el procedimiento para su impugnación en caso de que la autoridad se negara a proporcionarla; se proponía un capítulo de sanciones para los casos en que se presentaran conductas violatorias a la Ley; se establecía un sistema de archivos y se dejaba al órgano garante la facultad de establecer normas que los regularan; y se establecía un capítulo que preveía la posibilidad de establecer convenios de cooperación con la federación y los estados.

A partir de aquella iniciativa de Ley, se inició el trayecto que conlleva el proceso parlamentario, hasta la promulgación de la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal el 8 de mayo de 2003.³

Durante el transcurso de esos 17 meses, entre la presentación de la iniciativa y la promulgación de la Ley se presentaron diversas acciones desde el Ejecutivo local, entre las que destacan la emisión del Bando Informativo 15, por el cual el jefe de Gobierno creaba un consejo de personas notables de la vida pública cuyas tareas eran revisar los procedimientos que seguiría la administración pública en el ejercicio de los recursos públicos. En mayo de 2002, la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal puso a discusión un proyecto de estructura de Ley de Procedimientos Administrativos de Transparencia y Publicidad de los Actos de la Administración Pública del Distrito Federal, en el que se contienen los postulados básicos que habrá de sostener el gobierno capitalino durante el proceso seguido para la promulgación de la Ley.

Con los argumentos de que el acceso a la información pública debía de ser una práctica cotidiana de la Administración Pública, que sólo requería de procedimientos para regularla y, que con la creación del Consejo de Información Pública del Distrito Federal se incrementaría el aparato burocrático y con ello los costos del sector público, la Jefatura de Gobierno realizó el 28 de enero de 2003 observaciones al dictamen con proyecto de Decreto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal que le fue presentado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, situación que motivo el retraso de la entrada en vigor de la Ley.

Sin embargo, ésta no fue sólo la única desavenencia que existiría entre los órganos legislativo y ejecutivo de la ciudad, tras la designación el 8 de julio de 2003 de los consejeros ciudadanos, el jefe Gobierno presentó la controversia constitucional 50/2003, bajo la premisa de que el procedimiento de designación no había sido en los términos de la Ley, a lo que recayó un acuerdo de la Suprema Corte de Justicia

de la Nación suspendiendo de manera provisional la instalación del Consejo de Información Pública del Distrito Federal (CONSI). Para salvar el obstáculo promovido, a partir de sendas iniciativas el 16 de diciembre se aprobó en el Pleno de la ALDF un nuevo proyecto de Dictamen de Ley que es promulgado por el jefe de Gobierno el 31 de diciembre de 2003,⁴ con lo que se tiene la primera reforma a la Ley.

En esa reforma, y con el propósito de atender las observaciones planteadas por el jefe de Gobierno, el Pleno de la Asamblea Legislativa determinó en la Ley, el procedimiento para la designación de los consejeros ciudadanos del CONSI, las causas por las que podrán ser separados de su encargo y el monto de los emolumentos que recibirían, asimismo se estableció que el presidente sería nombrado por el Pleno de la ALDF.

Otro aspecto relevante que se integró a la reforma fue la incorporación del CONSI como parte de los órganos a los que corresponde la vigilancia y el control de la Ley, con ello el legislador salda una omisión en el estatus jurídico de organismo de transparencia; además, se agregó el señalamiento de que, sin perjuicio del recurso de inconformidad, los particulares pueden interponer una queja ante los órganos de control interno de los entes obligados.

Dentro de ese lapso de tiempo, entre la aprobación del dictamen y la publicación de la reforma a la Ley, el jefe de Gobierno publica el 18 de diciembre el Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la instalación y funcionamiento de las oficinas de Información Pública al interior de la Administración Pública del Distrito Federal.⁵ En esos lineamientos, se expresa que para la operación de dichas oficinas cada dependencia “podrá destinar de entre sus recursos humanos y materiales aquellos que faciliten el funcionamiento de las mismas; *en el entendido de que ello no implicará incremento alguno en su presupuesto*”.⁶ Con esa determinación, el gobierno de la ciudad toma diversas definiciones: no asigna recursos adicionales a las dependencias para realizar las actividades que la Ley les demanda y mantiene a la Oficina de Información Pública (OIP) sólo como ventanilla para realizar el trámite administrativo de acceso a la información.

Entre septiembre de 2004 y abril de 2005, diversos diputados presentaron seis iniciativas de reformas, cuyo nuevo proceso legislativo concluyó con la publicación el 28 de octubre de 2005 de reformas a la Ley.⁷ Esta reforma puede considerarse una reforma de fondo que modifican aspectos sustantivos tales como: el concepto de información confidencial, con ello se restringe la discrecionalidad con las que los entes clasificaban la información y ahora sólo es confidencial aquella que contiene los datos de carácter personal; se incorpora la figura jurídica de “prueba de daño”, con lo que obliga al ente a exponer las razones del por qué considera que una información debe ser reservada; y se adicionan instrumentos normativos de carácter internacional

para la interpretación de la Ley; con todo ello se fortalece la noción del derecho a la información como derecho fundamental.

Además, se adiciona como otro objetivo de la Ley “contribuir con la transparencia y la rendición de cuentas de los entes públicos”; se amplía el listado de información pública prevista en el Artículo 13 de la Ley y, por tanto, se reducen los supuestos de información reservada; se reduce el plazo para clasificación reservada de veinte a doce años; se establecen supuestos en los que no se requerirá consentimiento de las personas para proporcionar datos personales, situación que le permitirá al gobierno disponer de información para casos como la salud; y se agiliza el trámite de solicitud de información y se precisa que éste se hará sólo a través de la Oficina de Información Pública del ente.

Asimismo, con esa reforma de octubre de 2006, se crea el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, con una nueva integración, en el que se precisa la forma y términos en que serán designados sus integrantes y se establece un marco de atribuciones más amplio; se reserva como facultad exclusiva del Instituto la vigilancia y control de la Ley; en lo relativo al recurso de revisión, se amplía el plazo para la substanciación de diez a quince días y se incorpora el recurso de revocación contra acuerdos y resoluciones no definitivos del Instituto.

La dinámica de reformas a la Ley continuó su marcha al ser presentadas diversas iniciativas, entre el 21 de marzo y el 25 de abril de 2006, que concluyeron en nuevas modificaciones al marco normativo de transparencia y acceso a la información del Distrito Federal, que fueron publicadas el 29 de mayo de 2006.⁸ A partir de esta reforma los órganos autónomos y de gobierno dejan de tener participación en el Pleno del Instituto, con lo que fortalece la independencia y autonomía del órgano garante de la Ley en la toma de decisiones. Por lo que hace al recurso de revisión, se amplía el plazo para la substanciación de quince a cuarenta y cinco días, un plazo que le permite al INFODF atender de mejor manera los aspectos procesales de este instrumento de defensa jurídico. Se establece que los entes deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen, que atiende una demanda ciudadana por conocer los datos de a quiénes se otorgan recursos públicos; se establece que deberán hacerse públicos, al concluir el procedimiento de fiscalización, los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas locales al Instituto Electoral del Distrito Federal, así como las auditorías y verificaciones; y se precisa la digitalización en microfichas, para consulta electrónica.

PERSPECTIVAS PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO

Diversas instituciones de representación ciudadana han iniciado el debate de lo que será un nuevo proceso para concretar una reforma política para el Distrito Federal, como en todos los procesos anteriores, se han propuesto crear las bases para un nuevo arreglo político institucional. En el Congreso de la Unión, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados, se ha planteado la urgente necesidad de retomar el camino que quedó truncado en 2002, cuando en el Senado de la República se decidió postergar la discusión sobre la minuta que le fue enviada por la Cámara de Diputados y que contenía diversas propuestas para una reforma política.

Por su parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en voz de los coordinadores de los grupos parlamentarios, ha planteado los ejes temáticos a partir de los cuales iniciará su propia discusión sobre el cambio político y las reformas a las instituciones que requiere el Distrito Federal. Aunque en la propuesta que se dio a conocer no se habla del acceso a la información y la transparencia, de entre los asuntos mencionados se puede destacar el que denominaron “régimen local de responsabilidades y rendición de cuentas de los servidores públicos”, que debiera englobar estos dos tópicos, porque para haber una rendición de cuentas se requiere de un gobierno transparente que promueva el derecho a la información.

No se debe olvidar, que lo que hoy se tiene regulado en materia del derecho de acceso a la información en la Ley, fue parte de las discusiones de aquel proceso de reforma política que se inició en 2000, dentro de aquellas discusiones se contempló la relevancia de contar con un instrumento jurídico como el que hoy nos rige. Por lo tanto, parece ser sin duda el momento de continuar fortaleciendo el andamiaje normativo e institucional.

A tres años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se requieren reformas que aprovechen la experiencia acumulada tanto por el órgano garante de la Ley, como de los entes obligados. Algunos de los rubros necesarios a atender son los siguientes:

Unos de los procedimientos que reviste la mayor importancia es el recurso de revisión. Mediante este instrumento jurídico el solicitante de información puede inconformarse ante el Instituto cuando no se dé respuesta, se niegue o se entregue incompleta la información. A lo largo de la práctica, se han identificado algunos aspectos que podrían coadyuvar para darle mayor fortaleza jurídica y agotar el principio de exhaustividad en este procedimiento, como lo es llevar a cabo las diligencias para mejor proveer los expedientes al momento de la sustanciación; sin embargo, el plazo contenido en la Ley para la emisión de la resolución del recurso de revisión, acota esa posibilidad, por tanto conviene hacerle reformas para ampliarlo en los casos necesarios.

Con el recurso de revocación, el legislador le otorgó a la persona que presente un recurso de revisión, la posibilidad de inconformarse sobre los acuerdos y resoluciones no definitivos del Instituto. Este instrumento jurídico resulta trascendente porque abre la posibilidad de que los actos del INFODF sean permanentemente revisados antes de que sean definitivos, y en su caso, recurridos por el solicitante. Sin embargo, esta regulación quedó incompleta en la norma, toda vez que se dejó en manos del Instituto su regulación a través de su reglamento Interior, por lo que parece necesario que la Ley sea más detallada en este aspecto.

La incorporación del uso de tecnologías y medios electrónicos para atender las solicitudes de información y promover recursos de revisión, son medidas afortunadas; sin embargo, para fortalecer el andamiaje jurídico que ya contiene la norma, el legislador debe establecer una regulación específica sobre la autenticación de un documento, la firma electrónica, el cómputo de los plazos sobre promociones enviadas o recibidas por vía electrónica, por citar sólo algunos aspectos relevantes.

Un tópico que requiere también de una revisión es el relativo a una regulación más específica en materia de protección de datos personales, tema sensible para todos los individuos.

Otro de los aspectos en que la Ley debe ser más clara, es definir que el acceso a la información pública no se limita al acceso a documentos, sino que se refiere a una actividad informativa en sentido amplio, donde los entes públicos den cuenta de los argumentos y razones que motivaron una acción de gobierno, para que éstos luego puedan ser evaluados por los sujetos como parte de la rendición de cuentas a que están obligados los servidores públicos.

Un asunto que reviste particular importancia es el que se refiere a las OIP, éstas no sólo deben ser la ventanilla en la que se reciben las solicitudes y se entrega información, deben ser la puerta de acceso de las personas hacia la información que detenta el ente público, por ello, la Ley debe ampliar sus atribuciones, considerar un diseño y definir sus alcances para que cada uno de los entes públicos fortalezca su OIP.

Para poder cubrir los extremos de la norma y la consecución de los objetivos que la Ley establece, es necesario dotar al Instituto de la atribución para llevar a cabo investigaciones al margen del recurso de revisión. Con este propósito y en virtud de que las instituciones públicas deben hacer sinergia para la consecución de sus fines, al momento de realizar reformas, debiera de establecerse, como ya se preveía en la iniciativa que dio origen a la Ley, la facultad legal del INFODF de solicitar el apoyo y colaboración de las instituciones federales, estatales y del Distrito Federal, en aquellas materias para las que la Ley otorga atribuciones y responsabilidades.

Otro aspecto toral, es el relacionado con el diseño institucional del INFODF, la naturaleza de los órganos colegiados se basa en los pesos y contrapesos que existen en su interior, por ello es importante que el órgano legislativo analice cuál es el modelo de institución que se considera adecuado para cumplir con las obligaciones que la Ley le mandata y disponer de una estructura operacional básica con atribuciones y responsabilidades expresas para atender las obligaciones sustantivas que tiene encomendadas; asimismo, la norma debiera ser específica en las atribuciones que se otorga al Pleno como órgano colegiado y aquellas que le son conferidas al presidente como órgano unipersonal responsable de las tareas administrativas.

Finalmente, la rendición de cuentas, la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública que regula la Ley, deben ir acompañados de un andamiaje normativo que permita la organización, operación y puesta en marcha de estrategias de política pública más claras, que entre otras cosas promuevan que los entes públicos participen de una manera más activa en la conformación de lo que se ha dado en llamar *cultura de la transparencia*. Para tal propósito, es necesario dotar a los entes públicos de atribuciones; recursos humanos, técnicos y financieros suficientes; así como promover de una manera decidida la capacitación y formación de funcionarios y sociedad en general, y con ello inducir un cambio cultural.

No es suficiente contar con una institución especializada, responsable de velar por la aplicación de la Ley, es necesario que exista voluntad política de parte de quienes están al frente no sólo de los órganos legislativo y ejecutivo, sino de los entes públicos y de instituciones privadas como medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

BARAGLI, NÉSTOR. "Políticas Públicas de Transparencia" en *Revista de Derecho comparado de la información*, número 5, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, enero-junio 2005.

CONCHA CANTÚ, HUGO A.; Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coordinadores). *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1ª reimpresión enero 2005.

LÓPEZ AYLLÓN, SERGIO. *Democracia y acceso a la información*. Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la Justicia Electoral, número 9, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

MARVÁN LABORDE, MARÍA y Roberto Corona Copado, “Democracia y transparencia. Lecciones a dos años de la Ley de Acceso a la Información en México”, en *Democracia y transparencia*. Colección Sinergia, número 5, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.

SABA, ROBERTO, “El derecho de la persona a la información” en *Revista de Derecho comparado de la Información*, número 3, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, enero-junio de 2004.

SCHEDLER, ANDREAS. “¿Qué es la rendición de cuentas?”. *Cuadernos de Transparencia* número 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, agosto 2005.

VILLANUEVA, ERNESTO. *Derecho de la Información*. Coeditores H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, Universidad de Guadalajara y Miguel Ángel Porrúa, abril 2006.

NOTAS

1. *Diario de los Debates* número 36, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sesión del 07 de diciembre de 2001.
2. Véase artículo de José Luis Buendía Hegewisch en este mismo libro.
3. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, número 37 bis, de fecha 8 de mayo de 2003.
4. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, número 103, de fecha 31 de diciembre de 2003.
5. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, número 99, de fecha 18 de diciembre de 2003.
6. El subrayado es nuestro.
7. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, número 127 bis, de fecha 28 de octubre de 2005.
8. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, número 61 bis, de fecha 29 de mayo de 2006.

El presente trabajo propone una reflexión en torno a la importancia de la transparencia presupuestaria y el acceso a la información como herramientas para la participación ciudadana en los asuntos públicos y como condiciones necesarias para la rendición de cuentas. Dentro del cúmulo de información que a la sociedad le puede interesar obtener del gobierno —y el cual está obligado a proporcionar— la que se refiere al presupuesto público y su ejercicio es de especial relevancia, puesto que en éste se materializan las prioridades de la agenda del gobierno en turno. Se dice comúnmente que una política pública que no encuentra reflejo en el presupuesto, no existe. En efecto, el análisis de cualquier política pública pasa por estudiar la congruencia de sus objetivos, estrategia y metas con una asignación presupuestaria que permita contar con los elementos materiales y humanos para conducir esa determinada política pública.

Hemos recuperado en este artículo la experiencia de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, al realizar un ejercicio que buscó documentar la tendencia en la evolución y el comportamiento del gasto, entre 2000 y 2004, de cuatro instituciones públicas relacionadas con la seguridad pública en la capital del país: la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF). Este ejercicio parte de una perspectiva ciudadana que enfatiza,

Transparencia presupuestaria en el Distrito Federal

Una experiencia en el seguimiento del presupuesto

Tania Sánchez Andrade

Directora del Colectivo por la Transparencia, Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.

Ángel Kuri Cervantes

Investigador de Fundar

tania@fundar.org.mx

angel@fundar.org.mx

A B S T R A C T

El estudio fiscal sirve para demostrar la importancia de la LTAIPDF con respecto al gasto en organismos públicos. Se documenta la evolución y el comportamiento del gasto, entre 2000 y 2004, de cuatro instituciones públicas relacionadas con la seguridad pública en la capital del país: la Procuraduría General de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia, la Comisión de Derechos Humanos y la Secretaría de Seguridad Pública.

precisamente, la importancia de la rendición de cuentas, la cual considera que una dependencia gubernamental democrática debe hacer públicos sus recursos humanos y financieros, así como las estrategias con las que trabaja, las políticas operativas y los procesos de toma de decisiones.

Para efectos de este artículo, se hizo una breve evaluación del funcionamiento de los mecanismos de acceso a la información establecidos por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, a partir del ejercicio mencionado, con el objetivo de aportar elementos para la discusión y evaluación del avance en las reformas en pro de la apertura gubernamental y la rendición de cuentas.

I. INTRODUCCIÓN

El poder de la información para obligar a los servidores públicos a rendir cuentas es un campo que se ha venido estudiando cada vez más, tanto en el terreno teórico como en el práctico.¹ En el terreno de lo práctico, organismos multilaterales, académicos y organizaciones de la sociedad civil han hecho esfuerzos por medir —y, con ello, promover— la transparencia y su evolución en diferentes ámbitos del quehacer público y en los tres órdenes de gobierno, así como por documentar casos y experiencias prácticas que demuestren cómo el acceso a la información pública ha logrado corregir políticas públicas, inhibir la corrupción, transformar prácticas y comportamientos de los servidores públicos, o apalancar el cumplimiento de los derechos humanos.²

La transparencia vuelve evidentes problemas que sin ella permanecerían en la oscuridad y, como una cualidad institucional, permite observar la actuación del gobierno, identificar a los responsables de la toma de decisiones, así como los costos y consecuencias de dichas decisiones. Para efectos ilustrativos, pongamos un ejemplo: En una determinada sociedad, existe un problema de deficiencia en la educación primaria, las causas podrían ser múltiples. Habiendo dicho que una de las primeras condiciones para que exista una política pública determinada es su reflejo en el presupuesto público; para identificar la problemática debemos observar si se trata de una dificultad de prioridades presupuestarias. Verificaríamos el monto que el gobierno le destina a la educación primaria, cómo ha evolucionado el gasto público en esa materia y el porcentaje que representa en el presupuesto público total, entre otras cosas.

¿Qué pasa si descubrimos que el gobierno ha venido aumentando consistentemente el gasto en educación primaria; sin embargo, las evaluaciones en esta materia continúan reflejando los mismos resultados insatisfactorios? En la lógica del presupuesto, lo que hacemos es darle seguimiento a esos recursos para ver dónde y quién los está utilizando realmente.

II. UN CASO PARADIGMÁTICO DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: UGANDA Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO PARA ESCUELAS PRIMARIAS

El caso hipotético al que hacíamos mención sucedió en Uganda en 1990. Al inicio de esa década, su sistema de educación presentaba serias deficiencias, las cuales preocuparon a la clase política; una de las principales inquietudes era que su cobertura abarcaba 87%; además, los padres de familia estaban pagando demasiado por la educación primaria. El gobierno del presidente Yoweri Museveni fijó como una de sus más altas prioridades la educación primaria universal, incrementando tres veces el gasto en educación primaria y eliminando los pagos de colegiatura para familias de más de cuatro hijos (siempre que al menos dos fueran niñas).³

La meta era lograr la universalidad de la educación en los niños de 6 a 12 años para el año 2000. El programa incluía recursos destinados directamente a las escuelas y becas para los estudiantes. Sin embargo, el dinero aparentemente no estaba llegando a los planteles educativos y de acuerdo con las estadísticas oficiales, la matrícula no estaba creciendo en lo absoluto. Evidentemente, el dinero de las escuelas se estaba perdiendo en el camino, pues debía pasar por diferentes manos, entre ellas, las de los gobiernos distritales. Para corregir esta situación, el gobierno central empezó a registrar cuánto dinero que salía del erario público estaba realmente llegando a las escuelas; además de identificar dónde estaban las fugas económicas en el ejercicio de este presupuesto. Con ese objetivo y con el apoyo del Banco Mundial, el gobierno central echó a andar un programa para dar seguimiento al gasto público en 250 escuelas, entre 1991 y 1995.

Los resultados fueron alarmantes, sólo 2% de los recursos llegaban a su destino. Particularmente, las escuelas ubicadas en las zonas más pobres no estaban recibiendo nada. En un intento por revertir dicha situación, y tras fuertes presiones por parte de la sociedad civil, el propio gobierno central ideó una estrategia para involucrar a la sociedad en la vigilancia de ese presupuesto, al hacer esas asignaciones completamente transparentes. Entre otras medidas, lanzó una campaña que consistió en publicar a través de periódicos y por estaciones de radio las cantidades exactas que se transferían a cada escuela, al tiempo que se obligó a las escuelas a colocar cartelones en los que se exhibiera la cantidad de recursos que la escuela tendría que haber recibido.

En poco tiempo, la estrategia dio resultados asombrosos. Del 2% de los recursos que, en promedio, estaba llegando a las escuelas en 1991, se elevó a 26% para 1995, y para 1999 el porcentaje había llegado a 90%.⁴ Un dato que llama poderosamente la atención es que las escuelas con mejor acceso a los periódicos (por estar cerca de un expendio) incrementaron los fondos recibidos en 14 por ciento más que aquellas que no tenían fácil acceso a la información publicada.

La experiencia ugandesa ejemplifica cómo el acceso a la información del presupuesto, presentada de manera oportuna, comprensible, y utilizada por sectores amplios de la población, se convierte en la piedra de toque para la participación ciudadana encaminada a la exigencia de rendición de cuentas, que redundó en el fortalecimiento de la gestión pública. Este ejercicio de rendición de cuentas explica cómo se dieron las condiciones para que todos los actores interesados se involucraran en la vigilancia del uso de los recursos, al poder conocer los montos asignados y reconocer al responsable inmediato de que estos recursos llegaran a su destino y se gastaran correctamente.

III. LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL. ALGUNAS IMPLICACIONES PARA LA TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

El Distrito Federal cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LTAIPDF) desde 2003.⁵ Sin embargo, desde su publicación, fue objeto de duras críticas por parte de la sociedad civil al considerarse que era una Ley “que limitaba el libre ejercicio del derecho [ciudadano] a la información y dejaba al criterio de los funcionarios públicos qué información pública ponían a disposición del público y qué información continuaba restringida”.⁶ Asimismo, los señalamientos tenían que ver con el politizado nombramiento de los consejeros ciudadanos del entonces Consejo de Información Pública, y la falta de autonomía e inoperatividad de dicha organización.⁷ De esta manera, en octubre de 2005, la Ley sufrió reformas que eliminaron las trabas que la primera versión imponía, estableciendo estándares de exigencia notoriamente superiores.

El espíritu de esta Ley es transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar que todas las personas puedan tener acceso a la información que generan y poseen los órganos locales.⁸ De acuerdo con la Ley, toda esta información debe de ser considerada como un bien de dominio público y ser accesible para cualquier persona.⁹

Además, la LTAIPDF instituye una pauta de comportamiento para los entes públicos del Distrito Federal al establecer que “en sus relaciones con los particulares, los órganos ejecutivo, legislativo, judicial y autónomos por ley, así como aquellos entes públicos del Distrito Federal que ejerzan gasto público, atenderán a los principios de legalidad, certeza jurídica, información, celeridad, veracidad, transparencia y publicidad de sus actos”.¹⁰ Se aprecia entonces, cómo el propósito de la Ley va más allá de regular el derecho de acceso a la información, al buscar fijar estándares de conducta de los entes públicos frente a la sociedad.

En cuanto a la obligación de divulgar la información que producen los entes públicos,¹¹ el Artículo 13 de la Ley establece qué información, dónde y cómo se debe presentar. Según la Ley, la información que por oficio se debe poner a disposición del público es: la *Gaceta Oficial*, leyes, reglamentos y acuerdos; estructura orgánica y actividades; las facultades de cada unidad administrativa y su respectiva normatividad; un directorio de los servidores públicos, abarcando los niveles de jefe de departamento y hasta el titular de la dependencia o equivalente; una descripción de los cargos y sus respectivas remuneraciones mensuales, incluyendo las percepciones ordinarias y extraordinarias de los servidores públicos a nivel de mandos medios y superiores; descripción analítica de sus programas y presupuestos, que incluya los estados financieros y las erogaciones realizadas durante el ejercicio anterior; una relación de los bienes y el monto al que ascienden éstos; las reglas de procedimiento y manuales administrativos de cada dependencia; el presupuesto asignado y su distribución por programas; los programas operativos anuales (POA); la ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero; y la cuenta pública; entre otros.

Vale la pena detenerse en la información que obligatoriamente los entes obligados deben publicar, pues se establecen ciertas disposiciones mínimas que podrían contribuir a generar un ejercicio transparente de los recursos utilizados. Por ejemplo, contar con la información relativa al presupuesto asignado y su distribución por programas permite a la ciudadanía dar seguimiento a un programa en particular. El acceso a la cuenta pública permite verificar el ejercicio real del presupuesto contrastado con lo que había sido presupuestado.

Claramente, la posibilidad de llevar a cabo el seguimiento o el análisis de un programa en particular, depende en buena medida de la calidad de la información presupuestaria, por ejemplo, el nivel de desagregación con que se presenta la información programática y presupuestaria y la consistencia en la forma de presentar la información presupuestaria, año con año.

Ahora bien, en términos conceptuales ¿qué se entiende por transparencia presupuestaria? Ésta se ha definido “como el hecho de que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general.”¹² Es importante señalar que la transparencia presupuestaria implica que estas condiciones se cumplen a lo largo del ciclo presupuestario completo. Asimismo, un componente fundamental de lo que se ha llamado presupuestos abiertos es que la ciudadanía encuentre espacios de participación e incidencia. En efecto, “transparencia y participación ciudadana se fortalecen y retroalimentan mutuamente y se requieren para tener mejores resultados en las decisiones del gasto público”.¹³

¿Qué nos dice la experiencia de Fundar en el seguimiento del presupuesto en materia de seguridad pública en el Distrito Federal sobre las condiciones de transparencia y acceso a la información en esta entidad? Vale la pena mencionar que si bien se trata de un ejercicio acotado, es posible desprender algunas observaciones que van dando cuenta de la medida en la que el Gobierno del Distrito Federal se ha comprometido con la apertura de la información, en particular la presupuestaria.

IV. EXPERIENCIA DE FUNDAR EN EL SEGUIMIENTO DE PRESUPUESTO EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL DISTRITO FEDERAL¹⁴

El punto de partida de este ejercicio fue la utilización del análisis presupuestario como un instrumento para avanzar en la transparencia y la rendición de cuentas. El estudio se concentró en la revisión del presupuesto destinado a la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), el cual se comparó con las asignaciones presupuestarias destinadas a dos instituciones de procuración y administración de justicia locales: la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF). También se analizó el presupuesto destinado a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). La hipótesis central se refiere a que el combate contra el fenómeno delictivo requiere de una estrategia integral de inversión en infraestructura, desarrollo de recursos humanos y tecnología especializada —tanto en la política pública de prevención (seguridad pública), en la política pública criminalística (procuración de justicia), así como en materia de justicia penal (administración de justicia y sistema penitenciario).

La investigación, que se llevó a cabo entre julio de 2004 y julio de 2006, se limita a documentar la tendencia en la evolución y el comportamiento del gasto entre 2000 y 2004 para las cuatro instituciones. La selección de las instituciones que se analizaron se basa en el papel específico que desempeña cada una dentro del espectro de combate al delito. La finalidad de comparar las tendencias y el comportamiento del gasto público del Distrito Federal en estas instituciones, es proporcionar una visión más amplia de cómo el gasto asignado para la SSPDF aumenta o disminuye el gasto en otras instituciones. El análisis que se realizó es simple, ya que se limita a documentar la tendencia en la evolución y el comportamiento del gasto en el periodo escogido; y con ello obtener elementos para la realización de un análisis más amplio sobre la eficiencia y pertinencia del gasto en el futuro. Por ejemplo, cabe la posibilidad de evaluar qué tanto invierte el gobierno de la capital en prevención, comparado con lo que invierte en la administración de justicia o en la vigilancia de los derechos humanos.

Para llevar a cabo este ejercicio, lo primero que se hizo fue encontrar la información presupuestaria de los entes que se iban a monitorear. Estos datos están concentrados en el Estado Analítico de Egresos Presupuestarios, donde se localiza la información

■ Distrito Federal ■

desagregada a un nivel tal que se pueden observar las distintas dependencias que integran al órgano que se va a escrutar. Estos datos se presentan dentro de la Cuenta Pública del Distrito Federal.¹⁵

La forma más sencilla para acceder a esta información fue por medio del portal de Internet de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal: www.finanzas.df.gob.mx. Esta dependencia es la encargada de “la programación, presupuestación y evaluación del gasto público del Distrito Federal”,¹⁶ y dentro de sus atribuciones incluye la formulación del Proyecto de Presupuesto de Egresos y el control y evaluación del resultado del ejercicio del presupuesto.¹⁷ El Gobierno del Distrito Federal está obligado a tener disponibles al público estos datos bajo lo estipulado en la LTAIPDF, que en su Artículo primero establece “el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales”.¹⁸ Al entrar a la página de la Cuenta Pública del Distrito Federal se puede consultar la información disponible desde 1999 hasta 2004.¹⁹

Los principales resultados de la recopilación de los datos presupuestarios se expresan en la gráfica 1. A primera vista, se puede apreciar la diferencia en el presupuesto de las cuatro dependencias, pues en todos los años, tanto el presupuesto aprobado como el ejercido, son superiores para la SSPDF. La siguiente dependencia en orden de importancia es la PGJDF.²⁰ Ésta maneja un presupuesto inferior al de la SSPDF, pero superior al de los otros dos órganos analizados. Es fácil notar que los montos presupuestarios en esta dependencia presentan una tendencia muy uniforme, fluctuando en un rango de entre dos mil y tres mil millones de pesos.

Gráfica 1



El presupuesto para las últimas dos dependencias analizadas está muy por debajo del presupuesto de la SSPDF, ya que es inferior a dos mil millones de pesos. Para el caso del TSJDF,²¹ llega al máximo de recursos en el ejercicio del año 2003. Los únicos cambios importantes del Tribunal se dan durante 2000 y 2001, cuando se presenta un incremento en el presupuesto a partir del ejercicio del primer año con respecto del segundo; después se presenta una tendencia regular en todo el periodo analizado, con un comportamiento a la alza tanto en el aprobado como en el ejercicio. El presupuesto asignado a la CDHDF²² es tan pequeño en relación con el presupuesto de la SSPDF, que apenas se puede distinguir en la *gráfica 1*. Sin embargo, al analizar directamente las cifras, se observa una tendencia de aumento.²³

Se puede concluir que existe una gran diferencia entre las asignaciones que se le otorgan a la SSPDF y a las otras instituciones encargadas de la procuración y administración de justicia del D. F. Lo anterior arroja al aire varias preguntas, ¿por qué recibe más presupuesto la prevención del delito que la procuración?, ¿qué representa y qué implica esta cantidad asignada?, ¿cuenta la SSPDF con mayor equipo, recursos humanos o capacitación? Para tratar de contestar estas preguntas, el ejercicio procedió a realizar un análisis más profundo del presupuesto de cada una de las dependencias estudiadas. Por cuestiones de espacio, no daremos cuenta aquí de la totalidad de ese análisis, sino de los aspectos más relevantes en términos de transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto a los mecanismos de acceso a la información, podemos señalar que si bien la información se encuentra concentrada en un solo lugar, en algunos casos se presenta en formatos que cambian año con año. Sería recomendable que dicha información fuera publicada en un formato “único”, para facilitar el manejo, comprensión y comparación de la información presupuestaria.

Además, con el tiempo se han realizado modificaciones administrativas que dificultan el seguimiento al presupuesto. Aunque de acuerdo con la Oficina de Información Pública (OIP) de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, estos cambios se realizan “con el propósito de simplificar administrativamente y llevar a cabo un mejor control presupuestal”,²⁴ sin embargo, consideramos que se deberían especificar los cambios realizados y el porqué de las modificaciones, de esta forma se facilitarían la lectura del presupuesto.

Este es el caso concreto de la SSPDF en los años 2002, 2003 y 2004. Al hacer la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal, encontramos que ésta Secretaría presenta datos para siete unidades administrativas: Oficina del C. Secretario de Seguridad Pública, Dirección General de Control Metropolitano, Dirección General de Control Regional, Dirección General de Servicios de Apoyo, Instituto Técnico de Formación Policial, Policía Auxiliar y Policía Bancaria Industrial. Sin embargo, a partir

del año 2002, desaparecen los datos de las direcciones generales de Control Metropolitano, Control Regional y de Servicios de Apoyo. Lo mismo sucede con el Instituto Técnico de Formación Policial, que reaparece en 2003 y 2004.²⁵

Tabla 1

Millones de pesos constantes del 2000										
Dependencia	2000		2001		2002		2003		2004	
	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido	Aprobado	Ejercido
Oficina del C. Secretario de Seguridad Pública	249	317	249	461	4,381	4,398	4,908	4,719	4,403	4,827
Dirección General de Control Metropolitano	1,516	1,453	1,300	1,532	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Dirección General de Control Regional	2,640	3,442	109	2,245	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Dirección General de Servicios de Apoyo	343	425	363	508	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Instituto Técnico de Formación Policial	94	58	91	76	NA	NA	69	21	61	59
Policía Auxiliar	3,579	3,575	3,786	3,302	3,508	3,138	3,362	2,877	2,806	2,668
Policía Bancaria Industrial	1,598	1,744	2,010	1,579	1,788	1,549	1,766	1,609	1,622	1,680
Secretaría de Seguridad Pública	10,022	11,016	7,907	9,702	9,675	9,087	10,105	9,225	8,877	9,235

Fuente: Elaboración propia con datos del Analítico de Egresos por Dependencia de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, 2000 a 2004, disponible en <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/>

Al desaparecer estas unidades administrativas en el periodo 2001-2002, el presupuesto de la Oficina del Secretario de Seguridad Pública aumenta radicalmente de 249 millones a 4,381 millones de pesos en el aprobado y de 461 millones a 4,398 millones en el gasto ejercido. Por lo tanto, se podría asumir que los gastos de las dependencias desaparecidas se sumaron a la Oficina del Secretario. Sin embargo, en ningún momento esto se hace explícito.

Debido a la ausencia de una explicación contundente, se formuló una solicitud a la OIP correspondiente, para determinar por qué desaparecen estas direcciones y si la suma del total de la Oficina del Secretario en 2002 incluye el gasto destinado anteriormente a ellas. Adicionalmente, se solicitó conocer la racionalidad tras la falta de desagregación de estas funciones y, por último, las razones por las cuales en 2003 reaparece el Instituto Técnico de Formación Policial, pero no las demás dependencias.

Estas preguntas se presentaron a través de las solicitudes de información números del 48 al 54, con fecha del 29 de agosto de 2005. En cumplimiento con el Artículo 44 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, las solicitudes fueron contestadas con el oficio SF/OIP/05, por el encargado de la OIP de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal. Según respuesta

recibida, básicamente, las razones de estas lagunas en el presupuesto se deben a procesos de reestructuración que se llevaron dentro de la SSPDF, ya que los gastos estaban incluidos en otras unidades ejecutoras. Aunque nos otorgaron una respuesta a la información solicitada, recomendamos que, en aras de una mayor transparencia, estos apuntes se anoten dentro de la misma Cuenta Pública.

Se realizaron, además, diversas solicitudes de información para pedir datos específicos de cada una de las dependencias que fueron estudiadas. Básicamente, se pidió información (a través de un cuestionario con preguntas sobre el comportamiento presupuestario, remitido en forma de solicitud de información a las autoridades correspondientes de cada una de las dependencias estudiadas) acerca del impacto que tenían los incrementos y decrementos del presupuesto en el “día a día” de cada dependencia.

Tres de las dependencias dieron algún tipo de respuesta a la solicitud; la otra, el Tribunal, no contestó. Las dependencias que dieron respuesta lo hicieron dentro de los diez días hábiles que establece la Ley. En los casos de la SSPDF y la CDHDF, se recibieron textos que mencionaban las principales dificultades que enfrentaban dichas dependencias al tener reducciones en el presupuesto y lo que se había hecho con los aumentos.²⁶ Sin embargo, la Procuraduría respondió sin proporcionar la información solicitada, aduciendo que debido a que la solicitud implicaba “la interpretación de juicios personales e institucionales, y no forma parte de los archivos con que esta Dependencia, no es posible atender la petición”.²⁷ Es decir, que no podían dar respuesta al cuestionario enviado, ni informaron sobre cómo habían ejercido el aumento de recursos asignados.

En el caso del TSJDF, se presentó la solicitud de información para la cual simplemente nunca se recibió respuesta. Algunos problemas radicaron en que los empleados que contestaban el conmutador de la dependencia no tenían conocimiento de la existencia de una OIP en ese lugar. Incluso, el teléfono de la OIP que presenta el Tribunal en su página de Internet (<http://www.tsjdf.gob.mx/>), no es el mismo que tiene en su lista el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (www.consi.org.mx/judicial.htm), siendo el primer número, el correcto.

Sobre el comportamiento de los entes públicos frente a su obligación de entregar la información pública que se les solicita, podemos decir que el resultado fue mixto. De cinco entes estudiados (cuatro vinculados con la seguridad pública y Finanzas), tres proporcionaron la información: Finanzas, Seguridad Pública y la Comisión de Derechos Humanos. Por su parte, la Procuraduría atendió la formalidad de dar una “respuesta” a la solicitud, sin embargo no lo hizo. Se puede decir que, en sentido estricto, la PGJDF no cumplió con lo establecido en el Artículo 40 de la LTAIPDF que dice que “si al ser presentada la solicitud no es precisa o no contiene todos los datos

requeridos, en ese momento el ente público deberá ayudar al solicitante a subsanar las deficiencias.” Se entiende que debió de orientar al solicitante y señalar cómo se debía plantear la pregunta y decir qué información, de la solicitada, sí podría ser entregada.

Finalmente, el Tribunal incurrió en el silencio administrativo; es probable que la falta de respuesta se hubiera debido a problemas de coordinación interna para implementar las disposiciones de la LTAIPDF. Sin embargo, este retraso o descuido deja ver la falta de compromiso por cumplir con la obligación de informar. Vale mencionar que ahora el TSJDF ya cuenta con un vínculo en su sitio de Internet para realizar las solicitudes de información. Es probable que esto haga más ágil y eficiente el procesamiento de las solicitudes.

V. CONSIDERACIONES FINALES

En el caso particular que Fundar estudió, fue posible encontrar buena parte de la información necesaria para el análisis que se pretendía realizar, sin embargo, fue preciso buscar en diferentes fuentes y aún así, en algunos casos (afortunadamente los menos), no se tuvo acceso a la información pública requerida. Ello pone en evidencia que mantener informada a la ciudadanía sobre la conducción de las políticas públicas y el ejercicio del presupuesto público —por medio de la publicidad de los actos y decisiones de gobierno y de la generación y oferta de información de calidad, entendible para cualquiera, comparable y útil— no es un reto menor. Requiere de un gran compromiso y voluntad política por parte del gobierno para trabajar con plena conciencia de que la información pública le pertenece a la sociedad y que ésta la utilizará para tomar mejores decisiones, para evaluar y elegir a sus representantes y, claro, para llamarlos a cuentas.

A pesar de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal es un paso fundamental hacia el ejercicio público habitual de la rendición de cuentas, y cuya aprobación y entrada en vigor es bastante reciente, es preciso generar mecanismos de acceso a la información que permitan que la ciudadanía pueda contar con información pública de manera expedita, gratuita y de calidad.

Actualmente, existen márgenes de discrecionalidad en la interpretación de la LTAIPDF, por lo que uno de los retos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal será homologar criterios, formatos, mecanismos y sentar precedentes en el tema de la transparencia presupuestaria, privilegiando siempre el principio de publicidad de la información. La población de la ciudad debe estar oportuna y ampliamente informada del gasto público realizado por el gobierno local en todos los ámbitos, pues, como ya hemos dicho, el destino del gasto público pone de manifiesto

las prioridades del gobierno. La información presupuestaria es, entonces, la de mayor trascendencia para dotar a la ciudadanía de elementos que le permitan establecer un diálogo crítico con las autoridades, proponer mejoras en los programas públicos, exigir la solución de los problemas sentidos de la sociedad, y, en suma, participar en las decisiones de gasto público que le interesan o afectan directamente.

A partir de la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se cuenta ya con sitios de Internet específicos para localizar la información que por ley deben publicar los entes públicos y desde los cuales se pueden obtener los formatos para realizar las solicitudes de información;²⁸ se han implementado sistemas electrónicos para realizar solicitudes de información;²⁹ y se han creado sistemas electrónicos dentro de algunas de las dependencias, que han facilitado considerablemente dicho proceso. No obstante, el Instituto deberá continuar fomentando la difusión y la cultura del derecho de acceso a la información de los ciudadanos, lo cual implica que la ciudadanía conozca las obligaciones de transparencia y los mecanismos para que sus gobiernos rindan cuentas.

NOTAS

1. Para una discusión sobre los principales debates, autores y estudios sobre la transparencia y la rendición de cuentas, consultar M. Merino (coord.), *Transparencia: Libros, autores e ideas*, IFAI-CIDE, México, 2005. Para una exposición sobre la evolución del concepto de transparencia, consultar J. Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de transparencia, núm. 4, México, 2004.
2. En materia de transparencia presupuestaria, por ejemplo, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, participa en tres ejercicios de medición: *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*, que se realiza desde 2001 cada 2 años en distintos países de la región (ediciones 2003 y 2005 están disponibles en línea en: http://www.fundar.org.mx/secciones/publicaciones/pub_analisisyseguiamiento.htm#10); la *Iniciativa de Presupuestos Abiertos*, que es coordinada por el International Budget Project (disponible en línea en <http://www.internationalbudget.org/openbudgets/index.htm>); finalmente, el Índice Estatal de Transparencia Presupuestaria que se está realizando en 10 estados actualmente y cuyos resultados se presentarán en 2007. Otro ejercicio ciudadano de medición de la transparencia, pero en el ámbito municipal, es el que realiza el grupo Ciudadanos por Municipios Transparentes (ver <http://cimtramx.tripod.com/transparencia/>).
3. Ver “Case Study 5: Uganda Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management”, The Participation Group Social Development Department, The World Bank, s/a.

■ Distrito Federal ■

4. Ver “Uganda. Tracking Government Money” en Participation and Civic Engagement Group, *From Shouting to Counting. A New Frontier in Social Development*, The World Bank, s/a.
5. La LTAIPDF fue publicada el 8 de mayo de 2003, y hasta el 29 de mayo de 2006 ha sido reformada en cinco ocasiones. Éstas se pueden consultar en la página del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en: www.consi.org.mx/obligtransp-leyes1.htm
6. Peter Winkel, “La reforma de la Ley de Transparencia del Distrito Federal” en *Mexico Transparente*, núm. 3, año 1, p. 8.
7. *Loc. cit.*
8. Artículo 1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, disponible en línea en: www.finanzas.df.gob.mx/documentos/LeyTransparencia.pdf. (Consultado en julio de 2006).
9. Artículo 3 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
10. *Op. Cit.*, Artículo 2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
11. El Artículo 4 fracción IV establece que, para efectos de la Ley, los entes públicos son: “La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; El Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las dependencias, órganos desconcentrados, órganos político-administrativos y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; los órganos autónomos por ley; aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público”.
12. Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda, “Transparencia y rendición de cuentas” en M. Merino, *Op. cit.*, p. 39.
13. Alicia Athié, *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos*, Serie Información básica para la rendición de cuentas, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, 2005, p. 4.
14. En este apartado se presentan extractos de Angel Kuri Cervantes, *Aproximaciones iniciales al análisis de la transparencia, rendición de cuentas y presupuestos en las instituciones de Seguridad Pública: El caso del Distrito Federal*, Fundar, 2006.

15. La Cuenta Pública es el “documento de carácter evaluatorio que contiene información contable, financiera, presupuestaria, programática y económica relativa a la gestión anual del gobierno con base en las partidas autorizadas en el Presupuesto de Egresos [...], correspondiente al ejercicio fiscal inmediato” y que el Ejecutivo rinde al Legislativo. Ver Alicia Athié, *Op. cit.*, p. 43; aunque su definición se refiere a la Cuenta Pública Federal, se trata de esencialmente el mismo tipo de documento para todas las entidades federativas y municipios.
16. Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, disponible en línea: <http://www.finanzas.df.gob.mx/atribucionesGrl.html> (consultado en agosto 2005).
17. *Ibid.*, atribuciones XIII y XIV.
18. Artículo 1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, disponible en línea: http://www.finanzas.df.gob.mx/documentos/ley_transparencia.html (consultado en mayo 2005).
19. En esa página, se puede entrar al año del que se desea obtener información; accediendo al link del año correspondiente, donde se encuentran los *Resultados Presupuestales*, la *Información Programático Presupuestal* y los *Estados Analíticos de Egresos Presupuestarios*. Dentro de éstos últimos, se puede entrar al *Analítico de Egresos por Dependencia*, apartado donde se podrá localizar la información deseada, desagradada en dependencias. En el *Analítico de Egresos por Dependencia* se encuentran los datos de la asignación del presupuesto y del ejercicio presupuestario, de donde se obtuvo la información necesaria para analizar el presupuesto aprobado y el presupuesto ejercido.
20. Conformada por los elementos de la Policía Judicial, el Ministerio Público y los peritos.
21. Conformado por los jueces y tribunales.
22. Funge como el mecanismo de control del gobierno.
23. Para consultar las cifras del presupuesto aprobado y su respectivo ejercicio en cada una de las dependencias, consultar el Anexo 3 de Angel Kuri Cervantes, *Aproximaciones iniciales al análisis de la transparencia, rendición de cuentas y presupuestos en las instituciones de Seguridad Pública: El caso del Distrito Federal*, Fundar, 2006.
24. Respuesta recibida a las solicitudes 48 a 54 en el oficio SF/OIP/029/05, con fecha 13 de septiembre de 2005 de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal.
25. Para consultar todos los datos con los que fueron realizadas las gráficas que se presentan a continuación, ver el Anexo 8 de Angel Kuri Cervantes, *Op. cit.*

■ Distrito Federal ■

26. Ambas respuestas fueron recibidas vía correo electrónico a través del encargado la OIP de la SSPDF el día 17 de abril de 2006; y por parte del jefe del Departamento de Presupuesto de la Dirección General de Administración de la CDHDF el día 24 de abril de 2006.
27. De acuerdo con la respuesta recibida en el oficio 701/4253/06, con fecha 27 de septiembre de 2006, por parte del Lic. Francisco Fonseca, encargado de la OIP de la PGJDF.
28. (www.transparencia.df.gob.mx/).
29. (www.transparencia.df.gob.mx/formatoSAIAPDF.html).

Tan importante es que los electores designen a un representante más instruido que ellos como que este individuo más ilustrado sea responsable hacia ellos.... Los electores tienen derecho a saber cómo piensa (y) obra, según qué opiniones se propone a dirigir su conducta en todo lo que se refiere a su deber público.

John Stuart Mill

México ha transitado hacia una democracia electoral, lo que sin duda guarda importantes beneficios para los gobernados. No obstante, al ciudadano común todavía le cuesta trabajo comprender las ventajas de un sistema representativo. Si volvemos la vista atrás, es claro que el pueblo ha resultado el gran ganador, no podemos dejar de lado que hoy el pueblo elige a sus representantes y es, precisamente, esta decisión la que legitima su función.

Pero, ¿cuáles son los alcances de la democracia?, ¿en dónde reside la importancia de una soberanía popular estipulada en el Artículo 39 Constitucional? ¿Y cuáles son los beneficios a los que puede acceder el ciudadano en una democracia?

La rendición de cuentas es, sin duda, la piedra angular de este debate. Abre las puertas a la denuncia ciudadana y a la posibilidad de exigir cuentas como derechos inherentes al ciudadano, dada su calidad de soberano. La vigilancia política requiere una ciudadanía activa que provoque que nuestra incipiente democracia electoral pueda transitar hacia una democracia participativa.

CAPÍTULO 3

La transparencia en los procesos legislativos

Como mecanismo efectivo rumbo a la rendición de cuentas

Jorge Carlos Díaz Cuervo

Diputado por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina, vicepresidente de la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias de la IV Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

<http://diputadosdealternativa.blogdiario.com>

A B S T R A C T

Delegación de autoridad, representación del gobernado, responsabilidad mutua entre gobernante y ciudadano, información detallada, monitoreo de acciones, son elementos básicos con los que debe cumplir la rendición de cuentas. Una democracia participativa requiere de una sociedad informada, que cuente con los medios necesarios de sanción ante el incumplimiento de los servidores públicos en sus funciones de transparencia y acceso a la información.

Ahora bien, es necesario definir el término que fungirá como guía de este ensayo. “Rendición de cuentas” es el término más aproximado,¹ en la lengua española, para referir la disposición que, necesariamente, debe abrazar un gobierno democrático para que la ciudadanía ejerza su derecho a vigilar y a supervisar.

McLane sostiene que la rendición de cuentas es la obligación o requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades. Incluso, McLane, va más lejos al señalar la posibilidad de responsabilidades en caso de errores, incompetencia o engaño.²

Dentro de la rendición de cuentas existen varios instrumentos, entre los cuales podemos encontrar la transparencia y el acceso a la información. Estas dos figuras hacen referencia a un mismo derecho: el de información; consagrado en la legislación por medio de diversos instrumentos.³ Este derecho es de suma importancia, ya que de él depende la accesibilidad del gobernado a las labores públicas del representante.

Para el presente análisis es muy importante definir y limitar las características de cada uno de estos términos dentro de una democracia representativa, con el fin de dilucidar los alcances de los mismos al interior de la legislación vigente, particularmente en el Distrito Federal.

La transparencia implica la colocación de la información en el espectro público; por lo tanto, es un acto realizado por él que posee la información. En sentido contrario, el acceso a la información es la posibilidad que tiene el individuo de hacerse de la misma.

La transparencia es una obligación de la autoridad, mientras que, el acceso a la información requiere de una petición ciudadana; ambos se inscriben dentro del derecho a la información, que a su vez es un derecho individual⁴ que el Estado debe garantizar. En la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), se vela por ambos derechos.⁵

Procedamos, pues, a confrontar las características propias de la rendición de cuentas, con los avances en la materia en la Ciudad de México.

La rendición de cuentas debe contener cinco características que la diferencien con respecto a términos similares. Debe conllevar una delegación de autoridad, por lo que se genera una representación, misma que contrae responsabilidad mutua en la que el representante debe ofrecer información detallada de sus actos al gobernado y, a su vez, el gobernado tiene la capacidad y derecho para monitorear las acciones del representante. Implica que existe un contrato, por lo que si existiera incumplimiento por parte del representante, el gobernado tendría a su alcance mecanismos para sancionarlo.⁶

■ Distrito Federal ■

Los logros alcanzados en materia electoral, garantizan el respeto del voto ciudadano, así como la máxima de la representatividad popular. Consecuentemente, hemos logrado una delegación de autoridad que, a su vez, es representativa por medio de la democracia electoral.

En lo que a responsabilidades mutuas se refiere, en la Ciudad de México, hoy en día, tenemos los mecanismos legales para acceder a la información generada, administrada o en poder de los entes públicos por medio de la LTAIPDF, según lo estipula el Artículo 4, fracción III de dicha Ley.

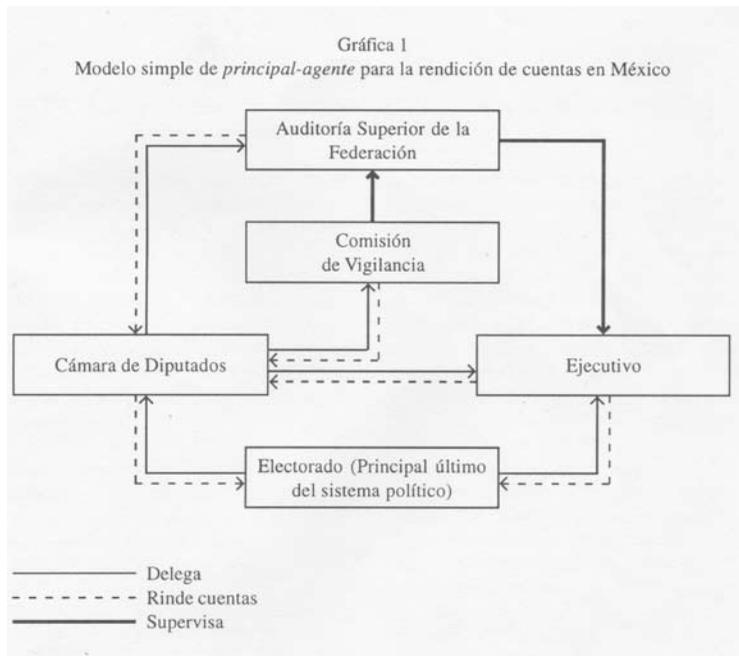
Más allá de artículos, en lo particular, la LTAIPDF incorpora los mecanismos necesarios para que el gobernado tenga acceso a la información del actuar público del representante y este último sea sujeto de responsabilidades ante hechos que la contravengan.

Así pues, queda de manifiesto que la legislación en materia de transparencia y acceso a la información, es el mecanismo clave existente en México para convertirnos en una democracia plena.

Es por esto que la LTAIPDF y el derecho a la información, deben interpretarse de la forma más avanzada posible. Por ello, y con fundamento en todo lo anterior, deseo incluir un aspecto fundamental para mejorar el proceso de rendición de cuentas, mismo que abonará a la transición rumbo a la democracia participativa.

Para lograr abonar a los objetivos planteados en el Artículo 9 de la LTAIPDF, me propongo generar un mecanismo efectivo para la rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y con ello contribuir a la evolución democrática mexicana.

Ya desde el Constituyente de 1917, el Poder Legislativo se diseñó de tal modo que no mantuviera ningún mecanismo de escrutinio, que permitiera dar pie a la rendición de cuentas.



Modelo de rendición de cuentas en México.

Fuente: Ugalde L. Carlos., *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 2002, p. 39.

No obstante, ya la legislación relativa al derecho a la información, en particular la LTAIPDF, incorpora a la Asamblea Legislativa como ente público obligado.

A pesar de ello, en la actualidad el proceso legislativo no es sujeto de escrutinio directo por parte de la ciudadanía. Ello ha dado pie a prácticas oscuras respecto al manejo de la información privilegiada, de la que los legisladores son responsables.

Dado que, como ya se ha dicho, el pueblo mantiene la soberanía y el derecho para influir en el debate público, pienso que es fundamental que tenga las herramientas suficientes para poder contribuir en la definición de políticas públicas, que sean convenientes a sus intereses.

Por ello, me parece de suma trascendencia, avanzar rumbo a la transparencia de los procesos legislativos; para así, fraguar los mecanismos de rendición de cuentas y, por medio de ellos, consolidar una democracia participativa en donde los ciudadanos

libres sean constructores de un Estado representativo y democrático que sirva a sus intereses.

En el presente análisis, es básico enfatizar la importancia de la transparencia del proceso legislativo para el cumplimiento de los objetivos planteados en el Artículo 9 de la LTAIPDF. Algunos de los cuales se detallan a continuación:

Partimos de la vinculación del derecho de acceso a la información pública con la calidad de vida. Este inciso, sin duda nos remite a la capacidad que dicho acceso generaría en los individuos. Capacidad para hacerse de una vida mejor a partir de saber lo que los representantes hacen y los procesos que realizan; conocimiento que daría pie a la exigencia pública y responsabilidad política.

Posteriormente, se nos habla del nivel de participación comunitaria en la toma de decisiones como objetivo de la Ley. Aquí se encuadra la relación antes establecida entre la accesibilidad a la información y una cultura democrática, referente a la democratización de la sociedad. Para ello, el acceso a la información es un requisito indispensable, “básico para el mejoramiento de una consciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad.”⁷

Finalmente, se hace alusión a la rendición de cuentas como objetivo de la Ley. Este punto requiere toda mi atención. En él, se habla de la valoración social sobre el desempeño de los representantes, que por medio del derecho a la información, se gesta. Éste, sin duda, requiere de la apertura del trabajo legislativo así como de los procesos que se gestan en su interior; a partir de ello, el ciudadano tendría la capacidad de evaluar la congruencia y efectividad del legislador.

Todos los anteriores vinculan el derecho a la información con la rendición de cuentas como medio para acceder a un estadio superior al actual: una democracia plena.

Sin embargo, aún cuando la LTAIPDF, supone objetivos legítimos *per se*, hace falta un mecanismo, en lo que al Poder Legislativo corresponde, para garantizar su aplicación y efectividad.

Dado que al interior de la democracia representativa, los ciudadanos delegan al legislador la gestión de sus intereses ante el Estado y no así la soberanía, mantienen el derecho a exigir de los legisladores cuentas claras e incluso el derecho de participar activamente del actuar legislativo. Es por ello, que el Poder Legislativo debe proveer suficientes mecanismos de interacción con los representados.

Para ello, propongo incorporar al mecanismo existente de rendición de cuentas, la figura de transparencia de los procesos legislativos, para que éstos sean sujetos de escrutinio público.

Es aquí donde alcanza sus límites la democracia; en la capacidad del gobernante de gestar vínculos con el gobernado en aras de promover el bien común por medio de mecanismos de representación efectiva, misma que sea objeto de escrutinio público para garantizar la responsabilidad del que está en lugar del pueblo y evitar los excesos de poder.

Una democracia participativa requiere de una sociedad informada, que tenga voz y sea escuchada en lo que debe ser la construcción de ideas comunes para mejorar la vida del colectivo social.

Debemos girar hacia una sociedad en la que existan responsabilidades mutuas, en donde los entes públicos se deban a sus votantes y la ciudadanía participe de la construcción democrática activamente. Ello sólo puede lograrse, en un clima de apertura de los procesos que transparente el actuar y la realidad pública.

El electorado debe contar con los medios necesarios para poder ejercer su derecho contractual de sancionar el incumplimiento del representante. Cuando logremos esto, tendremos en nuestro poder el mecanismo completo de la rendición de cuentas y en ese momento podremos acceder a una democracia plena.

NOTAS

1. Si bien se puede aludir al término *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas, según el *The Random House Dictionary of the English Language*, 2ª. Ed., Random House, New York, 1987. En la lengua española no existe definición exacta.
2. Ian McLane, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p1.
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 6; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; Declaración Universal de Derechos Humanos, 18, 19; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 19.1.2; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, IV, XI, XXIV; Convención Americana sobre Derechos Humanos, 13.1; Carta Democrática Interamericana, 4, 24; Declaración de los Principios sobre Libertad de Expresión, 3,4.
4. Según la jurisprudencia de la SCJN segunda sala, tesis: AR.2137/93, fallado el 10 de enero del 1997, citado en Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Núm. 165, UNAM, México 2003.
5. Artículo primero.

■ Distrito Federal ■

6. Ugalde L. Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, 2002, p. 39.
7. Villanueva Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Op cit., p.XX.

El presente ensayo tiene como objetivo reflexionar sobre los conceptos generales que rigen la transparencia y el acceso a la información, definir y precisar la posición del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la materia y, a partir de contar una historia reciente en la ciudad —otrora más transparente—, sugerir caminos de políticas públicas que nos conciernen a todos los ciudadanos capitalinos.

INTRODUCCIÓN: LAS DEFINICIONES GENERALES

Para el PRI, la *transparencia activa* consiste en la difusión periódica y sistemática de información acerca de la gestión pública. Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que, con la periodicidad que la norma señale, publiquen toda la información que se requiera para una evaluación social de su desempeño. Esta información comprende, entre otras, la explicación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, etc.

La *transparencia pasiva* denota la obligación del Estado de conceder a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada para justificar la reserva o el secreto de determinado tipo de información (seguridad nacional, derechos de terceros, procedimientos en trámite cuya revelación anticipada perjudique el cumplimiento de una función pública). La regla general debe ser el

Memorias del porvenir de la transparencia Recuento y recomendaciones desde el punto de vista del PRI

Héctor Mauricio López Velázquez

Presidente de la Fundación Colosio del Distrito Federal. Diputado coordinador de la fracción del PRI en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal durante el trienio 2003–2006

lopvmauricio@hotmail.com

A B S T R A C T

Democracia, transparencia, derecho a la información pública y rendición de cuentas se presentan como valores emblemáticos del PRI. Existen mejoras normativas y ejecutorias, como mecanismos de divulgación y capacitación de los valores de la transparencia; legislación en materia de archivos; transparencia en los procesos de selección de jueces y personal, así como en salarios, bonos y gratificaciones de tribunales.

libre acceso, y la excepción el secreto. Asimismo, los ciudadanos deben tener la posibilidad de cuestionar judicialmente la denegación de acceso que la administración fundamente en razón de alguna causa legal.¹

Para el PRI, el concepto de transparencia tiene que ver con una concepción del *gobierno responsable* en general, con un gobierno que no sólo abre su información, sino que también rinde cuentas. Según el investigador austriaco Andreas Schedler,² la rendición de cuentas debe abarcar tres dimensiones: información oportuna al público, justificación de las decisiones tomadas por los servidores públicos y sanciones a los funcionarios —electivos o no— que no cumplan satisfactoriamente.

Durante la última década, el Distrito Federal se ha visto inmerso en un proceso democratizador que ha creado y modificado tanto instituciones como procedimientos administrativos, buscando consolidar derechos plenos para los ciudadanos que aquí habitamos.

Muchos de estos procesos han buscado dar mayor eficiencia y transparencia a la gestión de los recursos públicos, así como establecer mecanismos más eficientes en la rendición de cuentas, en una ciudad catalogada como de las más corruptas del país.³

Aunado a lo anterior, se ha creado un clima de exigencia nacional para que las entidades de la República ofrezcan amplias garantías en aspectos centrales del desarrollo como salud financiera, marco institucional claro, desempeño gubernamental transparente y equilibrio económico y social; aspectos que son considerados como requisitos indispensables no sólo para un sano federalismo, sino también para la inserción en el mercado global de este nivel de gobierno.

Una de las funciones más importantes que se encuentran en manos del gobierno, en cualquiera de sus tres ámbitos es, sin duda, sentar las bases jurídicas para que el proceso de evaluación de la gestión pública sea más claro, transparente y, sobre todo, que represente un instrumento eficaz para que la sociedad pueda evaluar y sancionar el desempeño de sus gobernantes.

Las cuentas, decisiones públicas y deliberaciones en oficinas gubernamentales no se abrirán por *motu proprio*, si los ciudadanos no lo exigen. La transparencia de los actos de gobierno, al permitir que éstos se abran al escrutinio y al debate público, es esencial, especialmente si se quiere una democracia participativa, en que los ciudadanos tengan opinión y participación en la toma cotidiana de decisiones.

La información juega un papel importante dentro de la democracia. No se puede hablar de procesos de transición y consolidación democrática sin abordar la perspectiva de la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental.

ANTECEDENTES. LOS AVATARES DE LA CONSTRUCCIÓN INSTITUCIONAL

Es con base en estas definiciones, que desde la II Legislatura de la Asamblea Legislativa, los diputados del PRI acompañamos la iniciativa de crear normas e instituciones para hacer válido el derecho al acceso a la información pública de los capitalinos.

Los diputados María de los Ángeles Moreno, Marco Michel y Miguel González, en la II Legislatura; Jaime Aguilar Álvarez y un servidor en la III, sumamos iniciativas y esfuerzos con los diputados de la oposición para impulsar un proceso de construcción institucional que resultó azaroso y lleno de obstáculos de parte del Ejecutivo local y de la mayoría del Partido de la Revolución Democrática en la Asamblea Legislativa.

Desde el 7 de diciembre de 2001 en que el diputado José Buendía presentó la iniciativa origen de la materia, la oposición debió sortear la cerrazón y falta de comprensión del tema de parte de una izquierda poco moderna. Con una visión patrimonialista y una paranoia conspirativa de parte del jefe de Gobierno, Andrés Manuel López Obrador, quien veía en cada futura solicitud de información los prolegómenos para ataques a su gobierno.

Paradójicamente, años después, en julio de 2006, este político exigiría transparencia electoral en la misma plaza donde firmó los vetos a la Ley de Transparencia de la ciudad que gobernó.

En un recuento de diez puntos, se resumen los obstáculos que López Obrador y el PRD interpusieron para evitar la transparencia plena en la ciudad.⁴

1. **El veto formal a la Ley.** Aprobada en diciembre de 2002 por la II Legislatura, la Ley de Transparencia fue observada —vetada— por el jefe de Gobierno. López Obrador cuestionó las facultades del órgano legislativo para legislar en la materia, así como lo oneroso e innecesario del consejo encargado de vigilar la correcta aplicación y el cumplimiento de la Ley. No le bastó que las recomendaciones de su contralora, Bertha Elena Luján, se incorporaran a la Ley, como el diseño populoso e inoperante de un consejo de 18 representantes de los entes sujetos a la misma. El modelo de “*Juez y Parte*” fue la mejor forma de paralizar la operación y aplicación de la norma misma.

La Ley, que fue aprobada con el voto del PRD, contó con las dos terceras partes de los diputados para superar el veto en marzo del año 2003; obligando al jefe de Gobierno a publicarla, lo cual hizo, sin dejar de aprovechar cualquier resquicio legal para su beneficio.

2. **El veto de bolsillo.** El jefe de Gobierno aprovechó el plazo que la ley establece como máximo para publicar una Ley. Usó a su favor la ventaja que le ofrecían, para este cálculo, los recesos entre periodos de sesiones de la Asamblea Legislativa; manteniendo en un cajón la Ley de Transparencia, publicándola hasta el 8 de mayo, ya que la II Legislatura entraba en su último receso. Su intento fue evitar que eligieran, estos diputados, a los consejeros ciudadanos del órgano colegiado encargado de vigilar el cumplimiento de la norma.
3. **La judicialización de la transparencia. La controversia constitucional sobre la designación de los integrantes del Consejo.** Nombrados los tres comisionados ciudadanos, el jefe de Gobierno interpuso ante la corte una controversia constitucional cuestionando las facultades de la Asamblea Legislativa para crear órganos autónomos y la forma cómo la Comisión de Administración Pública Local eligió a las consejeras María Elena Pérez Jaén y Odeth Rivas, y al consejero presidente Leoncio Lara.
4. **Chantajos y presiones. La embestida contra los consejeros ciudadanos.** Desde que fueron designados, el Gobierno del Distrito Federal generó una estrategia de presión para buscar la renuncia de los tres consejeros. Su objetivo se cumplió parcialmente la primera semana de septiembre de 2003, al conseguir el diputado electo René Bejarano la dimisión del consejero presidente Leoncio Lara, quien fuera abogado general de las tres instituciones de educación pública superior más prestigiadas (UNAM, UAM e IPN).⁵
5. **Nueva mayoría, nuevas leyes. La contrarreforma.** Un paquete de contrarreformas fue operado por René Bejarano contra los avances en materia de control, rendición de cuentas, descentralización del gasto público y transparencia realizados por la II Legislatura de la Asamblea Legislativa. Una vez que su partido obtuvo mayoría absoluta, el secretario de Finanzas, Gustavo Ponce Meléndez, presentó un nuevo Código Financiero, evitó las modificaciones al Clasificador por Objeto del Gasto Público y recortó los recursos a las delegaciones gobernadas por partidos de oposición. En ese mismo sentido, la diputada Alejandra Barrales presentó una iniciativa de reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Entre otras cosas, su iniciativa se orientaba a convertir al Consejo de Información Pública en un órgano consultivo, decorativo, sin autonomía ni facultades para sancionar a quien violara la norma. Este primer intento de contrarreforma a la Ley de Transparencia no prosperó y en diciembre del año 2003 se aceptó una reforma que facultaba al Pleno —léase PRD— a nombrar, de entre los consejeros ciudadanos, al presidente del CONSI.

6. **Estrangulamiento financiero.** Para el ejercicio fiscal 2003, el presupuesto del Distrito Federal contemplaba 25 millones de pesos para la instalación y operación del Consejo. Recursos que no ejerció por las dificultades antes mencionadas. Dicho presupuesto era similar al que instituciones homólogas recibían en estados de la República sin las dimensiones y magnitudes del D. F. Para el ejercicio presupuestal 2004, el PRD en la Asamblea Legislativa recortó en más de un 50 por ciento el presupuesto del CONSI. La austeridad republicana era la coartada perfecta para hacerlo inoperante. Andrés Manuel López Obrador propuso que el cargo de consejero fuera honorario y creó un consejo de notables alternativo, con destacados intelectuales y exfuncionarios públicos que después estarían apoyando su candidatura a la Presidencia de la República.
7. **El primer consejero a modo. La imposición de Gustavo Velázquez.** Violando los requisitos que lo obligaban a tener residencia efectiva en el Distrito Federal un año antes, el PRD impuso a este conspicuo ingeniero químico, cuyo antecedente más relevante era haber participado junto con la contralora Bertha Luján en organizaciones de una red contra el libre comercio.⁶
8. **La confusión. Toda la información es pública o ¿reservada? y... ¿cuánto cobramos por la información?** La izquierda perredista no entendió a cabalidad el principio de que toda la información en manos del Estado es pública, salvo la que éste justifique para reservar su acceso durante un determinado número de años. Cincuenta y ocho entidades de la Administración Pública capitalina —65% del total— violaron la Ley de Transparencia al clasificar como reservados documentos que no lo eran. Un ejemplo risible es la delegación Magdalena Conteras, que clasificó como reservada la información sobre el uso y destino de los vales de gasolina.⁷

Aunado a lo anterior, los entes sujetos a la aplicación de la Ley hacían nugatorio el derecho al establecer altos costos de reproducción de la información solicitada, sin considerar ningún medio magnético para otorgarla.

9. **La segunda contrarreforma.** En el año 2005, se presentó un segundo intento de contrarreforma que buscaba descabezar el Consejo de Acceso a la Información Pública, pero sobre todo, evitar el activismo de las consejeras ciudadanas, María Elena Pérez Jaén y Odeth Rivas. La diputada Alejandra Barrales presentó una segunda iniciativa que buscaba crear un consejo de 5 comisionados ciudadanos. Incluso, presentó un análisis realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para reforzar su tesis, al argumentar que no procedería cualquier intento de amparo de las consejeras.

A dicha iniciativa le sucedieron cinco presentadas por igual número de diputados, buscando corregir y mejorar aspectos operativos de la Ley.⁸ Sin embargo, el 7 de julio del año 2005, en un periodo extraordinario, la mayoría aprobó sustituir el Consejo de Acceso a la Información por un Instituto con los mismos fines, funciones y atribuciones.⁹ Se removieron de su encargo, por vía de reforma legislativa, a los tres consejeros ciudadanos que no habían incurrido en ninguno de los supuestos del Artículo 60 de la Ley de Transparencia.

La Comisión de Administración Pública Local emitió la convocatoria para la elección de los nuevos comisionados del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información. Ante este hecho, la consejera María Elena Pérez Jaén interpuso solicitud de amparo ante la justicia administrativa, dando paso a un nuevo litigio.

- 10. La elección de los cinco comisionados. El lamentable desaseo y la falta de construcción de acuerdos.** Sin incorporar ninguna opinión de la oposición, el gobierno de la ciudad y los diputados del PRD, determinaron quiénes serían los cinco nuevos comisionados del Instituto de Transparencia. La falta de conocimiento previo del tema y la exclusión de otras propuestas sin argumentos sólidos, serían las críticas de los diputados del PAN, PRI y Partido Verde. Sobre esa sesión de aquel jueves 30 de marzo, en la columna “Juan Ciudadano” del periódico *Reforma* se publicó lo siguiente:

"En la sesión del jueves pasado, la fracción del PRD aprovechó su condición mayoritaria para sacar adelante el carro completo de comisionados leales al rechazo sistemático de AMLO a la transparencia. Cada una de las tribus del PRD en el D. F. pudo poner a su candidato".

Si bien es un exceso el texto citado en este último numeral, ya que entre los cinco comisionados hay profesionales con calidad académica y antecedentes en sector público que los avalan, sí expresa la opacidad y truculencia seguida en el proceso de su designación.

Lamentablemente, estos comisionados son el resultado de un proceso deliberado de contener la transparencia para evitar cualquier minucioso escrutinio público a una gestión de la cual aún no se escriben las páginas de sus mayores excesos administrativos y financieros. Importante para estos anales, es la batalla jurídica que dio la consejera María Elena Pérez Jaén.¹⁰ Su litigio sentó un precedente sobre la atribución de los órganos legislativos para obrar en retroactividad, afectando derechos adquiridos con la simple finalidad de destituir a los titulares de instituciones autónomas.

El activismo mediático y el protagonismo de Pérez Jaén fueron básicos y necesarios en la etapa de construcción de una cultura del acceso a la información y de la utilidad de la transparencia en el D. F. Su confrontación con el gobernante capital remarcó la utilidad y la necesidad de dotar de independencia y autonomía al Consejo de Transparencia.

Lamentablemente, desde que inició su gestión al frente del D. F., López Obrador dejó claro que la parte importante de la transparencia —su transparencia— no está en lo que el ciudadano solicite, sino en aquello que él, por voluntad propia, decida informar a la sociedad.

La transparencia definida por un gobernante con rasgos autoritarios parte de creer que toda la información es reservada y sólo la que el soberano está dispuesto a comunicar es la válida y necesaria. Por eso, quizás, creyó que era suficiente con sus conferencias de prensa mañaneras a las 6 a.m.

LA POSICIÓN OFICIAL DEL PRI NACIONAL SOBRE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

De esta experiencia y con el bagaje de la construcción institucional de diferentes legisladores locales y federales, el PRI elaboró la posición que se expresó en el Foro que organizaron el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y el Banco Mundial, en la ciudad de Zacatecas los días 30 y 31 de marzo de 2006.¹¹ El debate se centró sobre la idea de constitucionalizar la transparencia en México. El consenso fue llevar a la Constitución las condiciones y exigencias mínimas que deben ser cumplidas por todas las legislaciones del país y por la práctica de todos los niveles de gobierno.

A continuación se resumen los diez puntos de la última definición en materia de transparencia que ha emitido oficialmente el PRI en un foro público:

1. En el PRI, tenemos presente que en el siglo XXI; democracia, transparencia, derecho a la información pública y rendición de cuentas irán de la mano, o simplemente no serán. En este sentido, ningún gobernante puede apropiarse del tema como si fuera de creación y origen exclusivo.
2. El PRI reconoce que tomar decisiones para garantizar el derecho al acceso a la información y obligar a los gobernantes a poner a disposición de cualquiera la información es aceptar que el poder político debe estar limitado por el poder ciudadano.
3. El país cuenta ya con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información que obliga al Ejecutivo, al Congreso de la Unión, al Poder Judicial y a los órganos constitucionales autónomos (Banco de México, IFE, UNAM, UAM,

CNDH, etcétera) junto con los tribunales administrativos contemplados en la propia Ley fundamental.

4. El PRI se complace en señalar, que han surgido algunas leyes ciertamente ejemplares que rebasan en casi todos sus estándares a la federal y a las leyes del resto de los estados. Chihuahua y Campeche, que tienen gobiernos de extracción priísta, son un caso notable, porque han creado mecanismos de acceso universales (para todas las personas), expeditos (se contemplan vías electrónicas para realizar solicitudes de información) y sólidos (sus constituciones crean órganos especializados con amplias atribuciones).
5. Otras entidades han dado pasos adicionales convirtiendo en sujetos obligados de la Ley a otros actores sociales, como los partidos políticos o los organismos no gubernamentales que reciben dinero público, o han fortalecido sus órganos de transparencia desde las constituciones locales (Morelos, Jalisco y Coahuila).
6. A cuatro años del arranque de la construcción de la transparencia a nivel nacional; todavía Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco no cuentan con una Ley de Acceso, si bien existen ya en todas sus legislaturas, iniciativas listas para ser dictaminadas y aprobadas. El PRI reconoce el atraso en los estados que gobierna y promoverá que se pongan a tono del concierto federal.
7. Reconocemos que existen problemas de heterogeneidad en el diseño de las leyes de transparencia. Otro vacío contemplado en las leyes estatales de transparencia, es el de los partidos políticos: 16 leyes de transparencia los convierten en sujetos obligados, otras 12 no, mientras que la Ley Federal permite un intrincado acceso gracias a la intervención del Instituto Federal Electoral, que ha empujado la transparencia partidaria mediante creativas disposiciones reglamentarias.
8. La gran mayoría de los órganos estatales de transparencia y acceso a la información, cuentan con facultades expresas para ordenar a los sujetos obligados a entregar la información que los ciudadanos les han pedido, pero solamente ocho de ellos tienen, además, atribuciones para sancionarlos directamente en caso de incumplimiento. En ese sentido, la diferencia de los modelos a los que cada entidad se ha adscrito vuelve a ser clave. Si se parte del supuesto de que la información que producen las entidades públicas pertenece a todos los ciudadanos y, por lo tanto, no tiene características de propiedad intelectual, el criterio a seguir tendría que ser el de la apertura completa. Y de ahí se desprenderían, por lo menos, dos consecuencias; primera, que las restricciones al acceso tendrían que estar plenamente justificadas: ser verdaderas

■ Distrito Federal ■

excepciones a la regla; segunda, que los funcionarios que no logren justificar la excepción y aún así se resistan a la apertura, sean sancionados.

9. Sin duda, resulta inconveniente crear una ley general de transparencia que haga caso omiso de las diferencias locales (políticas, económicas, jurídicas, materiales, humanas). Sin embargo, el PRI se compromete a consolidar lo avanzado y elevar las condiciones y exigencias mínimas que deben ser cumplidas por todas las legislaciones del país y por la práctica de todos los niveles de gobierno. Si bien, no podemos ser homogéneos, sí buscaremos requisitos mínimos exigibles para cualquier gobierno.
10. El PRI se pronuncia por reformas de segunda generación en la materia, para enfrentar con mayor eficacia las resistencias institucionales que existen en los aparatos públicos y que tanto irritan a los particulares, haciendo énfasis en la ampliación de los sujetos obligados por la Ley, incluyendo a instancias que ejerzan recursos públicos tales como los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, las universidades públicas, los grupos parlamentarios y las comisiones y comités del Congreso de la Unión y estatales, entre otros, pues todos manejan recursos federales. De igual manera, se compromete a legislar en materia de archivos y protección de datos personales.

RETOS DE LA TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL

A manera de conclusión, hago estas recomendaciones a futuros legisladores locales e instituciones públicas capitalinas.

A los diputados de la Asamblea Legislativa. Urge legislar en materia de archivos. Es necesario contar con mecanismos que garanticen que la información se registre, ordene y resguarde. De igual manera, urge una normatividad sobre datos personales. De no hacerlo, el gobierno de la ciudad seguirá negando los padrones de beneficiarios de los programas locales aduciendo que contienen datos personales.

Ojalá revisen la Ley y se modifique el proceso de selección de los comisionados de transparencia. En esta revisión es importante incluir la obligatoriedad de mayoría calificada para su nombramiento, regular mecanismos de evaluación pública de los perfiles de los aspirantes, y establecer la obligación de los funcionarios públicos a llevar archivos de cada una de las funciones y atribuciones que les confiere la Ley. Un mayor presupuesto al Instituto de Transparencia es básico que lo recuerden en noviembre y diciembre.

Por cierto, una mayor transparencia de sus acciones y recursos es necesaria. Como la llamada "partida secreta" de la Presidencia de la República, le va llegando su

hora al capítulo cuatro mil del presupuesto de la Asamblea Legislativa. No lo digo yo, sino analistas académicos y los medios de comunicación que están atentos a la fiscalización y transparencia en el llamado gasto político. De igual manera, el PRD deberá explicar cómo nombra a los altos funcionarios administrativos. ¿No urge también un servicio civil de carrera o, por lo menos, concursos de oposición para ciertas plazas?

A los Ejecutivos local y delegacionales. La transparencia es un derecho ciudadano, para el círculo verde, no sólo para el círculo rojo. Urgen mecanismos que permitan dar seguimiento a la divulgación, promoción y capacitación en el uso de los derechos. Deberá evaluarse la pertinencia de programas y evaluaciones periódicas sobre el uso y aplicación de ésta y otras leyes.

Los acuerdos clasificatorios deberán justificarse a partir del principio de prueba de daño y urge construir indicadores de evaluación del desempeño que vayan más allá de cifras y datos sin correlación o comparación didáctica. Debe fomentarse que los gobiernos delegacionales compartan criterios clasificatorios comunes y establezcan mecanismos de información similares.

Es una vergüenza que no se transparente el padrón de beneficiarios de los programas sociales, del gobierno central y delegacionales, así como los créditos otorgados por instancias obsoletas como la Caja de Previsión de la Policía.

Al Poder Judicial. La transparencia llegó para quedarse y al Poder Judicial le va llegando su hora. Es necesario transparentar desde los procesos de selección de jueces y personal, hasta los salarios, bonos y gratificaciones de tribunales -como el electoral- que tantos excesos ha cometido en la materia.

Al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información. Sus resoluciones deben comenzar el camino de la construcción de criterios que normen la aplicación de la Ley y la congruencia y coherencia de sus resoluciones. Es decir, urge que comiencen a generar tesis y jurisprudencia, si se permite la expresión.

Ahora no se les ve por ninguna parte. Después del activismo de las consejeras ciudadanas, al parecer los comisionados ciudadanos optaron por el silencio y la discreta actuación. Urge un activismo educativo en la materia y nadie mejor que ellos para hacerlo.

A los partidos políticos, sindicatos y asociaciones civiles que reciben recursos públicos. La transparencia da certeza, credibilidad y confianza. Es momento de que se legisle sobre el tema y que de *motu proprio*, las instituciones públicas comiencen a poner ejemplo social de compromiso ciudadano en la materia; transparentando nóminas y lista de afiliados, cuotas sindicales y estructura organizativa, origen y destino de su financiamiento.

Me sobran ideas, pero se me acabó el espacio. Espero que estas ideas y referencias de microhistoria reciente, de una construcción institucional complicada, sean útiles.

NOTAS

1. FERREIRO Yazigi, Alejandro, "Dinero, Política y Transparencia: El imperativo democrático de combatir la corrupción.", Ponencia presentada en la Novena Conferencia Anticorrupción, Durban, Sudáfrica 1999, Citado por Emmerich, Gustavo Ernesto, "Democracia, Ciudadanía y Transparencia.", en *Democracia y Transparencia*, colección Sinergia, IEDF, México, noviembre 2005, p. 25.
2. SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAIP, 2004, P.20.
3. El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005 realizado por Transparencia Internacional, Capítulo México, ubicó al Distrito Federal como la entidad federativa con mayor percepción de corrupción.
4. Cabe señalar que la idea de este recuento la retomó del diputado Obdulio Ávila quien presentó un ejercicio similar en las discusiones del tema durante la III Legislatura.
5. En su renuncia el doctor Leoncio Lara señaló sobre las pretensiones de López Obrador y René Bejarano: "La solución autoritaria y antidemocrática de contar con un Consejo a modo, y la distorsión del cumplimiento efectivo de la Ley, son hechos inaceptables".
6. Sería el último debate de René Bejarano el 2 de marzo del año 2004, donde argumentó a favor de la propuesta de Gustavo Velásquez y en contra de que María Elena Pérez Jaén fuera la consejera presidenta. Paradójicamente sería la víspera de aquel famoso programa *El Mañanero* donde se darían a conocer videos del legislador recibiendo fajos de dólares del empresario Carlos Ahumada.
7. Dicho exceso de los acuerdos clasificatorios delegacionales derivó en un acuerdo derogatorio del gobierno de la ciudad el 17 de marzo del 2005.
8. Al respecto cabe destacar la derogación del requisito de credencial de elector para solicitar información, el sistema electrónico de solicitudes, la incorporación del principio de la prueba del daño, la obligación de elaborar versiones públicas de información clasificada entre otros agregados relevantes que la oposición incorporó. Si se quiere abundar en el tema se sugiere revisar el diario de los debates de Segundo Periodo Extraordinario del Segundo Receso del Segundo Año de la II Legislatura de la ALDF.

9. El debate se centró en los artículos 25 y 59, así como en los transitorios segundo, tercero, cuarto y noveno. Especial sorpresa causaría en la sesión la incorporación de último momento de un Artículo 44 Bis propuesto por el diputado Alberto Trejo del PRD. Dicho artículo sería referido por la prensa en días siguientes como el *artículo mordaza* ya que inhibía el uso de la información pública obtenida por el solicitante. De ello derivaría un nuevo veto del jefe de Gobierno, ahora para corregir los excesos del diputado Trejo. Las observaciones del jefe de Gobierno se dieron a conocer a la Comisión de Administración Pública Local el 25 de julio y fueron aceptadas por el Pleno el 27 de septiembre del 2005. Las reformas y adiciones serían publicadas el 28 de octubre. Le seguirían aún dos reformas más durante el año 2006. La primera el 31 de enero, para posponer la fecha límite de elección de los comisionados ciudadanos del Instituto y una más el 29 de mayo para reformar los artículos 13, 52, 62 y 70.
10. Sobre esta lucha jurídica y política el *exombudsman* doctor Luis De la Barreda escribió el viernes 3 de febrero en su columna ¿Quién le teme a María Elena?: “María Elena se amparó contra esa tropelía y obtuvo una sentencia favorable del juez Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, Humberto Suárez Camacho. La resolución se basa en que la garantía de irretroactividad de la ley —a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna— “se traduce en que queda vedada a las autoridades legislativas la creación de normas que obren en el pasado y en virtud de las cuales se desconozcan situaciones jurídicas previas a su vigencia o derechos adquiridos con anterioridad. Así las cosas, el pasado 31 de enero debía instalarse el nuevo Instituto, pero la mayoría perredista impuso un aplazamiento de dos meses más. Acaso consideran que en ese lapso podrán encontrar candidatos cómodos y, sobre todo, idear una nueva jugada contra la consejera incómoda. Pero María Elena ha mostrado que está provista de una honda tan certera como la de David y que ha aprendido a atinar a la cabeza de los Goliat que le vayan saliendo al paso”.
11. Sobre el desarrollo del foro y el debate que se dio en Zacatecas se puede consultar la edición.

Los partidos políticos, como parte del sistema democrático, son organizaciones sociales con fines políticos que cuentan con una ideología y estructura programática definida, a través de la cual socializan y representan un régimen determinado, constituyéndose como una opción electoral dentro del sistema de partidos con la finalidad de alcanzar el poder a través de posiciones de representación popular y el ejercicio de la administración gubernamental.

El largo cambio de la sociedad, ha tenido como consecuencia que los partidos hayan evolucionado a través del tiempo. Las virtudes o aspectos positivos con los que ahora cuentan son resultado de esa evolución histórica, aun cuando en su momento fueron características controversiales ante las que se han visto obligados a ceder terreno, incluso venciendo resistencias internas ante el compromiso de reunir condiciones que les permitan preciarse de ser instituciones democráticas.

El fundamento de los partidos políticos, desde la óptica social, consiste en el apoyo que logren captar de los ciudadanos que conforman la sociedad. Su esencia debe sustentarse en la legitimidad que alcancen ante la población que buscan representar.

La legitimidad de los partidos políticos es concretamente el convencimiento de la población de que su existencia representa todas las alternativas posibles, cuyas plataformas electorales reúnen las propuestas tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad. Cumpliéndose

Partidos políticos y genealogía de la transparencia en el Distrito Federal

Alberto Trejo Villafuerte

Diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
Presidente de la Comisión de Administración Pública Local. Período 2003-2006

albertotrejovf@iprodigy.net.mx

A B S T R A C T

Los electores, además de elegir libremente a sus gobernantes, deben ejercer su facultad de calificar el desempeño y logros obtenidos por aquéllos. La transparencia y el acceso a la información pública son los medios utilizados para legitimar a los partidos, ya que en esencia se sustentan en la aceptación que alcancen ante la población que buscan representar.

con lo anterior, no resulta necesario crear nuevas opciones electorales y, en todo caso, las existentes se mantendrían comprometidas a incluir en sus bases los intereses de todas las partes de la sociedad.

El sistema de partidos que prevalece en nuestro país es la única vía para postular candidatos a ocupar cargos de representación popular y de administración gubernamental.

Es decisión exclusiva de las dirigencias de los diferentes partidos, bajo los procedimientos internos de selección de candidatos plurinominales, la designación, de las dos quintas partes de diputados federales, la cuarta parte de senadores y la parte correspondiente de diputaciones en los congresos locales bajo el mismo principio. Considerando que entre las facultades legales de los congresos, se encuentran las de proponer, seleccionar o ratificar a jueces, magistrados, consejeros, comisionados y titulares de órganos constitucionales autónomos; asignar el presupuesto anual; crear la legislación que regula las obligaciones y derechos de la ciudadanía; así como la fiscalización de la Administración Pública. Por lo que resulta indudable que el gobierno y el poder político de nuestro país provienen exclusivamente de los partidos políticos.

Es oportuno reflexionar que el control político del Estado, lo ejercen los grupos cupulares de los partidos políticos y no la militancia en general que integra el universo de los ciudadanos afiliados. El poder gubernamental, en consecuencia, descansa en un grupo muy reducido en comparación al número de ciudadanos que ejercen sus derechos a través del sufragio.

Debido a que los partidos políticos funcionan con dinero proveniente del erario público, existe la controversia de considerarlos como entes obligados en materia de transparencia, o si basta con que a través de los Institutos y Tribunales Electorales rindan cuentas sobre el uso de los recursos recibidos.

La discusión tiene principalmente dos vertientes, la jurídica y la política; en la parte jurídica hay criterios en el sentido de que el estatus constitucional de los partidos políticos es de “entidades de interés público”; por lo que, si partimos del principio general que consiste en que todo ente que utilice recursos públicos debe ser sujeto obligado por la legislación en materia de transparencia, resultaría obvio que los partidos políticos deben incorporarse.

Sin embargo, el problema consiste en cómo acceder a la información que generan los partidos; analizando que en todas las leyes existentes en el país se consideran como entes obligados a los Institutos y Tribunales Electorales, siendo estas instituciones las encargadas de que las asociaciones políticas informen el destino y uso de los recursos con los que realizan su actividad. En consecuencia, una vez que la información

■ Distrito Federal ■

es depositada ante los órganos electorales, adquiere la calidad de información pública en términos de la legislación vigente.

En el caso del Distrito Federal, después del análisis y discusión sobre este tema, se llegó a la conclusión de que no es necesario dar el carácter de entes obligados a los partidos políticos, en virtud de que los solicitantes deberán acudir al ente obligado a proporcionar la información detentada, en este caso el Instituto Electoral.

Existe además otro supuesto que consiste en que si alguno de los órganos electorales, como cualquier otro ente, negara la información, se sancionará a través del procedimiento que impulse el órgano regulador en términos de la Ley vigente, ante el órgano de control interno del ente que incurra en la negativa. En caso de que los partidos políticos fueran los entes que cometieran la omisión, no sería posible aplicar el procedimiento en comento, toda vez que los integrantes de las asociaciones políticas no cuentan con la condición de servidores públicos.

Por lo que a la vertiente política corresponde, resulta necesario que las instituciones transparenten el origen y destino de los recursos con los que se pagan sus actividades proselitistas y partidarias, además de que la apertura de esa información se traduce en un verdadero escrutinio ciudadano sobre el financiamiento a la actividad política, característica que en un régimen democrático dota de legitimidad a las asociaciones políticas que pretenden obtener el respaldo del sufragio en los concursos electorales.

La oferta de propuestas y candidatos es un monopolio de los partidos políticos; los ciudadanos, bajo el avance democrático reflejado en el sistema electoral, tienen la garantía de elegir libremente a sus gobernantes y representantes populares únicamente entre los postulados por los partidos; sin embargo, en la realidad esta situación se convierte en una limitación, ya que puede ser que la oferta de todos los candidatos no sea precisamente la ideal o la que satisfaga las necesidades de la sociedad.

Ante esa limitación con la que se encuentra la ciudadanía, en relación con la oferta de los partidos políticos, el siguiente avance sustancial por alcanzarse, debe consistir en que los electores, además de elegir libremente, ejerzan su facultad de calificar el desempeño y logros obtenidos por sus representantes populares y gobernantes; adquiriendo la capacidad de emitir un juicio sobre el desempeño del gobierno, con los elementos suficientes para hacer de ese juicio un asunto razonado y, finalmente, para que su opinión pueda ser divulgada y contrastada con las opiniones de otros ciudadanos.

La falta de alguno de los elementos mencionados implicaría la imposibilidad de que los ciudadanos conozcan y aprueben a cabalidad el desempeño de su gobierno; no podrían juzgarlo y, por lo tanto, bajo la perspectiva del Estado democrático, no

estarían en posibilidad plena de ejercer su derecho político fundamental: retirar o convalidar mediante su voto el apoyo a un gobierno.

Dentro de esos mecanismos de calificación es justamente en donde la garantía del acceso a la información pública, generada con la toma de decisiones y el ejercicio de la administración gubernamental, es imprescindible para alcanzar un adecuado escrutinio del gobierno en turno. Es por esta facultad ciudadana de fiscalización, que la transparencia es una característica de los estados democráticos.

Es importante destacar que en nuestro sistema jurídico se han establecido claramente los procedimientos para sancionar las conductas cometidas por los servidores públicos en la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos y en la Ley Federal Administrativa de los Servidores Públicos, incluso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla el juicio político para juzgar a los gobernantes de primer nivel. Sin embargo, el impulso para iniciar estos procedimientos es exclusivo de las irregularidades detectadas en los órganos de control o de fiscalización de la administración gubernamental, o por la denuncia de quienes resultan ser víctimas directas de la conducta irregular de los servidores públicos. Un escrutinio ciudadano podrá detectar los incumplimientos en las obligaciones de los gobernantes o las responsabilidades en que incurran los servidores públicos como consecuencia de decisiones equivocadas que afecten el interés público.

GENEALOGÍA DE LA TRANSPARENCIA

Con la certeza de garantizar a la ciudadanía el derecho de acceder a la información pública, se reforma el Artículo 6 constitucional, que, en su espíritu, establece la necesidad de garantizar los derechos de libertad de opinión, de expresión, de opinión, de reunión, de asociación y de información; derechos base con los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho.

La transparencia en México es impulsada principalmente por las voces calificadas, con autoridad moral, medios de comunicación, académicos u organizaciones no gubernamentales ocupadas en el tema; razón por la cual, resultó inevitable para los partidos políticos aplazar la legislación que regule el acceso a la información pública en poder de los entes que ejercen recursos públicos.

Para la ciudadanía en general, la transparencia todavía no es un tema central; incluso en los niveles sociales que cuentan con recursos informativos avanzados, no es un recurso conocido y el proceso para que la transparencia forme parte de la vida diaria de los ciudadanos será largo. Las discusiones y opiniones sobre el contenido y los alcances de la legislación vigente, son exclusivos de los especialistas y legisladores, con los medios informativos como testigos.

■ Distrito Federal ■

La primera Ley de Transparencia en nuestro país se decreta en enero de 2002, en el estado de Jalisco; posteriormente, en abril de 2002 en Sinaloa y en junio del mismo año, el Congreso de la Unión aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que se convierte en el eje rector que siguen las leyes locales en diversos estados, hasta alcanzar las veintisiete leyes en los estados, en el Distrito Federal y la Ley Federal.

Los cuatro años transcurridos desde que surge la primera Ley en Jalisco hasta la fecha, han generado experiencias importantes por las que se han reformado los ordenamientos originales, y han servido para localizar las características con las que deben contar los ordenamientos que garantizan plenamente el derecho de acceso a la información pública.

El ejemplo más claro sobre las reformas constantes a la Ley, es el caso del Distrito Federal, en donde la primera Ley fue aprobada por la II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aunque no fue publicada debido a la controversia constitucional interpuesta por el Gobierno del Distrito Federal en relación al proceso de selección de los consejeros ciudadanos.

Durante la III Legislatura de la Asamblea Legislativa se reforma por primera vez la Ley, reponiéndose el proceso de selección de consejeros, promulgándose la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 31 de diciembre de 2003, entrando en vigor a partir del día siguiente a su publicación.

Los términos de la primera Ley promulgada no contaban con las características que garantizarán plenamente el derecho de acceso a la información pública para los capitalinos, además de que enfrentaron el problema de que la conformación del órgano garante de la transparencia estaba integrado por 18 consejeros, 15 de ellos provenientes de los órganos de gobierno, Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de los órganos autónomos del Distrito Federal y sólo tres de ellos de la sociedad civil.

La entrada en vigor de la Ley, después de la reforma de diciembre del año 2003, permitió la instalación del Consejo de Información Pública del Distrito Federal (CONSI) con una integración de 18 consejeros; tres consejeros ciudadanos, dos designados en la II Legislatura y uno en la legislatura en curso; cuatro diputados representantes de la Asamblea Legislativa; tres representantes del Gobierno del Distrito Federal; tres representantes del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; un representante de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje; un representante del Tribunal Electoral del Distrito Federal; un representante del Instituto Electoral del Distrito Federal; un representante de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y un representante del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Conformación que en la experiencia no resultó ser la más eficaz, además de que con la aplicación de la Ley, se hicieron notar las imperfecciones y vacíos en sus términos.

El año 2005, se caracterizó por los problemas que enfrentó el CONSI para sesionar con esa integración tan numerosa y por las discusiones en torno a la legalidad de la emisión de los acuerdos clasificatorios de información por parte de algunas dependencias del Gobierno del Distrito Federal e incluso, de los órganos autónomos. Las imprecisiones en el instrumento jurídico que tutela el derecho de los capitalinos a tener acceso a la información pública, fueron cada vez más notorias y las opiniones de concededores de la materia, partidos políticos y asociaciones civiles interesadas en el tema, coincidían en la necesidad de hacer adecuaciones a la Ley, que garantizaran verdaderamente el libre acceso a la información en poder de los entes públicos de la ciudad.

Las experiencias que enfrentó el órgano garante de la transparencia y las deficiencias, que en la práctica se evidenciaron en la Ley, generaron la coincidencia de los diferentes grupos parlamentarios representados en la Asamblea Legislativa de modificar integralmente el instrumento legislativo.

Con el estudio y análisis de las iniciativas presentadas se logró, el 28 de octubre de 2005, la reforma integral de la Ley, en la que, entre otras modificaciones, se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, en sustitución del anterior Consejo.

Posteriormente, la Ley soportó dos modificaciones más (la tercera y la cuarta reforma hasta la fecha) para alcanzar los términos de la Ley vigente, que en opinión de especialistas de la materia, es una de las más avanzadas del país, en virtud de que cumple con normas que consideran: el Derecho Internacional en la Interpretación de la Ley, los principios de los tratados internacionales y del Artículo 133 constitucional que consagra la supremacía de la Constitución y de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, para cumplimiento por parte de los jueces y autoridades federales y locales; la opción de solicitud de información pública vía electrónica; la ampliación de la información que los entes públicos deben publicar, pues se eliminaron los acuerdos clasificatorios de información reservada, resolviéndose de fondo un problema de interpretación que fue recurrente en la primera etapa de la Ley promulgada en diciembre de 2003 y se privilegió el principio de máxima apertura que consiste en que toda la información debe ser pública, salvo la que expresamente se clasifique con el carácter de reservada; la obligación de difundir la Ley en todos los niveles educativos; la prueba de daño como requisito a agotar en caso de negativa de acceso a la información; la excepción de lesa humanidad en la información reservada; la obligación de elaborar versiones públicas de la información reservada; la transparencia en expedientes jurisdiccionales; la reducción del plazo de reserva de la información pública; la mejora en la sistematización, la actualización y protección de los datos personales; el "*Principio de Buena Fe*" en la solicitud de información sin necesidad de presentar identificación oficial; la obligación de omitir pasos dilatorios en la

entrega de la información; la ampliación de las formas de recepción de notificaciones; la simplificación de plazos en la tramitación y respuesta; la afirmativa ficta ante la falta de respuesta de la autoridad; la forma de consulta directa, mejoras en el uso, sistematización, protección y desecho de archivos; la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; el recurso de revisión, que puede impulsar el procedimiento disciplinario en contra de los servidores públicos de los entes obligados que incurran en la negativa de información pública, a través de los órganos internos de control respectivos; y la creación de una contraloría interna dentro del nuevo Instituto que supervise el ejercicio de sus recursos y coadyuve al adecuado ejercicio de sus funciones administrativas.

En toda la estructura gubernamental existe una natural resistencia a transparentar el ejercicio de la administración; por ello, la transparencia y el acceso a la información pública es un proceso a largo plazo que implica cambios legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos y culturales en la sociedad, y, sobre todo, al interior de la Administración Pública, donde deberán realizarse tareas extraordinarias como reducir en principio la agilidad organizacional, imponer la obligación permanente de documentar y justificar las decisiones y extinguir la práctica de aplicar criterios discrecionales, sin contar el costo en recursos humanos y materiales inherentes al proceso.

Afortunadamente, una vez superados todos esos obstáculos, los resultados serán bondadosos, toda vez que se lograrán instituciones eficaces, cuyos objetivos no podrán desviarse e incluso, el control de los funcionarios y de los recursos en un sentido idealizado se compartirá con la sociedad. Al estar expuestos los servidores públicos al escrutinio ciudadano y obligados a la justificación de sus actos, cada vez que se les haga una solicitud de información respecto del cumplimiento de sus responsabilidades, tendrán presente que las conductas discrecionales y alejadas del estricto apego al marco normativo, podrán ser del dominio público, ateniéndose a las consecuencias correspondientes.

Sin duda, hay tareas pendientes de atender; sin embargo, una vez resueltas nos ayudarán a alcanzar las condiciones que permitan un efectivo acceso a la información pública. Los problemas fundamentales, que persisten desde que surgió la primera Ley de Transparencia en México, radican en la falta de una regulación que garantice la protección de datos personales y que establezca las condiciones imprescindibles para salvaguardar la memoria de la gestión pública e histórica a través de una ley de archivos. Regulación que debió promulgarse, tal y como sucedió en los países con más experiencia en materia de acceso a la información pública gubernamental, antes del instrumento jurídico garante de la transparencia.

El ideal legislativo por alcanzar consiste en reunir la trilogía perfecta, conformada por leyes íntimamente vinculadas con las leyes de acceso, que son las leyes de archivo y las leyes de datos personales.

Diariamente, los ciudadanos depositan en las diversas oficinas administrativas, jurisdiccionales y de salud pública, datos personales que deben protegerse, no obstante, y debido a la falta de regulación al respecto, persiste el problema sobre su debido resguardo, generando incertidumbre en la sociedad sobre si información relacionada con su domicilio, edad, patrimonio, estado de salud, creencias y preferencias sexuales, será o no divulgada.

Las limitaciones se pueden dividir en dos grandes rubros: aquellas que están destinadas a proteger el interés público y aquellas que están destinadas a proteger la vida privada y el patrimonio de las personas.

El estado actual de los archivos es lamentable, los recursos humanos capacitados son escasos para la demanda requerida, por lo que es necesario tener en este tema una política pública. Crear espacios adecuados en donde se clasifiquen y mantengan los documentos en óptimas condiciones, bajo mecanismos que faciliten el acceso a los documentos. Esto está íntimamente vinculado con los sistemas de guarda, conservación, clasificación, resguardo de los documentos administrativos y tiene una influencia central en las formas de organización administrativa. Para que las leyes de acceso a la información funcionen, tienen que estar acompañadas de los mecanismos técnicos de manejo y conservación de los documentos administrativos.

Es importante destacar que actualmente los gobiernos municipales pasan por una situación muy grave; la información se está perdiendo, situación que tenemos que remediar y es tarea del Congreso federal y los congresos locales avanzar próximamente en esta dirección, para mantener el principio de procedencia y el principio de orden original.

Finalmente, es necesario reflexionar que no basta expedir leyes con la idea de que todo cambiará de inmediato, falta enfrentar todavía procesos largos y los productos legislativos deberán contener disposiciones concretas que hay que ir desarrollando, con los recursos presupuestales y de capacitación asociados con una verdadera voluntad política. El mayor logro alcanzado es el reconocimiento, en el sentido de que el acceso a la información constituye un mecanismo fundamental de transparencia y redistribución del poder hacia los ciudadanos.

I. INTRODUCCIÓN

La transparencia es un elemento medular que califica las acciones de un gobierno, en sus diferentes ámbitos, así como en la coordinación intergubernamental. En un sentido amplio se aprecia en: las dimensiones de acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa, comprensible y comparable; y en la obligación de los gobernantes de rendir cuentas a los ciudadanos. Como José Luis Tesoro¹ comenta, se refiere “al deber de los poderes públicos de exponer y someter al análisis de la ciudadanía la información relativa a su gestión, al manejo de los recursos que la sociedad les confía, a los criterios que sustentan sus decisiones, y a la conducta de sus servidores (...) Se trata de un principio inmanente a la democracia republicana, cuyo ejercicio puede inducir transformaciones positivas en las relaciones entre el Estado y la sociedad”.

En la visión del siglo XX, pueden señalarse varios casos que se constituyen en antecedentes de la temática en cuestión. En primer lugar puede citarse la obra clásica de Amilcare Puviani, *Teoría de la ilusión financiera*, primer análisis sistemático de causas y efectos de lo oculto en el campo tributario y en el gasto público, llegando a considerar como una de las causas básicas de la falta de transparencia la estrecha relación entre gobernantes y grupos de interés.

En 1994 la *Fiscal Responsibility Act*, promulgada en Nueva Zelanda, dio un paso muy importante hacia la disciplina fiscal al establecer criterios contables

CAPÍTULO 3

Transparencia y coordinación fiscal

David Colmenares Páramo

Jefe de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

brunodavidpau@yahoo.com.mx

A B S T R A C T

La importancia de analizar las múltiples vertientes aplicables sobre la Transparencia y el Acceso a la Información Pública atiende a razones fundamentales: la consolidación de un régimen democrático, la buena gestión gubernamental y la contribución al buen desempeño económico. El acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa, comprensible y comparable son características esenciales estos nuevos valores.

transparentes y obligar al gobierno a informar al público y rendir cuenta de sus actos. Asimismo, en el 2000, el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó el *Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia en el Sector Público*, prácticas recomendadas a los 180 países miembros del FMI y del Banco Mundial.

En la Convención Nacional de las Haciendas Públicas de México, dos años después de aprobada la estructura legal federal de transparencia, se precisó que ésta “consiste en poner a disposición de la sociedad la información que se origina en la Administración Pública y organizaciones políticas, con el fin de que la sociedad pueda evaluar el desempeño de las autoridades encargadas de manejar dichas organizaciones”.² Específicamente en el ámbito político, esta rendición de cuentas debe entenderse como “un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (*answerability*) y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas formas de conducta (*enforcement*)”.³

En el ámbito económico, la falta de transparencia y de responsabilidad en el sector público suele contribuir a la desestabilización macroeconómica. Si bien, ambas por sí solas no garantizan un buen desempeño de la economía, contribuyen a lograrla. Desde esta perspectiva, sin transparencia y sin rendición de cuentas, el nivel de actividad y bienestar cae. Sin embargo, uno de los obstáculos para lograr la transparencia en el ámbito económico es la heterogeneidad en la forma de procesar la información.

Este trabajo pretende argumentar que para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas, en los tres órdenes de gobierno, es indispensable fijar y cumplir metas de consolidación presupuestaria, de claridad institucional en la recaudación tributaria y en la asignación de bienes públicos; así como modernizar la capacidad técnica para preparar y proveer datos oportunos y fiables, y fortalecer la voluntad para transparentar las acciones públicas y rendir cuentas de mejor manera. Destacando el papel que juega la contabilidad, donde la transparencia de las cuentas públicas debe contener el suficiente detalle sobre el ejercicio fiscal.

II. AVANCES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Además de los avances legislativos, se han desarrollado diversas labores de coordinación intergubernamental, como a operación del Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones y las reformas realizadas al Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal y al Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de registro de obligaciones y empréstitos, que contribuyen a la transparencia presupuestaria.

a) El Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones como foro de transparencia.

El Comité de Vigilancia del Sistema de Participaciones es un grupo de trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (CPFF), que se apoya en los Subcomités de Análisis de la Información de PEMEX, de Análisis de Otros Ingresos y de Vigilancia del Sistema de Participaciones, y cuya función es asegurar la transparencia respecto a la información que sirve de base para la distribución de las participaciones y dar así certidumbre a este proceso.⁴ Entre sus actividades destacan:

- Revisar, analizar y elaborar propuestas de mecanismos alternativos o procedimientos específicos para la determinación de los asignables.
- Revisar el cálculo de los coeficientes y la distribución de las participaciones.
- Revisar y actualizar en forma periódica los formatos, instructivos de llenado y cuestionarios en los cuales se solicita información a las entidades federativas sobre la recaudación de los derechos de agua y del impuesto predial a nivel municipal, que a su vez son analizados, aprobados o modificados por el Comité, lo cual garantiza la transparencia de las actividades recaudadoras de los municipios y de los organismos operadores del agua correspondientes.
- Capacitar a las entidades federativas en el llenado de los formatos, informando al Comité de los resultados alcanzados en dicha capacitación.
- Realizar estudios específicos, como ha sido el caso de las declaraciones de IEPS en bebidas alcohólicas, donde el Subcomité sugiere procedimientos alternativos y el Comité los aprueba o determina otros.

En este marco, durante los últimos años la Secretaría de Hacienda ha fortalecido los mecanismos de transparencia con relación a la información que requiere el Comité. Al respecto se pueden mencionar:

- La disponibilidad de información a los Subcomités de los Ingresos Derivados de PEMEX y el de Otros Ingresos, quienes en sus respectivos informes no han reflejado errores en la conformación de la recaudación federal participable, la cual ha resultado consistente con la presentada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
- Desde junio de 2003, se publican mensualmente en el *Diario Oficial de la Federación*, 60 cuadros estadísticos que contienen la recaudación federal

participable, los asignables y los cálculos de los coeficientes de distribución de los Fondos a que se refiere la Ley de Coordinación Fiscal.

Siguiendo esta vertiente, la CPFF creó, en 2003, el Comité de Vigilancia de Aportaciones Federales y Otros Recursos Descentralizados, con la finalidad de vigilar que las aportaciones aprobadas en el presupuesto de egresos de la federación sean ministradas en base a los calendarios y de acuerdo a los incrementos de los recursos disponibles, así como crear mecanismos que aseguren una eficiente descentralización del gasto y permitan solucionar las disparidades en la distribución de aportaciones y otras transferencias federales.

Como parte de los compromisos establecidos en este Comité, la Secretaría de Educación Pública (SEP) informó, en la reunión de trabajo en agosto de 2006, que ubicará en su portal electrónico aspectos claves del manejo presupuestario de las 32 entidades federativas, como son: el desglose quincenal específico de los recursos radicados; situación periódica del ejercicio presupuestario, presupuesto asignado a servicios personales, movimientos de plazas de los docentes, incrementos salariales otorgados al magisterio. Adicionalmente, se podrán consultar reportes de plazas, presupuesto total, federal, estatal, aportaciones federales educativas y derrama federal.

Con esto, se permitirá a la CPFF coadyuvar en el perfeccionamiento de los mecanismos de distribución del gasto educativo y en los trabajos de la homologación de la contabilidad gubernamental.

b) El Registro de Obligaciones y Empréstitos como promotor de la transparencia en las entidades federativas.

Debe destacarse, en primer lugar, que el Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, es el eje sobre el que sustenta el registro de obligaciones y empréstitos, el cual, por cierto, en la actualidad no resulta obligatorio sino de tipo informativo. Actualmente el Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal establece que: "Las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y empréstitos de entidades y municipios".

El Reglamento del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal fue modificado, por Decreto de 28 de enero de 2000, para otorgarle mayor transparencia al manejo de la deuda pública; y para que los pagos de obligaciones garantizadas con la afectación de participaciones se hiciera de acuerdo a los procedimientos y sistemas de registro establecidos en las leyes estatales de deuda pública.

Actualmente, la solicitud de inscripción en el registro debe contener, cuando menos, la siguiente información: 1) deudor directo; 2) acreedor; 3) deudor solidario; 4) importe; 5) destino; 6) tasa de interés; 7) comisiones; 8) plazo; 9) amortizaciones 10) fuente de pago; y 11) garantía. Asimismo, se le debe acompañar con un ejemplar, de la publicación en el órgano oficial que corresponda, de la autorización otorgada por el Congreso local a la entidad federativa o municipio para afectar sus participaciones en ingresos federales, así como la documentación a que se refiere el Artículo 6 del reglamento.⁵

Todo lo anterior ha promovido, además de transparencia, una mayor competencia bancaria; lo que se ha traducido en menor costo y mejor acceso a los distintos tipos de financiamiento por parte de las entidades federativas, los municipios y sus organismos.

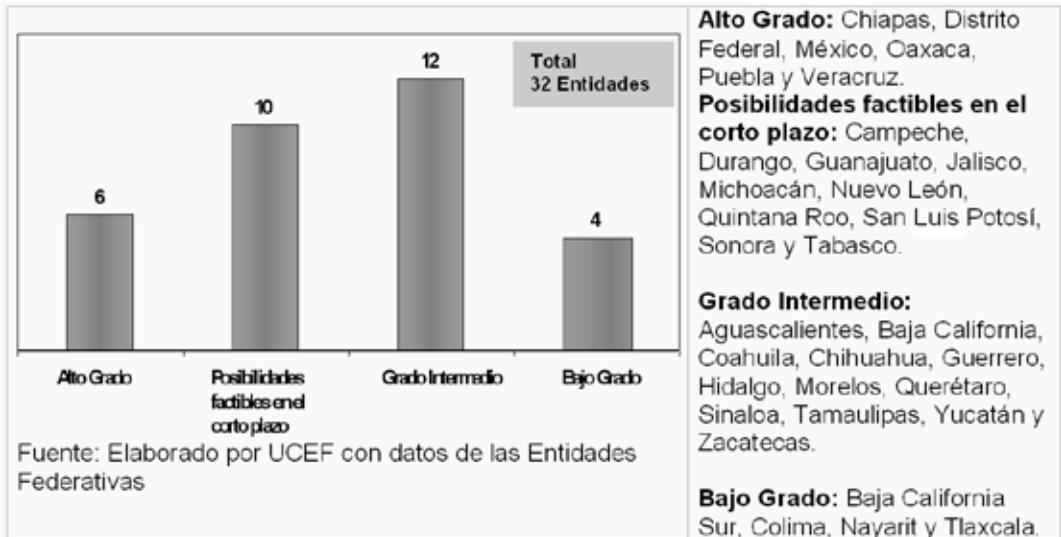
III. LA HETEROGENEIDAD DE LOS SISTEMAS DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Un reto para la transparencia y la rendición de cuentas en México es el de la homologación de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental.⁶ Tal situación fue abordada en la Declaratoria a la Nación de la Convención Nacional de las Haciendas Públicas⁷ en la que se señaló la existencia de una “falta de armonización entre los diferentes conceptos de ingreso, gasto y deuda, los criterios contables, así como la manera en que los resultados son informados en los congresos locales y a los ciudadanos.”

En virtud de su soberanía, las entidades federativas cuentan con leyes locales que sólo establecen regulaciones generales en materia contable, razón por la cual una característica de la información de sus finanzas públicas es su heterogeneidad.⁸ Esto se aprecia en la información que se reporta oficialmente en las cuentas públicas, ya que, en muchos casos, sus rubros integrantes varían en periodos cortos o, bien, omiten datos relevantes. Dificultando no sólo la identificación y seguimiento a la evolución del ingreso, el gasto y el financiamiento; sino afectando, también, la elaboración de análisis comparativos en términos analíticos por grupos de entidades y, en varios casos, de una misma entidad a lo largo de un mismo periodo. Agreguémosle que en el 2005, 16 entidades federativas guardaban un grado intermedio o bajo de armonización con la federación.

Cuadro 1

Grado de Armonización de las Cuentas Públicas Estatales con la Federal



Por otra parte, a pesar de la amplia participación de las entidades federativas en los diversos trabajos desarrollados por el Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental, la información que se incluye en las cuentas públicas de algunas entidades, continúa siendo insuficiente, como se puede observar a continuación:

Cuadro 2

Carencias de información en conceptos que se reportan en las cuentas públicas de las entidades federativas, 2004.

CONCEPTOS	ENTIDADES	NO. DE ENTIDADES
No reportan algunos de sus fondos de aportaciones federales (Ramo 33)	Baja California Sur ^{1/} y Guerrero ^{1/}	2
No desagrega información del fondo de aportaciones federales (Ramo 33)	Puebla	1

■ Distrito Federal ■

No desglosan participaciones	Guerrero; México ^{2/} y Morelos	3
Expresamente no reportan PAFEF	Colima y Puebla	2
Expresamente no reportan FIES	Colima; Jalisco; Puebla; Sonora y Querétaro	5
No reportan participaciones por municipio	Coahuila; Colima; Chihuahua; Jalisco; Distrito Federal; México; Puebla; Sinaloa; Sonora; Tamaulipas y Tlaxcala	11
No reportan aportaciones por municipio	Baja California Sur; Coahuila; Colima; Chihuahua; Hidalgo; Jalisco; Distrito Federal ^{3/} ; México; Nayarit; Oaxaca; Puebla; Sinaloa; Sonora y Tabasco	15
No registran o no desglosan Serv. de Deuda	Baja California Sur; Coahuila; Nayarit y Puebla	4

^{1/} No reporta FASP.

^{2/} Sólo reporta los ingresos por incentivos económicos.

^{3/} En el caso del Distrito Federal a sus delegaciones políticas.

Fuente: SHCP-UCEF elaborado con base en las cuentas públicas de las entidades federativas para 2004.

La Ley de Ingresos otorga legalidad y validación a diversas leyes relativas a las contribuciones necesarias para financiar el gasto público. A continuación se presenta un cuadro con las entidades federativas que omiten información relevante para legisladores y ciudadanos.

Cuadro 3

Conceptos que no se reportan en las Leyes de Ingresos 2006

CONCEPTOS	ENTIDADES	No. DE ENTIDADES
No desagregan las participaciones por tipo de fondo	Baja California; Coahuila; Guerrero; Morelos; Nayarit; Nuevo León y Puebla	7
No reportan el PAFEF	Baja California; Campeche; Coahuila; Guanajuato; Guerrero; Hidalgo; Nayarit; Nuevo León; Oaxaca; Puebla; Tamaulipas y Tlaxcala	12
No reportan FIES	Baja California Sur; Campeche; Coahuila; Colima; D. F.; Durango; Guanajuato; Guerrero; Hidalgo; Jalisco; México; Morelos; Nayarit; Nuevo León; Oaxaca; Puebla; Querétaro; Quintana Roo; San Luis Potosí; Sinaloa; Tamaulipas; Tlaxcala; Yucatán; y Zacatecas	24
Sin cifras en el texto de la Ley	Baja California y Coahuila *	2

* Los montos estimados los presenta en documento anexo.

Nota: Actualizado a abril 2006.

Fuente: SHCP-UCEF; elaborado con base en las leyes de Ingresos de las entidades federativas 2006, publicadas en sus periódicos oficiales.

Por otra parte, el presupuesto es un instrumento de política económica de carácter jurídico, que utiliza el gobierno para el desempeño de sus funciones en cada ejercicio fiscal en el cual se consigna el gasto público. En él se dan a conocer los programas y sus montos, así como los recursos que ejercerán otros niveles de gobierno a través de transferencias intergubernamentales y otros organismos públicos. Sin embargo, como se muestra en el cuadro siguiente, en algunas entidades federativas la información, todavía, es insuficiente.

Cuadro 4

Conceptos que no se reportan en los presupuestos de Egresos 2006

CONCEPTOS	ENTIDADES	No. DE ENTIDADES
No presenta montos estimados de participaciones y/o aportaciones por municipio	Baja California; Baja California Sur; Campeche; Coahuila; Colima; Chiapas; Chihuahua; Guanajuato; Guerrero; Hidalgo; Distrito Federal ^{1/} ; México; Michoacán; Nayarit; Nuevo León; Oaxaca; Puebla; Querétaro; Quintana Roo; San Luis Potosí; Tlaxcala; Veracruz; Yucatán y Zacatecas	24
No presenta sueldos de funcionarios por nivel	Baja California; Baja California Sur; Coahuila; Colima; Chiapas; Chihuahua; Durango; Guanajuato; Guerrero; México; Michoacán; Oaxaca; Puebla; Querétaro ^{2/} ; Quintana Roo; San Luis Potosí; Tlaxcala; Tamaulipas; Tlaxcala y Zacatecas	20
Sólo presenta sueldos de algunos niveles ^{3/}	Nuevo León y Sonora	2

^{1/} No tiene municipios.

^{2/} No presenta sueldos del Poder Ejecutivo, sólo presenta los de algunos funcionarios del Poder Judicial.

^{3/} Regularmente no presenta sueldos hasta nivel de Jefatura de Departamento o su equivalente.

Nota: Actualizado al mes de abril de 2006.

Fuente: SHCP-UCEF. Elaborado con base en los presupuestos de Egresos de las entidades federativas para 2006.

Otro tema relevante para la cultura del cumplimiento fiscal, es la transparencia de los sueldos de los funcionarios públicos. En este terreno, la apertura de la información económica no ha sido fácil en algunas entidades, aun cuando se han hecho esfuerzos para que los gobiernos cumplan con sus obligaciones fiscales y enteren correctamente las retenciones del ISPT, y para que este impuesto se calcule sobre los salarios integrados, no sólo sobre la base.

En 2003, la SCHP inició un programa para que entidades federativas, municipios y organismos descentralizados se pusieran al corriente en el pago de sus contribuciones fiscales referentes a las retenciones del Impuesto Sobre la Renta (ISR) que realizan a sus trabajadores. Este esfuerzo se inició con un decreto que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 5 de marzo de 2003, el cual busca su regularización gradual en el correcto pago de las obligaciones fiscales en comento.⁹

A partir de la publicación del *decreto* se efectuaron varias reuniones con las entidades federativas, en las cuales se celebró un convenio de finiquito de adeudos contraídos de 1999 a 2003 entre la federación y las entidades federativas, sus municipios y sus respectivos organismos, el cual fue firmado por las 32 entidades federativas, 1,092 municipios y 1,112 organismos.

Para poder acceder a los estímulos fiscales, uno de los principales requisitos fue la firma del convenio para dar cumplimiento a diversas propuestas de la Convención Nacional Hacendaria (CNH), cuyo objetivo fundamental es “concretar diversas propuestas aprobadas en la CNH, entre las que destacan: la armonización y modernización de los sistemas de información contable, de administración financiera, de marcos jurídicos similares para propiciar el control, evaluación y fiscalización concurrentes y leyes específicas de transparencia y acceso a la información, así como la de estimular un cultura de transparencia y rendición de cuentas”.¹⁰

En términos generales, se buscaba propiciar el compromiso de las partes: Federación, entidades federativas y municipios, así como sus respectivos organismos, para cumplir con sus obligaciones fiscales y con la publicación en Internet de sus nóminas y el uso de los recursos públicos federales.

Al 2005, seis entidades federativas habían firmado el Convenio de CNH (Aguascalientes, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Veracruz). Cabe mencionar que están en proceso de firma otras 7 entidades: Yucatán, Coahuila, Estado de México, Distrito Federal, Durango, Tlaxcala y Puebla.

No obstante lo anterior, falta un buen trecho por recorrer; por ejemplo, en los sueldos de los funcionarios públicos publicados en el Presupuesto de Egresos de los ocho estados que firmaron el convenio, se observa una gran diversidad y no hay ningún criterio de homologación. Tales diferencias sugieren que en algunos presupuestos de egresos estatales sólo se publican los sueldos base, sin considerar compensaciones o bonos.

Un claro ejemplo de los problemas generados por la heterogeneidad en los sistemas de contabilidad gubernamental, es el de los sistemas de pensiones de las entidades federativas. El Gobierno Federal, desde el inició de la administración del presidente Vicente Fox, ha promovido una mayor transparencia en este tema, ya que la información que integran los sistemas responsables de las mismas contempla, entre

otros datos, el número de trabajadores activos y jubilados de los gobiernos estatales y/o municipales, así como los niveles salariales de los mandos operativos, medios y superiores. Sin embargo, éste ha sido uno de los aspectos de las finanzas locales que más se ha caracterizado por su opacidad.

La última vez que se llevó a cabo el esfuerzo para integrar con una metodología homogénea la información de los estados a nivel nacional fue en 1999 con datos a enero de 1998.¹¹ La problemática de realizar nuevamente un diagnóstico completo y confiable sobre los principales sistemas de pensiones públicos en México no ha sido una tarea fácil, y los esfuerzos no han sido pocos, uno de ellos se puede ubicar en el intento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF), quien a petición de la Cámara de Diputados para elaborar un Diagnóstico Integral de las Haciendas Públicas Locales, desde 2003 ha tratado de actualizar el estudio de 1998 solicitando la información correspondiente por medio del cuestionario “Sistemas de Pensiones en las Entidades Federativas”, con una respuesta de tan sólo 15 entidades federativas en el 2006.

De igual manera, en el Grupo Técnico de Deuda Pública y Sistemas de Pensiones de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales se diseñaron y acordaron formatos de información necesaria y, a efecto de disponer de la totalidad de los cuestionarios y poder procesar y analizar la información requerida, se acordó que las 32 entidades federativas debían entregar sus cuestionarios debidamente requisitados. Situación que al mes de agosto del 2006 no había sucedido.

De avanzarse en este terreno, se contaría con mejores elementos para realizar los análisis requeridos que permitan enfrentar los principales problemas en el ámbito laboral y financiero de los sistemas públicos de pensiones. Tan sólo baste mencionar que en la actualidad se estima que en conjunto los pasivos representan alrededor de 116% del PIB nacional,¹² dentro de los cuales las entidades federativas participan con cerca del 25% del PIB,¹³ además, el número de trabajadores estatales (no afiliados al ISSSTE) en 1998 era cerca de 900 mil, y el pasivo laboral contingente de los gobiernos estatales equivalía a más de la mitad del déficit actuarial del ISSSTE. De no existir una reforma, el déficit anual de los sistemas de pensiones podría multiplicarse hasta por tres veces en los próximos 10 años. Y en las entidades federativas, el déficit podría multiplicarse por 2.84 en el mismo lapso de tiempo.¹⁴

IV. ACCIONES PARA HOMOLOGAR LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

Para fortalecer las acciones de transparencia y rendición de cuentas, resulta básica la armonización de las reglas de la contabilidad gubernamental. La responsabilidad de los estados es mayor en la medida que la rendición de cuentas y la transparencia

a nivel municipal están vinculadas al avance o estancamiento en la actualización de las normas a nivel estatal y en las facultades de los congresos locales. Es decir, independientemente de los efectos negativos en materia de transparencia y rendición de cuentas, el mismo fortalecimiento de las haciendas públicas se pone en riesgo con estas deficiencias de la información, así como con estas disparidades en su elaboración y presentación.

En este sentido, se ha incursionado en la revisión de los aspectos técnicos y normativos con el propósito de establecer reglas precisas respecto del marco jurídico para la administración de los recursos financieros, la presupuestación del gasto estatal, así como con relación a la acuciosidad necesaria de los sistemas contables y de las respectivas cuentas públicas.¹⁵

Desde mediados de la década de los noventa, la SHCP se planteó como una de las estrategias para el fortalecimiento del federalismo y la modernización administrativa la creación y puesta en marcha del Programa de Modernización de los Sistemas de Contabilidad Gubernamental y Cuenta Pública, el cual surgió como respuesta a un análisis de los sistemas de información administrativa y financiera a nivel estatal, en donde se detectaron sistemas contables limitados y cuentas públicas incompatibles, pero con interés en la modernización.

En dicho programa se definen una serie de atributos básicos para alcanzar un grado de armonización suficiente entre los tres niveles de gobierno, dentro de los que destacan: 1) disponer de un adecuado marco jurídico y normativo, 2) sustentarse en los principios de contabilidad gubernamental, 3) integrar las operaciones de todas las dependencias que conforman la Administración Pública centralizada, 4) presentar un adecuado vínculo de la contabilidad patrimonial con la presupuestaria, 5) mantener un suficiente grado de compatibilidad de los catálogos de cuentas y clasificadores de ingresos y gastos con los utilizados por el Gobierno Federal, 6) contar con los libros principales, a saber: de diario, mayor, e inventarios y balances. Lo anterior, con la finalidad de que los informes sobre los resultados financieros de las administraciones públicas del país sean compatibles, oportunos, confiables y comparables.

En febrero de 2002, con el propósito de fortalecer y acelerar la armonización, se creó, en el seno de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, el Grupo Técnico de Contabilidad Gubernamental, en cuyo marco se realizaron diagnósticos sobre el grado de avance de los sistemas de contabilidad de las 32 entidades federativas, los cuales se elaboraron con apego al acervo documental remitido por las mismas, en información presentada en su portal en Internet y en las exposiciones presentadas en las reuniones regionales convocadas por el grupo técnico. Adicionalmente, en 2003 se concluyó la actualización de los diagnósticos correspondientes a 17 entidades federativas, con base en lo observado en las visitas efectuadas por la

SHCP y la documentación oficial entregada por los gobiernos estatales a la SHCP. Para 2004 se modificó esta estrategia, de modo que ahora corresponde a los estados autodiagnosticarse.

Además, a principios de 2005 se creó el Grupo de Trabajo de Armonización Presupuestal y Contable,¹⁶ para avanzar en la homologación no sólo de la contabilidad, sino también en aspectos presupuestarios, lo cual resulta necesario para contar con indicadores de desempeño adecuados. Este grupo de trabajo ha desarrollado Modelos de Clasificación del Gasto Público Armonizados, Carátulas de Ingreso-Gasto Armonizados, una Estructura Programática Armonizada, Indicadores Financieros Armonizados y un Marco Jurídico Normativo del Gasto Público Armonizado, entre otros programas.

La armonización contable permitirá en el corto plazo: una gestión más transparente de las haciendas públicas; una coordinación fiscal basada en la corresponsabilidad y el intercambio de información; una colaboración administrativa que contribuya a fortalecer la recaudación, desincentivar la evasión fiscal e incrementar los ingresos propios de los estados. El objetivo final de estos esfuerzos es facilitar y promover el escrutinio por parte de la sociedad del manejo escrupuloso y eficiente de los recursos que le pertenecen.

CONCLUSIONES

Dentro del ámbito institucional los esfuerzos de transparencia deben ser enmarcados en cumplir con ciertas líneas estratégicas tales como: establecer normas para evitar conflictos de interés respecto de funcionarios públicos; mantener límites bien definidos entre el gobierno y las operaciones de las empresas estatales no financieras y de las instituciones financieras estatales; establecer una clara asignación de responsabilidades y recursos entre niveles nacionales y locales de gobierno; dar transparencia al proceso presupuestario en todos los niveles de gobierno; y reglamentar la forma de financiamiento del déficit público y, en general, de los riesgos y costos de la deuda pública externa e interna del país.

En materia de la información relacionada con el registro y contabilidad de las finanzas públicas, la transparencia debe involucrar una cobertura amplia, bases alternativas de registro, una valuación realista y completa, y una clasificación con alto contenido analítico, donde la cobertura de las cuentas públicas sea lo más amplia posible.

En la experiencia nacional, uno de los retos de la transparencia y rendición de cuentas tiene que ver con la homologación de los sistemas de contabilidad gubernamental, en razón de que una de las características de la información de las finanzas públicas de las entidades federativas, es su alto grado de heterogeneidad, que viene

a limitar la identificación y seguimiento a la evolución del ingreso en el gasto y la deuda pública, así como la elaboración de análisis comparativos y analíticos, y lo más importante, la dificultad que implica para evaluar y fiscalizar las finanzas públicas.

No obstante que en el Gobierno Federal, y en algunas entidades federativas, se ha logrado una apertura sin precedente de la información fiscal y financiera aún se tienen saldos pendientes particularmente ante la dificultad al comparar, por ejemplo, las leyes de ingresos, los presupuestos de egresos y las cuentas públicas de las entidades federativas.

Debe continuarse con las acciones encaminadas por la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales, reforzando los trabajos orientados a la implementación de un sistema armonizado de contabilidad gubernamental, con principios y normas únicas y cuentas compatibles, para que la gestión pública pueda analizarse e interpretarse bajo criterios comunes.

La línea de trabajo institucional se resume en que, si avanzamos en la homologación, estaremos en las condiciones de fortalecer la calidad del análisis, mejorar el diseño de políticas y una mayor equidad en la distribución de los recursos transferidos a nivel intergubernamental.

NOTAS

1. José Luis Tesoro, "Transparencia pública y medios virtuales", edit, Revista Probidad * Octava Edición * Mayo-Junio/2000, página en Internet, (<http://www.revistaprobidad.info/008/art06.html>).
2. Convención Nacional Hacendaria (2004 a), Trabajo 1, Marco de Referencia Teórico, apartado 3.5.1, México, edit. mimeo, Enero de 2004.
3. Sobre estos conceptos de "rendición de cuentas", puede verse a Eloísa Flores Aline, quien cita a Mc Lean, Schedler y Luis F. Aguilar, en su estudio "Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano" publicado en (www.asofis.org.mx/PubasF/P1certamen.pdf).
4. Los antecedentes de este comité se pueden ubicar a partir de la integración del Grupo HIVA-4 en 1984, el cual se avocaba exclusivamente a la resolución de las controversias suscitadas en el proceso del asignable de IVA. Este grupo fue sustituido en enero de 1988 por el Comité de Cuentas, para que abarcara la revisión del cálculo de los coeficientes de distribución de las participaciones de los ingresos federales.
5. El Artículo 6 se refiere a un ejemplar original del instrumento jurídico en el que se haga constar la obligación directa o contingente cuya inscripción se solicite, y en el caso de obligaciones que

■ Distrito Federal ■

se documenten a través de títulos de crédito, copia certificada de los mismos, y un ejemplar de la certificación de que la obligación materia de la solicitud, se encuentra inscrita en el Registro Único de Obligaciones y Empréstitos de la entidad solicitante, a que hace referencia el Artículo 9 de la Ley.

6. Esto ha adquirido tal relevancia que en la Convención Nacional de las Haciendas Públicas, dentro de los acuerdos el tema de la homologación fue aprobado por unanimidad por los participantes en el Consejo Directivo, esto es por los gobernadores, presidentes municipales y el Gobierno Federal.
7. CNH (2004 b), Declaratoria a la Nación y Acuerdos, punto "3.7 Transparencia, Fiscalización y Rendición de Cuentas", México, 17 de Agosto de 2004.
8. Al respecto el Banco Mundial (junio 2005) en su documento "México. Asistencia técnica a nivel estatal para establecer indicadores de desempeño en adquisiciones, gasto público y gestión financiera", señala que "la falta de armonización de los procesos presupuestales y la contabilidad gubernamental entre los estados y los tres niveles de gobierno provoca que cierta información sobre los indicadores no se pueda comparar sin alguna forma de proceso de compilación o verificación" (véase página 36 del documento citado).
9. El decreto de 5 de marzo ha sido reformado mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de abril de 2003, 26 de enero de 2005 y 12 de mayo de 2006.
10. De igual forma, se pretende modernizar y simplificar la administración de las haciendas públicas; facilitar el acceso a la información de los catastros y de los registros públicos de la propiedad y del comercio; y, en materia de deuda, adoptar reglas de reconducción presupuestal y responsabilidad y elaborar un manual de mejores prácticas para la administración de la deuda de entidades federativas y municipios. Asimismo, se busca optimizar el aprovechamiento del patrimonio público en beneficio de la sociedad mexicana y en lo relativo al gasto, promover mecanismos y reglas homogéneas dentro del Gobierno Federal y las entidades federativas y municipios.
11. Puede verse al respecto, "Farell Actuarios Asociados", documento presentado en el Segundo Taller sobre Sistemas de Pensiones, realizado el 19 de abril de 1999, citado en SHCP-UCEF, Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales, 2005, Capítulo III.
12. Se incluye aquí al sector público federal, IMSS, ISSSTE, PEMEX, CFE, universidades públicas y entidades federativas.
13. Esta estimación se obtuvo a partir de los datos enero de 1998 correspondientes al pasivo contingente de los sistemas de pensiones estatales que ascendía, en pesos del 2003, a 1 537 mil millones de pesos.

■ David Colmenares Páramo ■

14. José Antonio González Anaya, "Panorama General de los Sistemas de Pensiones en México", en *INDETEC, Sistemas Públicos de Pensiones: Situación actual y perspectivas*, Serie Federalismo Fiscal 2006.
15. El Banco Mundial op. cit. (junio 2005) indica que "entre las áreas que se necesita mejorar se encuentran: un enfoque multianual en la planeación y elaboración de presupuestos, la necesidad de aumentar los ingresos propios y la flexibilidad presupuestal, disminuir la contratación directa, incrementar los periodos para la preparación de las ofertas en las licitaciones, así como la falta de una Ley de Servicio Civil de Carrera en la mayoría de los estados" (véase página ii del documento citado).
16. Este grupo tiene sus orígenes en los grupos de Presupuesto por Programas y de Sistemas de Información sobre Finanzas Públicas creados el año 2000, los cuales en 2004 se fusionaron en el grupo de Sistemas de Información Financiera, Contable y Presupuestal.

La transparencia implica cambios estructurales en la organización de las agencias gubernamentales, en los estilos y contenidos de la gestión de gobierno y, lo que es crucial, en la ética funcional, los cuales han de estar acordes a las exigencias de una ciudadanía más enterada y participativa que espera de la vida democrática los rendimientos aceptables de buen gobierno y rendición de cuentas, lo que, entre otras cuestiones, implica respuestas más efectivas y expeditas en cuanto a la formulación de la agenda así como en la implementación y evaluación de las políticas públicas.

Más allá de la disputa semántica y de las orientaciones prácticas a las que la transparencia da lugar, un hecho que debe tenerse siempre presente es el carácter instrumental de esta política en relación con el fin superior de mejorar las prácticas de gobierno. Específicamente, la Comisión de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su resolución 2000/64, ha señalado que la noción de “*buen gobierno*” implica los atributos de transparencia, responsabilidad, carácter consecuente y participativo y sensibilidad a las necesidades y aspiraciones de la población.

Así, una de las condiciones fundamentales para fortalecer la institucionalidad democrática e impulsar políticas públicas sensibles y eficientes en el incremento del bienestar público es la generación y suministro de información relevante, veraz y objetiva que construya una participación social de calidad,

CAPÍTULO 3

Capacitación para la transparencia La experiencia del INFODF

María de los Ángeles Hernández Sánchez

Directora de Capacitación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

angeles.hernandez@infodf.org.mx

A B S T R A C T

El reto del INFODF se sitúa en desarrollar una estrategia de formación que logre un cambio de actitud, en los servidores públicos, a través de un proceso de capacitación. La transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público se puede lograr a través de Redes. El objetivo primordial del INFODF, a través de las Redes es crear sinergias al interior de la Administración Pública local, lo que logrará un fortalecimiento de un gobierno abierto y transparente.

es decir, con capacidades de diagnóstico y valoración del desempeño de las instituciones y de sus dirigentes.

En este sentido, tratándose de la lucha por los altos fines de la democracia, el buen gobierno y la rendición de cuentas, poco lugar hay a la duda del papel crucial que las instituciones y las políticas de transparencia están llamadas a jugar.

Dicho directamente: sin transparencia, la lucha por el buen gobierno languidece. En este contexto, cobra significado la preocupación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), instancia garante y promotora del derecho de acceso a la información pública y de la cultura de la transparencia en el Distrito Federal, por desarrollar una estrategia de formación de los servidores públicos en la que se incida en las competencias éticas y las competencias para el manejo de la normatividad vigente.

A la mencionada estrategia subyace, entre otros, el entendido de que la transparencia reclama un perfil ideal de funcionario público que está a la espera de ser concretado; más aún, de un perfil ideal que, contrastado con el perfil promedio existente, exhibe brechas importantes en cuanto a conocimientos y habilidades pero también en actitudes y valores.

La generación de una cultura laboral proclive a la transparencia en la Administración Pública local requiere varias condiciones: un rediseño de las instituciones, orientado a eliminar los “puntos oscuros” y los hábitos de la secrecía; una reingeniería de los procesos y rutinas de trabajo, enfocada centralmente a incorporar la transparencia como un componente significativo y a posibilitar el libre escrutinio cotidiano de la sociedad; y una transformación del *ethos* profesional de los servidores públicos.

La construcción de una institucionalidad democrática abierta, responsable y transparente, valga la insistencia, pasa necesariamente por la desestructuración de las prácticas clientelares y de los viejos valores que sustentaron por más de setenta años el secretismo, la visión patrimonialista de la información, las formas discrecionales y opacas del ejercicio de gobierno. Una manifestación de esta cultura es la tradicional resistencia de los servidores públicos a rendir cuentas, reconocer su condición de mandatarios y renunciar a la concentración del poder que les da el monopolio de la información y, por lo tanto, a aceptar que sus mandantes tienen el derecho a ser informados y a exigirles cuentas sobre la gestión de gobierno.

No resulta suficiente la promulgación de una Ley que otorgue a la población el derecho de acceso a la información pública para lograr que las organizaciones públicas desmantelen las viejas formas de funcionamiento congruentes con el viejo estilo de gobierno y realicen un realineamiento espontáneo de sus sistemas y formas de actuación en pro de este nuevo atributo democrático. Conscientes de que las estructuras

actuales de gobierno no harán lo que no estén dispuestos a hacer sus operadores concretos, la apuesta del INFODF está centrada en la capacitación o formación como una estrategia para el desarrollo de las nuevas competencias y valores de los funcionarios públicos, para que sean ellos los protagonistas en la generación de la cultura de transparencia en la Administración Pública local.

Esta ruta emprendida por el Instituto, cierta en su orientación, no es fácil en su andar. La construcción del nuevo funcionario—promotor de la transparencia y de las modificaciones estructurales en los sistemas de trabajo de las instituciones difícilmente será producto de la espontaneidad o simplemente de las buenas intenciones. Por el contrario, habrá de fundamentarse en el despliegue de una serie de estrategias, programas y acciones, intencional y sistemáticamente dirigidas a generar nuevas formas de actuación gubernamental, a las cuales hay que dedicarles tiempo y recursos, pero sobre todo voluntad política, con todo lo que ello implica.

En este contexto, se entiende que el reto del Instituto de Acceso a la Información Pública del D. F., va más allá de su papel exitoso como garante del derecho de acceso a la información pública, y se sitúa en los horizontes de creación de las condiciones y capacidades de los servidores públicos para gestionar la transparencia, lo que supone, como ya mencionaba, transformar sus formas cotidianas de hacer y de pensar. Como consecuencia de ello, se sienta la posibilidad de que los ciudadanos cambien la percepción que tienen del gobierno y establezcan una relación de mayor compromiso, colaboración y confianza en la gestión de las políticas públicas, premisa fundamental en la construcción de un gobierno legítimo, democrático y participativo.

La estrategia de capacitación y sensibilización que diseñó el INFODF, fue hecha a partir de una visión diagnóstica y de una apuesta estratégica por la profesionalización del servidor público, en la que el cambio ético-valorativo es pieza central; y, a la vez, de una convicción firme en que una nueva gestión pública eficiente y transparente es posible sobre la base de las dos premisas anteriores.

CONCEPCIÓN DE LA CAPACITACIÓN

Es necesario explicitar la concepción de la capacitación con la que esta experiencia está siendo desarrollada, ya que influye de manera determinante en el diseño de las estrategias y acciones. Asumimos que la capacitación es un proceso educativo en y para el trabajo, y debe ser un factor transformador de la realidad o situación en la que se desarrolla. Por lo tanto, el proceso capacitador debe estar estrechamente articulado a un proyecto más amplio de cambio institucional.

Las premisas de esta concepción se asientan en que debe ser el servidor público el constructor de su propio conocimiento, en el reconocimiento del principio

de la significatividad en el aprendizaje y en el énfasis del cambio de actitud como resultado final del proceso capacitador.¹ El reto de la capacitación es lograr que el capacitando modifique su accionar y su entorno en la dirección que decida, en función de sus propias necesidades y aspiraciones.

El proceso de capacitación se concibe como un proceso dinámico, flexible y sobre todo adecuado a las necesidades y perfiles de los capacitandos. En todas las situaciones de aprendizaje se siguen los siguientes principios:

- Ser parte de la experiencia de los participantes.
- Se realiza un análisis crítico y autocrítico de la situación que se desea transformar.
- Se proporciona información significativa del contexto.
- Se analizan alternativas innovadoras de mejora.

La estrategia didáctica se construye en cada situación concreta de aprendizaje y responde a las preguntas qué, cómo, a quién y en qué contexto se desarrolla la experiencia.

En este sentido, se privilegian las metodologías participativas en donde el servidor público se convierte en un colaborador activo y responsable en la construcción de su propio conocimiento.

Uno de los aspectos que se tratará de evitar en el diseño y desarrollo de las acciones de capacitación, es la aplicación mecanicista de métodos y técnicas didácticas que no respondan a las necesidades, perfiles reales y situaciones concretas de trabajo de los servidores públicos.

Para que la capacitación cumpla este importante papel es necesario que tenga las siguientes características:

- Que esté organizada en torno a los cambios que desea generar.
- Que utilice métodos y técnicas que contribuyan a rescatar el vínculo trabajo–aprendizaje.
- Que maneje contenidos actualizados y relevantes congruentes con el perfil institucional y del servidor público que se desea desarrollar.
- Que tenga la posibilidad de ser aplicada en el ámbito de trabajo.

CLARIFICACIÓN DEL OBJETO DEL APRENDIZAJE

El proceso de aprendizaje tiene como objeto de atención la creación de las condiciones y la formación de cuadros capaces de transformar la realidad institucional en la que operan. Dicho de otra manera, el propósito del aprendizaje es que los servidores públicos desarrollen los conocimientos respecto al entorno, las teorías, las justificaciones políticas, filosóficas y jurídicas que sustentan la transparencia y el acceso a la información, así como las implicaciones que éstas tienen en la forma de gestionar lo público.

Se trata de generar los aprendizajes para crear las condiciones de “viabilidad institucional” para la operación de las políticas y las disposiciones jurídicas en la materia. La apropiación del objeto de aprendizaje por parte de los participantes fue un proceso gradual en el que los insumos de información proporcionados en conferencias, cursos y diplomados sobre el tema jugaron un papel determinante.

LA ESTRATEGIA: INTEGRACIÓN DE REDES

La estrategia seguida para organizar al sujeto de la capacitación y detonar el proceso de transformación de la cultura, fue trabajar en un esquema de redes en las que, a través de una interacción horizontal y comprometida, se construyan espacios de interlocución, reflexión, análisis e intercambio de experiencias con y entre los 69 entes obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

El diseño de redes tiene, además, el propósito de construir al interlocutor de la transparencia para que éste, en una relación dialéctica, transforme la realidad en la cual opera: las instituciones. Éste es el verdadero ideal del proceso de capacitación.

La Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal se concibió como una instancia de interrelación y comunicación permanente con y entre los entes públicos obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D. F. (LTAIPDF), cuyo propósito fundamental es el de crear sinergias al interior de la Administración Pública local, para contribuir al fortalecimiento de un gobierno abierto y transparente y la consolidación del ejercicio del derecho de acceso a la información pública por parte de la población.

Las redes son espacios de carácter estrictamente técnico. Son un canal de comunicación privilegiado para generar propuestas y acciones encaminadas a transformar las relaciones asimétricas actuales en el proceso de información entre sociedad y gobierno, así como para establecer de manera consensuada los compromisos que se requieren para dar cabal cumplimiento a lo establecido en la Ley. También son

espacios de actualización y capacitación que aportan a la profesionalización de los servidores públicos en la materia e impulsan la promoción del conocimiento.

Una de las condiciones importantes para generar la cultura de transparencia en la Administración Pública local, es la capacidad del INFODF para establecer acuerdos estratégicos de colaboración y coordinación con y entre los entes públicos obligados, con el propósito de generar sinergias que permitan, además de potenciar recursos, establecer aliados estratégicos para sumar esfuerzos y voluntades al proceso de cambio, en una relación de respeto irrestricto a los ámbitos de competencia y autonomía de cada una de las instituciones y organismos involucrados.

Con esta perspectiva el INFODF se propuso la integración de tres redes con los actores más importantes del proceso en cada uno de los entes obligados:

- **Responsables de oficinas de Información Pública.** Estas instancias fueron creadas mediante Acuerdo publicado en la Gaceta Oficial del D. F. el 18 de diciembre de 2003, con la responsabilidad de ser la unidad administrativa a través de la cual se reciben, tramitan y dan seguimiento a las solicitudes de información de la población. Son la cara de la institución frente al solicitante, pero además son el vínculo con los proveedores de la información, es decir con las áreas internas que la producen o la detentan. Por ello, los servidores públicos que tienen esta responsabilidad se consideran piezas clave en este proceso de transformación.
- **Responsables de Capacitación de los entes obligados.** Por la función que desempeñan, los servidores públicos encargados de la capacitación en los entes se constituyen en los aliados estratégicos en esta tarea. Estos actores son a los que por función les toca participar con la capacitación al perfilamiento del servidor público para que asuma en sus rutinas de trabajo los principios de la transparencia y los traduzca en comportamientos institucionales.
- **Responsables de coordinar el tema en cada ente obligado.** Otros actores importantes en el proceso lo constituyen los servidores públicos de alto nivel en la jerarquía de la organización, los que tienen la responsabilidad de coordinar al interior de la dependencia la instrumentación de la política de transparencia. Su involucramiento es una condición esencial en las tareas de conducción, seguimiento y evaluación del proceso de instalación de esta nueva cultura de trabajo; sin su compromiso y voluntad política, el desempeño institucional difícilmente podrá ser modificado.

Es importante destacar que este nivel de la red tiene un carácter distinto a los dos anteriores. Por el nivel jerárquico de sus integrantes se convierte en un espacio de concertación política, de definiciones estratégicas y de toma de decisiones que tome en cuenta las propuestas técnicas elaboradas por los operadores directos de los procesos de acceso a la información.

PRINCIPIOS RECTORES DE LA RETAIP

Como inicio del proceso capacitador, se consideró como un elemento importante la definición de una plataforma básica de principios de funcionamiento de la Red, ya que por una parte, como declaración conjunta, estimula el sentido de cohesión del grupo, a partir de consensuar desde el inicio las “reglas del juego” que regularían el comportamiento de sus integrantes, y por otra, como elemento formador, en tanto que a través del debate y el argumento se asumen compromisos sobre algunas formas importantes de actuación que un gobierno abierto exige de sus funcionarios públicos.

El resultado del ejercicio da cuenta también de un primer acercamiento todavía preliminar, pero no por ello menos importante, de la percepción que los servidores públicos tienen acerca del “deber ser” de su comportamiento en una situación de trabajo donde se requiere de una coordinación interinstitucional eficiente para el logro de los objetivos que persigue la Red:

- Participación, reflexión, análisis e intercambio de experiencias.
- Discusión abierta y participativa, donde el carácter proactivo de sus integrantes, que conlleve a la construcción de nuevos esquemas para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- Disposición al aprendizaje continuo y a la formación permanente.
- Actuación basada en un código de ética acorde con los principios y valores fundamentales que regulan el comportamiento de las sociedades.
- Respeto a las atribuciones, funciones y autonomía de cada ente, como condición básica para su adecuado funcionamiento.
- Compromiso asumido sobre la importancia del tema y de su propia función y responsabilidad, en el fortalecimiento de la cultura democrática del país.

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO

El establecimiento del esquema de funcionamiento de la Red es también un factor de formación, se partió de que la transformación cultural, en la concepción y práctica del servicio público con una visión de transparencia y rendición de cuentas, se vincula con la vocación de servicio, la responsabilidad y el sentido democrático propio de la función pública. Con base en esta concepción, se planteó una forma de trabajo que favoreciera el desarrollo de estos elementos y que fuera congruente con los principios rectores definidos por el grupo, pero que además fomentara el desarrollo de las capacidades de argumentación, concertación, autocrítica y sentido de responsabilidad en los servidores públicos.

Con este enfoque el método de trabajo que se utilizó para el funcionamiento de la Red, tiene las siguientes características:

- **Trabajo en equipo.** Resulta un lugar común hablar de las ventajas sobre la eficiencia y efectividad que reporta el trabajar en equipo, sin embargo en el sector público es una práctica poco utilizada, por no decir inexistente. Prevalce una predisposición al trabajo individualizado, con escasa coordinación, basado en la instrucción producto de una relación vertical jefe-subordinado, con una mayor atención a observar el procedimiento que a la generación de resultados. Éste es uno de los cambios más importantes a generar en esta nueva cultura, por lo que se consideró pertinente desarrollar esta capacidad en los servidores públicos integrantes de la Red.
- **Trabajar con base en proyectos.** Una de las premisas fundamentales del trabajo en redes es que sus integrantes compartan los objetivos. Para ello es indispensable primero identificar y estar de acuerdo en los problemas que se quieren abordar, visualizar su solución y acordar las estrategias y acciones más importantes para lograrla. En este sentido, trabajar con base en programas y proyectos formulados con un método participativo permite, por una parte, focalizar y organizar la acción en torno a la situación que se quiere modificar, y por otra genera un sentido de apropiación, convencimiento y compromiso con el logro de los resultados esperados. Es esta forma de trabajo la que le da contenido y orientación al trabajo en equipo.
- **Intercambio de experiencias.** Partir de la experiencia y de los saberes en torno a los procesos de trabajo de los servidores públicos en materia de transparencia y acceso a la información y socializarlas, permite la creación de un acervo colectivo de aprendizajes que siempre son enriquecedores del conocimiento individual y que aportan a la construcción colectiva de formas

■ Distrito Federal ■

diferentes y más apropiadas de enfrentar los retos que implica la transparencia y el acceso a la información en su actuación cotidiana.

- **Actualización permanente.** Una de las características importantes del esquema de funcionamiento de la Red es desarrollar en sus integrantes una actitud de apertura al aprendizaje permanente. Estamos convencidos de que el servidor público, operador e interlocutor concreto de las políticas de transparencia, debe ser un sujeto informado, calificado y sistemáticamente capacitado. Se trata, al final de cuentas, de propiciar las condiciones para desarrollar en los funcionarios públicos las competencias necesarias para que concreten en la práctica los atributos esenciales del buen gobierno.

Con base en los principios rectores y las características del esquema de funcionamiento, la Red desarrolla sus actividades a través de reuniones generales y reuniones específicas.

En las reuniones generales participan los 69 entes obligados representados por sus responsables de oficinas de información o de capacitación según sea el caso. En ellas se definen de manera conjunta los temas de interés, las estrategias y los programas o proyectos de trabajo a desarrollar, así como la conformación de los equipos que desarrollarán las actividades de los programas. Así mismo, se presentan y evalúan los avances y resultados de los equipos de trabajo, y se imparten temas de actualización en la materia.

En las reuniones específicas participan los equipos de trabajo encargados de analizar y desarrollar los productos comprometidos en los proyectos o programas decididos en las reuniones generales. Son los espacios en los que se construyen los productos comprometidos. Los resultados de los equipos se presentan en las reuniones generales para su retroalimentación y aprobación.

LOS RESULTADOS

A menos de 2 años de iniciado el proceso de capacitación, resulta muy prematuro hablar de resultados, como mencionamos al iniciar esta narración. Los procesos de cambio en la cultura de las organizaciones son complejos y de largo aliento pero, precisamente por ello, deben iniciarse cuanto antes para no correr el riesgo de que el discurso de la transparencia, la rendición de cuentas y demás atributos del buen gobierno se vuelvan una retórica carente de congruencia con las prácticas concretas del quehacer institucional.

A la fecha se han constituido dos redes: la de Responsables de oficinas de Información Pública, integrada el 27 de abril de 2005, y la de Responsables de Capacitación, constituida el 10 de agosto del mismo año. Los avances a la fecha son significativos y alentadores, ya que en este corto tiempo se ha logrado construir algunas propuestas que dan cuenta del cambio de actitud y desempeño que experimentaron los servidores públicos integrantes de estas redes:

- Elaboraron de manera consensuada la Misión, la Visión y los Valores para todas las oficinas de Información Pública del D. F., mismos que incorporaron una nueva concepción de su quehacer.
- Se elaboraron propuestas para institucionalizar la política de transparencia en los entes.
- Se generaron propuestas para ser consideradas en la elaboración del reglamento de la Ley.
- La capacitación y actualización en el tema ha adquirido un valor importante para mejorar su desempeño. Las acciones de capacitación y de formación académica que ha emprendido el INFODF han surgido como necesidades de aprendizaje de la Red (el 100% de los responsables de las OIP han asistido a las acciones de capacitación).
- El avance en el conocimiento y la comprensión del tema les ha hecho revalorar y redimensionar la importancia de la función que están llamados a desempeñar como promotores de la transparencia dentro de sus instituciones.
- Los integrantes de las redes asumieron un papel estratégico como promotores del programa de capacitación del INFODF, mismo que tomó en cuenta sus iniciativas. Esta tarea de promoción al interior de cada ente obligado fue estratégica para incidir en un mayor número de servidores públicos con las acciones de capacitación desplegadas por el Instituto, tanto en la modalidad presencial (conferencias, cursos, talleres y diplomados) como en la modalidad a distancia (Aula Virtual de Aprendizaje y manuales de autoformación).

APUNTES FINALES

Sabemos que la concepción y la estrategia de capacitación planteadas para desarrollar la cultura de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas, enfrentan dificultades importantes inherentes a la vieja cultura. Baste solamente mencionar dos: primero, la poca o nula importancia que le dan en los hechos los políticos y funcionarios de alto nivel a la capacitación y actualización de los servidores públicos,

reflejada en los escasos recursos y tiempos que se destinan para ello; y segundo la gran movilidad del personal ocasionada por los cambios trienales de administración hace necesario comenzar de nuevo, lo que ocasiona un desperdicio de recursos y experiencia, cuyo costo es pagado por los ciudadanos.

Si estas dos dificultades no son resueltas, se corre el riesgo de que el largo plazo se convierta en infinito y la transparencia como cultura de gobierno en un mito. El reconocimiento de las dificultades de ninguna manera inhibe o desalienta el proceso, pues los resultados obtenidos en tan poco tiempo refuerzan nuestro convencimiento de que el camino que se ha emprendido es el correcto para alcanzar el objetivo y remover las dificultades.

NOTAS

1. La postulación de la categoría trabajo-aprendizaje, en lugar de enseñanza-aprendizaje, como piedra angular de dicha didáctica parte del reconocimiento del vínculo natural de trabajo-aprendizaje como forma histórica original de la unidad de la teoría y la práctica. *La capacitación, Otra Mirada*. Irene Dush Garay y otros. Editorial Universidad Pedagógica Nacional.



Capítulo 4

DATOS PERSONALES y Archivos



ana Herrera **Ramírez Deleón** Acuña Llamas **Galeana**
n **Acuña Llamas** Galeana Herrera **Ramírez Deleón** Acuña
era Ramírez Deleón **Acuña Llamas** Galeana Herrera Ra
amas **Galeana Herrera** Ramírez Deleón **Acuña Llamas** C
ínez **Deleón** Acuña Llamas **Galeana Herrera** Ramírez D

I INTRODUCCIÓN

En el Distrito Federal, como ocurre a nivel federal, sólo se ha legislado para asegurar mecanismos de control —supervisión y sanción— de aquellas conductas públicas que interfieran en el ámbito de la vida privada de los ciudadanos. Sin embargo, aún esperamos, con insistencia, que se legisle para incorporar un sistema de protección integral, tanto en el ámbito local como federal, que alcance y sujete al mercado y a las relaciones individuales susceptibles de transgredir el derecho a la privacidad en el plano horizontal (entre los particulares); se requiere que pronto tengamos en México la vía jurisdiccional del *hábeas data* para remediar —mediante la indemnización consecuente— las constantes acechanzas que aún se producen en el sector público contra la privacidad de los particulares (usuarios de los servicios públicos); pero que, sobre todo, se experimenta en el sector privado, que es donde más abusos se quedan sin sanción efectiva (burós de crédito, tráfico de bases de datos personales, robo de identidad financiera, etcétera).

LA DECISIÓN LEGISLATIVA DE RECTIFICAR LA ORIGINALIA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL D. F.

Debo reconocer como un hecho muy trascendente, la decisión de la Asamblea Capitalina (ALDF) tomada el año pasado (2005), de rectificar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), instrumento normativo vigente, que tras la

CAPÍTULO 4

El derecho a la protección de la privacidad en el Distrito Federal

Francisco Javier Acuña Llamas

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología. Especialista de Derechos Humanos. Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

fjacunal@trife.org.mx

A B S T R A C T

La relación entre la apertura de la información pública y la custodia de los datos personales presenta una tensión que, para resolverla, se propone la promulgación de una ley de datos personales que incorpore el *hábeas data* como un recurso jurisdiccional que ayude a exigir indemnizaciones ante los casos del trato indebido de este tipo de datos. Asimismo se presenta como necesaria la legislación de transparencia y acceso a la información pública para regular las relaciones en el mercado y entre particulares.

reforma múltiple de su articulado renovó la figura del CONSI, que era un organismo sumamente limitado y cuestionable dado que estaba confinado a fungir como un órgano promotor más que como el órgano regulador independiente de la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de los datos personales, características con las que sí está diseñado el INFODF.

No puedo omitir que la renovada LTAIPDF, cuenta con uno de los mejores capítulos de previsiones en relación a la protección y resguardo de los datos personales con relación a las leyes similares vigentes, incluyendo la federal.

El asunto entraña un apasionante reto que tendremos que ver cómo se desarrolla en lo futuro. Seguramente la sociedad civil, y dentro de ella los controles sociales, estarán atentos y analizarán el desempeño del INFODF en cuanto a la manera en que haga efectivo el deber de garantizar un escrupuloso cuidado de la información confidencial (relativa a los datos personales de sus usuarios) en posesión de los entes públicos del Distrito Federal; además de haber avanzado en la dirección correcta en cuanto a regular, mediante ley, el secreto profesional del periodista y la conversión de los delitos de difamación y de calumnia —de delitos previstos en el Código Penal— en figuras del Derecho civil por la vía de la más moderna regulación del daño moral.

EL INGRESO A LA ERA DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

La memoria magnética y el Internet vinieron a insertarnos en la era de la “inseguridad digital”. En la medida en que más aspectos de la vida personal y comercial se operan desde los ordenadores o computadoras, es evidente que la informática y la telemática¹ se han convertido en un servicio de utilidad pública, aun contra la voluntad de los usuarios a remolque que, empero, han sucumbido por el temor a quedar encofrados en una dimensión manual de la historia, lo que los llevará a convertirse en una especie inadaptada para la comunicación cultural del porvenir.

Vivimos inmersos en una nueva era, la de las tecnologías y la aproximación virtual. En el mundo industrializado que nos ha tocado conocer, la competencia entre los estados nacionales continuará —y no falta quien profetiza que, purgada de toda toxina ideológica y militar, se reducirá a mera economía—, en un marco de colaboración en el que el Mercado Común Europeo se muestra como modelo referencial,² enfatizando la centralidad perdida del modelo americano que ha encontrado diques a sus anteriores ventajas comparativas.

Las predicciones sobre la globalización sostienen que una vez más la tendencia imperante se irá estableciendo. Los países marginales quedarán atrapados en la historia, sumergidos en las tensiones étnicas y en las pasiones sectarias; síntomas típicos de las regiones sentimentalmente resistentes a la nueva era, convertidas en

■ Datos Personales y Archivos ■

submundos, periferia de la nueva época, en la que, sin embargo, participarán de modo recipiendario, nunca equivalente en donde los efectos perjudiciales son, y serán sin duda, para los más desposeídos de esas poblaciones.³

Ante las nuevas tecnologías, se achica el orbe mientras crecen las nuevas amenazas que se ciernen sobre la humanidad entera; y que, bajo el efecto mariposa (la repercusión global de lo aparentemente insignificante que ocurra en cualquier parte), empujan a nuestra civilización a la *era del vacío*,⁴ y que otros con cierto matiz han denominado *la sociedad de riesgo*.⁵

Un dato adicional de esta sociedad de la información, a la que sin duda avanza la civilización occidental, se refiere al proceso gradual mediante el cual el Estado democrático moderno ha digitalizado el seguimiento y programación de todas sus actividades y, además, la delegación de una serie de potestades públicas en manos de los particulares, fenómeno que no deja de suscitar enormes réplicas ya que se corre el peligro de incrementar, con ello, el riesgo del derecho a la privacidad de los ciudadanos, entre otras y diversas afectaciones a la sociedad.

De manera esquemática, podemos aquí reproducir⁶ las tensiones más comunes que se suscitan entre los derechos a la información y a la privacidad y del consumidor:

Se afirma hablando de sus aspectos positivos, que personaliza la atención, mejora la salud, orienta el mensaje, permite saber, con precisión, qué quiere la ciudadanía, incrementa la seguridad al producir un conocimiento de los rastros y registros; asimismo, en materia de salud pública, facilita el acceso oportuno en caso de accidentes, favorece la elaboración de políticas públicas para el control de las epidemias; y, desde la economía, proporciona acceso al crédito, baja la morosidad, facilita la estadística, anticipa problemas, mejora la recaudación impositiva, incrementa el comercio y orienta la publicidad a los destinatarios adecuados, entre otros múltiples beneficios.

Por su parte, entre sus rasgos negativos, se aduce que despersionaliza la atención, invade la intimidad y favorece el hipercontrol estatal, incrementa el riesgo de que el mensaje sea manipulado y afecta la seguridad individual al incrementar el riesgo de que otros (Estado y/o particulares) accedan a los datos íntimos.⁷

Por ello, entendemos que la controversia se debe zanjar desde una observación de conjunto, nunca desde un mirador maniqueo. El asunto reclama una conciliación de ventajas relativas con las inconveniencias probables y siempre intentando un ejercicio virtuoso.

EL APARENTE DILEMA ENTRE LA APERTURA Y LA CUSTODIA DE LOS DATOS PERSONALES

Es inevitable hablar de la tensión que siempre existirá entre apertura de la información pública y la custodia de los datos íntimos de la población. Los datos personales que guarda el Estado representan uno de los asuntos más delicados de su responsabilidad. El síndrome de la apertura informativa encuentra una excepción en el manejo y resguardo de ciertos datos personales que posee el Estado. En este caso, información sobre origen o pertenencia étnica, religión, aficiones, salud y preferencias sexuales de cualquier ciudadano, merece una protección reforzada.

No obstante, ¿cómo asegurar eficacia y honradez si la administración del servicio público se hacía en penumbras? La creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y de los organismos similares del plano local —más de veinte— nos acercan a encontrar una ruta hacia la transparencia de la información gubernamental, toda vez que es el Poder Ejecutivo el que más contacto mantiene con la ciudadanía mediante la prestación de los servicios públicos; trámite que independiente de la calidad de dichos servicios exige inevitablemente el manejo de un océano de datos personales que cada dependencia involucrada requiere, obtiene, acumula, traspapela y recupera... para diversos procesos burocráticos ligados a la satisfacción de tales necesidades sociales.

La dimensión de esta diaria relación del ciudadano con la red de las ventanillas públicas en los tres niveles de autoridad es impresionante. Las más visibles, por la magnitud de los bancos de datos, corresponden a ciertas entidades que refieren registros transversales que, prácticamente, abarcan a la mayoría de los habitantes: el Registro Civil y el Registro Público de la Propiedad, el fisco, los servicios masivos de la atención médica popular, etc. Sin embargo, no son éstas las únicas fuentes de recolección de datos personales a gran escala, otra gama de servicios públicos precisa de datos personales para toda clase de solicitudes, lo mismo los beneficiarios de programas de ayuda económica y en especie a los más desfavorecidos que los que reflejan destinatarios de aprovechamientos y derechos derivados de permisos y concesiones públicas. En fin, todo trámite, por simple que parezca, conlleva la recolección de datos personales, algunos de ellos datos “sensibles” o íntimos.

La eficiencia gubernamental insinuada —como presupuesto— mediante la operación del derecho ciudadano de acceso a la información pública, alivia muchas de las frustraciones del ciudadano común que, en un contexto de opacidad, vive la amargura de padecer las más variadas formas de despotismo, maltrato e indiferencia por parte de funcionarios públicos exentos de control alguno.

Curiosamente, aun en estados democráticos que proceden en muchos de sus actos en vitrina, también se puede dar el caso de que, por ineptitud o corruptela, se viole la confidencialidad de los datos personales que tienen a su resguardo, y que se

■ Datos Personales y Archivos ■

filtren al mercado o a la prensa. El escandaloso caso de la venta de las copias de las bases de datos del Registro Federal Electoral a la compañía estadounidense *Choice Point*, ocurrido en el 2002, nos revela el peligro que corremos frente a movimientos desautorizados de datos personales con fines de lucro o especulación comercial.

Un enfoque incorrecto de la apertura informativa podría llegar a representar costos altísimos al derecho a la intimidad de las personas. Los datos de la vida privada son un patrimonio intangible de los ciudadanos (personas físicas), también de las personas morales y, sin duda, de los mismísimos funcionarios públicos.

Así las cosas, es preciso y urgente que el acceso a la información extinga el tabú de los ciudadanos de atreverse a preguntar todo lo concerniente a la plaza pública; plaza que, hasta ahora, ha sido tratada como una concesión aislada de los funcionarios.

El núcleo duro del problema respecto a la protección efectiva de los datos personales debe plantearse desde la visión de Guillermo Consentino cuando afirma que: “La existencia de bases de datos en el ámbito del Estado llamadas por su ubicación ‘públicas’ y bases de datos en manos de personas u organizaciones privadas o no estatales, denominadas, siguiendo el mismo criterio ‘privadas’, no necesariamente cambia la condición de los datos personales que puedan contener y no disminuye el nivel de protección que la Ley les asigna”.⁸

El supuesto dilema (entre la apertura informativa y la protección adecuada de los datos personales de la población) se supera cuando se logran ambas condiciones perfectamente complementarias y jamás antagónicas; pero, acaso vale la pena referir que normalmente la regulación de ambas ha sido simultánea; o, inclusive, primero se ha resuelto el problema de la protección de los datos personales y luego se ha efectuado la elaboración del marco normativo e institucional de la apertura informativa (que demanda el ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información pública). Sobre este punto, en México, como en tantos otros casos de la incorporación de instituciones jurídicas o de las herramientas y mecanismos para el desarrollo de las mismas, estamos haciendo las cosas sin seguir un método consistente que se inspire en el Derecho Constitucional Comparado. El tiempo lo consignará y los reproches y lamentos habrán de servir de poco.

SIN LEY DE DATOS PERSONALES PERTINENTE LA INCERTIDUMBRE PERMANECE

La alternancia de la clase política al frente de la responsabilidad ejecutiva federal y la corresponsabilidad legislativa de un Congreso dividido en el que ningún partido alcanza la mayoría suficiente, además de la torpeza y la falta de una previsión y de un “sentido constitucional de Estado”⁹ —de la clase política en su conjunto— para dimensionar las cuestiones de gran trascendencia de las ordinarias, ha cobrado sus

lastres en materias tan sustantivas como ésta. Y mientras transcurren los días del estancamiento político, el ciudadano que protagoniza de alguna manera en el medio público (cualquiera que sea su rama, mensaje o misión), sigue su ruta sobre la cuerda floja de una seguridad jurídica reducida a niveles de precariedad.

Los viejos hábitos del gobierno espía persisten. ¿A dónde van las grabaciones de las conversaciones telefónicas de cierto sector social? Sabemos¹⁰ —como un lugar común— que antes, esas labores de “inteligencia” (vil espionaje) las efectuaba el Centro de Inteligencia y Seguridad Nacional¹¹ (CISEN); sin embargo, lo peor, es que ahora alguien las sigue efectuando desde adentro del gobierno o desde afuera sin mediar autorización judicial.

También las imágenes de nuestro rostro o de cuerpo entero mientras participábamos en una marcha de protesta o hacíamos antesala en alguna oficina pública, filmaciones o fotografías efectuadas a través de informantes del gobierno que luego se guardan en algún estante oficial; en fin, imágenes tomadas sin nuestro consentimiento mientras ingresábamos o salíamos de determinado lugar de culto, centro nocturno; y así toda clase de filmaciones sobre aspectos de nuestra vida íntima son un material delicadísimo que refleja esa costumbre de acumular información privada de los críticos o disidentes del régimen para fines inconfesables.

A NIVEL FEDERAL DEJARON FLOTANDO LA LEY DE DATOS PERSONALES

El problema adicional de insistir en un asunto tan delicado como la ausencia de una ley de datos personales consiste en tener que ligarlo con cualquier referencia electoral para que sea visto por los actores nacionales concentrados en exclusivo en los acontecimientos de julio del 2006.

La energía pública se orienta y canaliza, exclusivamente, hacia el botín del poder. En México, seguimos instalados en la contemplación del “cómo acceder al poder” y muy poco ocupados en el “cómo ejercer el poder” desde la perspectiva democrática. Sin embargo, hay temas que se ubican en ambas direcciones, siendo el más importante a remediar: la desregulación de los datos personales que hace vulnerables a los ciudadanos. Haya o no haya elecciones en puerta.

Lo dijimos en su momento y lo reiteramos ahora: fue un error haber ido a las elecciones generales sin una ley general de protección de datos personales. En un esquema de desregulación sobre la materia se pueden cometer los más graves movimientos de información confidencial, a favor y en contra de los adversarios políticos; y, a gran escala, seguramente se traficará con los depósitos de datos personales que se guardan en los archivos de la burocracia de los tres niveles de gobierno.

■ Datos Personales y Archivos ■

Dentro de las elecciones, durante algunas de las campañas de años recientes para gobernador, se hicieron públicas las denuncias por el uso del padrón del programa nacional más amplio de ayudas del Gobierno Federal y por el de otros similares de corte local. Es inevitable suponer que, en esos casos, con dicha información completa de los beneficiarios se pudo afinar el conocido clientelismo que tanto hemos reprobado desde el discurso, pero que se sigue verificando.

¿En cuántas elecciones locales del 2003, 2004 y 2005 pasó algo similar? Y durante el 2006, las bases de datos de todos los programas federales y locales de subsidios, ¿fueron respetadas?, o ya en la inercia del oportunismo, ¿utilizadas para identificar la gratitud por algún beneficio público explotable por el partido político del gobierno que patrocinó tales programas?

El problema es que en tales supuestos se localiza directamente a unos u otros a través del uso de datos confidenciales que esos ciudadanos entregaron exclusivamente para el fin de recibir un beneficio público legítimo; nunca para ser víctimas de acoso por parte de los operadores políticos de candidatos o partidos. Éstos no pueden ni deben usar esa información sin sanciones efectivas; claro, si hubiera ley de protección de datos personales.

También fuera de las elecciones se han consumado grandes ataques a los datos personales de la población, basta citar la filtración para su venta del padrón electoral del IFE y de otras bases de datos del sector público, sin olvidar que nadie sabe a ciencia cierta en dónde quedó la base del frustrado Registro Nacional de Vehículos (RENAVE); no podemos olvidar el terrible suceso que dejó a la intemperie la base de datos de pacientes con VIH como saldo de un conflicto por el incumplimiento del pago de las cuotas del IMSS; y, aunque sin haberse verificado, la intentona del SAT, en 2004, de enviar al buró de crédito las bases de datos de los contribuyentes morosos.

Incluso se ha hablado, aunque con menor certeza, del peligro “inminente” de un supuesto reglamento de la ley del CISEN que podría reivindicar los viejos métodos de persecución política sobre personalidades notorias del medio público y privado del país.

En estos momentos, y a pesar de lo antes señalado, la principal amenaza de un tratamiento indebido de los datos personales no se sitúa ya en el manejo de las bases de datos del sector público. Si tenemos que decidirnos por una estimación realista debemos precisar que la mayor carga de afectación a la autodeterminación informativa de los ciudadanos (la protección del derecho a saber sobre sus datos personales) se ubica en las listas o bases de datos que se acumulan día a día en el sector privado de la economía. El buró de crédito es el campeón de la discriminación laboral en México y sus medidas, para liberar del estigma de un historial crediticio negativo, son absolutamente discrecionales e injustas; pero en lo ordinario, los bancos, las cadenas

comerciales de cualquier giro y hasta las que proveen servicios instantáneos —de comida rápida o de aficiones y divertimentos— concentran una cantidad de información de los usuarios susceptibles de un uso indebido.

En realidad, todas las empresas comerciales, y en este ámbito las que administran servicios públicos confiados por el Estado a particulares, manejan los datos personales de clientes, proveedores y usuarios a través de las tecnologías que ofrece la telemática: las telecomunicaciones y la informática. En un instante se transfieren millones de datos personales de un lugar a otro sin que los titulares de tales datos personales puedan defenderse del posible tratamiento indebido y, menos aún, de obtener la indemnización correspondiente.

La urgente ley de protección de datos personales —que flota en los pendientes de los diputados federales— vendría a reforzar la tutela de la intimidad, la privacidad, el honor y la propia imagen de los particulares y, lo más importante, garantizar que esa tutela sea efectuada por instituciones especializadas tanto jurisdiccionales como extrajurisdiccionales (agencias de datos).

La ley de protección de datos personales tendrá que satisfacer la necesidad de autorizar a las empresas, controladoras de datos personales, así como a las agencias de datos que supervisen y, en su caso, apliquen las sanciones correspondientes y la incorporación del *habeas data* como un recurso jurisdiccional para exigir las indemnizaciones que procedan por el ultraje a la intimidad de los ciudadanos.

A estas alturas, lo que probablemente ha detenido la decisión legislativa son los intereses opuestos que, desde las empresas de mercadotecnia, se ejercen para definir si nos inclinamos por adoptar el modelo europeo o el norteamericano de protección de datos personales.

La visualización de conjunto de este asunto y, particularmente, la regulación de los datos personales en el ámbito privado son todavía más trascendentes que los peligros de la manipulación de los padrones del sector público durante las elecciones.

Debemos asegurar nuestro derecho a conocer los datos personales que de nosotros mismos guarda el Estado; tal y como ya empezamos a asegurar nuestro derecho a conocer la calidad de la gestión pública.

En otras palabras, se requiere armonizar el derecho a la apertura informativa con el derecho a la autodeterminación informativa, que consiste en confirmar la existencia de información nuestra en poder del Estado o de otros particulares; así como a exigir que dichos datos sean correctos (actuales), solicitar se supriman algunos si hubieran dejado de ser pertinentes y, además, ejercitar el derecho a saber a quiénes se han transferido dichos datos.

■ Datos Personales y Archivos ■

La única acción transversal de la transición democrática en México desde el año 2000 ha sido la regulación del derecho de acceso a la información pública y, parcialmente, la regulación de los datos personales de la población en posesión del aparato gubernativo. El tema de los datos personales se dejó, deliberadamente, flotando en el aire.

La Ley federal y las más de veinticinco leyes locales de transparencia y acceso a la información pública vigentes, integran en compendio la legislación que con sus matices —variaciones en los mecanismos legales— tiende a resolver con más o menos acierto estas cuestiones tan delicadas.

Aun desde una visión en positivo, es preciso reconocer que la aventura mexicana por la vía del acceso a la información pública y la protección de los datos personales ha sido dispareja. Se trata de un primer círculo que debe cerrarse pronto con las leyes locales faltantes en la materia (Tabasco e Hidalgo) y que reclama además la elaboración de la ley general de protección de datos personales.

NOTAS

1. Mientras la informática es la ciencia del tratamiento automatizado o electrónico de la información, la telemática es la unión de la informática con las telecomunicaciones *Cfr* obra colectiva Jijena Leiva Renato, Andrés Palazzi Pablo y Téllez Valdes, Julio en *El Derecho y la sociedad de la información: la importancia de Internet en el mundo actual*, coedición Tecnológico de Monterrey Campus Estado de México-Miguel Ángel Porrúa, México 2003.
2. *Cfr* Mercader Uguina, Jesús R. *Derecho del Trabajo. nuevas tecnologías y sociedad de la información*, Valladolid, España, Editorial Lex Nova, 1 edición 2002, pagina 25 y siguientes.
3. *Cfr* Escotado Antonio, en *Caos y orden* Madrid, Espasa Calpe, 1999.
4. *Cfr* Mercader Uguina, op.cit.
5. Beck, *Risikogesellschaft*, 1986, citado por Rivero Ortega Ricardo en *El Estado vigilante*, Madrid, Tecnos, 2000. p. 26.
6. *Cfr* V.Lynch, Horacio Maria, "Notas sobre el Derecho en la Era Digital", en *La LEY*, Año LX, Nro 93, 15 de mayo de 1996, citado por (<http://www.it-cenit.org.ar/Publicac/PeopleBases/Investigac5.htm>).
7. *Ibidem*.
8. Guillermo Consentino, 'La información judicial es pública pero contiene datos privados, cómo enfocar esta dualidad', en *Internet y Sistema Judicial en América Latina* (en prensa).

9. Sentido constitucional de Estado es una frase que invoca todo un campo de comprensión, refiere una actitud frente al significado de integrar una nación ceñida a la Constitución a modo de un compromiso individual y grupal mezclado de visión de futuro y sentimiento cívico político propio de demócratas, que se manifiesta en acciones sistemáticas dirigidas al propósito fundamental de vivir dentro de la Constitución, o lo que es lo mismo a la permuta de lo anterior por hábitos ciudadanos y funcionariales de corte democrático demostrables, comprobables.

Se debe dejar para el ayer esa gama de soluciones públicas (de la *Polis*) tanto políticas como sociales e individuales que lastraron nuestra identidad ciudadana y nos programaron/adiestraron a vivir en una democracia “orgánica”, conducible, manejable a base de la zanahoria y la vara, al calor de la simulación necesaria para justificar premios o castigos jurídicos: impunidad al fin de cuentas, complicidades, fortunas indebidas de actores políticos y sociales y pobreza extrema popular.

O nos volcamos a salvar lo alcanzado en términos de la modernización democrática que ha tocado positivos aspectos del ordenamiento jurídico y ha prohijado un nuevo elenco institucional en marcha o veremos escenarios de estancamiento y hasta regresión por la incapacidad de los actores públicos de aportar un extra de esfuerzo por encima de sus aspiraciones y ambiciones partidistas, es mucho lo que hay que hacer para contornear la democracia constitucional que aún no tenemos. La aventura democratizadora ha sido costosa y conveniente también, pero la fragilidad de nuestras convicciones democráticas nos advierten peores riesgos y peligros, más caros a la postre si no armonizamos la incidencia cultural cívico política de las nuevas herramientas para la corrección de los excesos del acto público en beneficio de la sociedad.

10. Sirva aquella sutil pero implícita aseveración que dice: "Yo no lo se de cierto, lo supongo".

11. Órgano perteneciente a la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal, típico instrumento de inspección autoritaria.

En 1977, se añadió al Artículo 6 constitucional la frase: "El Estado garantizará el derecho a la información". Sin embargo, no se hizo la ley reglamentaria sobre la forma en que el Estado garantizaría este derecho, por lo que no se ejerció. El manejo de la información quedó al arbitrio de la autoridad en turno, que destruía los archivos, se los llevaba a su casa o los colocaba en el sótano más inhóspito, donde eran alimento de roedores.

Con la sola apertura de los archivos públicos se habría podido ejercer el derecho a la información. Pero al quedar incorporado este derecho al Artículo 6 constitucional, el de libertad de expresión, hubo el temor de que la ley reglamentaria pudiera interferir con esta libertad esencial, por lo que el tema quedó pendiente un cuarto de siglo.

Fue hasta el 2002, en que se hizo la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información. Pero ésta resultó incompleta, pues se omitió hacer una ley de archivos y otra de datos personales. Ello ha obstaculizado el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en unos casos, y en otros ha dejado a la intemperie a la ciudadanía y al Estado, por haber establecido una reserva de sólo doce años, menor que ningún otro país del mundo. El vacío jurídico ha sido motivo de conflicto, al no darse la información por la falta de normas claras al respecto.

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han promovido la transparencia para obtener la rendición de cuentas de los países deudores,¹ por lo

Presente y futuro de los archivos públicos

Patricia Galeana Herrera

Historiadora. Catedrática de la UNAM y coordinadora del Área de Archivos Públicos de la Asociación Libertad de Información-México A. C.

patricia.galeana@limac.org.mx

A B S T R A C T

La ignorancia sobre la norma internacional de descripción archivística, el desconocimiento en el manejo de los archivos electrónicos, la falta de organización de archivos y de un sistema común de clasificación, son factores que no permiten satisfacer la demanda de la información. La ciudadanía puede vigilar al Estado a través de la información que contienen los archivos públicos, por lo que es necesario que la Administración Pública destine un presupuesto específico a las actividades relativas a estos.

que se ha convertido en una práctica internacional. Por todo ello resultó más espectacular hablar de transparencia, que de una ley reglamentaria del Artículo 6 constitucional o de una ley de archivos. Además a un gobierno de partido político diferente al que había estado en el poder, le era conveniente abrir los archivos de su antecesor. No se tomó en consideración que los países que abrían su información habían contado previamente con legislación en materia de archivos. La información se encuentra en los archivos públicos, por lo que si en vez de archivos tenemos depósitos de papeles viejos, no se puede ejercer el derecho a la información. Por ello, es lamentable que se haya legislado el acceso a la información sin haber hecho la ley de archivos.

De acuerdo a nuestra Constitución, la legislación en materia de archivos corresponde al ámbito estatal. Por ello, la mayoría de las entidades federativas y el Distrito Federal han hecho su legislación particular. Pero no ha habido hasta la fecha una coordinación adecuada, por no existir el marco jurídico que dé soporte a un sistema nacional de archivos.

Se requiere que los archivos manejen un sistema común de clasificación. Es de desearse que se utilice la Norma Internacional de Descripción Archivística, elaborada por el Consejo Internacional de Archivos, órgano fundado por Jaime Torres Bodet, cuando fue Secretario General de la UNESCO, única institución de su género en el mundo.

En este sentido, hemos propuesto una reforma constitucional en la que, con base en el Artículo 73 constitucional con respeto absoluto a nuestro federalismo de acuerdo a la cooperación entre los estados, se establezca la facultad coexistente en la regulación de los archivos públicos.

Es indispensable, asimismo, que exista una verdadera autonomía del órgano responsable de garantizar el derecho a la información. El IFAI es un órgano híbrido y a su imagen y semejanza se han conformado los institutos estatales. Lo que se requiere es un órgano de Estado, un verdadero *ombudsman* de la información, que esté conformado por autoridades que cuenten con la fe pública, con autoridad moral; al margen del gobierno en turno y de los diferentes partidos políticos.

Actualmente existen diferencias abismales entre los diversos archivos públicos. Mientras algunos han automatizado y digitalizado sus fondos para darles acceso por la red, otros no cuentan siquiera con un local adecuado, ni el mobiliario indispensable para ordenar sus acervos. Otra grave carencia es la falta de archivistas profesionales. La mayoría de los archivistas de nuestro país son empíricos y no aplican la norma internacional de descripción archivística y desconocen el manejo de los archivos electrónicos. Para asegurar que los documentos electrónicos se preserven, debe definirse claramente su normatividad de manera que se puedan constituir redes de archivos.

■ Datos Personales y Archivos ■

La falta de una ley de archivos ha sido la causa de que nuestro país no cuente con la infraestructura necesaria para operar la apertura de sus archivos públicos. Al no contarse con archivos organizados, la demanda de información no se puede satisfacer, con lo cual se generan conflictos. Hemos observado que cada vez hay más casos en los que se declara que los documentos no existen. En algunos casos tal declaración puede responder a la realidad, en otros simplemente no los encuentran. Los conflictos pueden aumentar conforme la ciudadanía cobre conciencia de la importancia y utilidad de ejercer el derecho a la información. Aquí el orden de los factores sí ha alterado el producto. En muchos de los estados y en la propia federación, se ha planteado la necesidad de reformar la ley o de hacer una nueva legislación.

Sin archivos que funcionen conforme a un marco normativo claro y preciso, la transparencia es ficticia y la información puede seguir siendo utilizada como instrumento circunstancial de la política. Ya que sin documentación probatoria la información carece de sustento y es más fácilmente manipulable.

Sin archivos, la transparencia es ficticia y la información es manipulada. Los datos que circulan por la red requieren de un soporte documental para tener valor. El acceso a los archivos gubernamentales es una forma de control del poder, la transparencia es indispensable para una vida democrática.

Hoy, cada jefe de unidad administrativa puede decidir qué documentos se reservan de la consulta pública, argumentando razones de seguridad nacional o privacidad de las personas. Cada poder es juez y parte en estas decisiones.

Hace falta precisar cuáles son los documentos que por seguridad nacional y privacidad de las personas, deben mantenerse en reserva. Así como fijar sanciones, no sólo administrativas sino penales, en casos de dolo o negligencia de los funcionarios responsables de la pérdida o desaparición de la documentación.

Muchos de los problemas planteados se resolverían si se hace la ley de archivos correspondiente, así como la de datos personales. Se tienen que encontrar el justo equilibrio entre el acceso a la información y el *hábeas data*, porque de otra forma se puede violentar los derechos de privacidad de la ciudadanía.

Los archivos gubernamentales son públicos, tanto la ley de archivos como la de datos personales deben especificar qué se entiende por seguridad nacional, para justificar la reserva de documentos. De igual forma que debe clarificar cuál es la información confidencial que afecta la privacidad de los ciudadanos y por tanto no puede ser del dominio público.

La información está en los documentos, en cualquier soporte: en papel, cinta magnética, o en el disco duro de la computadora. Por ello, el derecho a la información se ejerce en los archivos públicos con el acceso a los documentos. Todo gobierno

democrático tiene la obligación de dar acceso a la ciudadanía a la información que posee en sus archivos, tanto la que genera, como la que recaba de los ciudadanos, con el sólo límite de la privacidad de las personas y la seguridad nacional.

Mientras los regímenes totalitarios mantienen sus archivos en la secrecía, las democracias los abren a la ciudadanía. Una de las primeras demandas de la Revolución Francesa fue la apertura de los archivos. La etimología griega de la palabra archivo, significa principio u origen.² En la antigua democracia ateniense, los archivos fueron fuente para la defensa de los derechos de la ciudadanía y fundamento de su juridicidad. Por ello, el *Archeion* se situó junto al Areópago, para que los ciudadanos pudieran proveerse en el archivo de los instrumentos necesarios para defender sus derechos.

Los archivos se han clasificado en públicos y privados, en razón de su dependencia con las instituciones, no por su acceso. Según su actividad, los primeros se agrupan de acuerdo a su pertenencia a cada uno de los tres poderes y niveles de gobierno —judiciales, militares, municipales, etc—; los segundos: personales, eclesiásticos y de empresas. Su adscripción fluctúa según el régimen político y administrativo de cada país. Cada archivo se divide a su vez en: de gestión o trámite; intermedios o de concentración e históricos.³

“La línea que separa un archivo administrativo de un archivo histórico es convencional y su fijación difícil por su movilidad. La frontera en la pérdida de la vigencia administrativa de la documentación que implica variabilidad para cada clase de documentos por ser los plazos de esta vigencia diferentes [...] La diferencia entre los administrativos y los históricos está determinada por la finalidad preponderante, no única, ni exclusiva de la documentación: gestión o ciencia”,⁴ escribe la archivista española Antonia Heredia.

Se debe especificar el tratamiento de cada tipo de documento y contemplar la organización de toda la información que se encuentra dispersa en las diversas dependencias. El IFAI y el Archivo General de la Nación han elaborado unos lineamientos para el funcionamiento formal de los archivos de trámite, de concentración e históricos, que no suplen a la ley, ya que dejan sin definir la valoración documental y su historicidad, entre otros aspectos.

En una ley de archivos, lo primero que hay que establecer es la preservación de los documentos, y para ello hay que asignar la partida presupuestal correspondiente. De manera que se cuente con los recursos financieros, humanos y materiales para que los documentos no se pierdan y que los archivos estén organizados y puedan ser centros de información eficaces, accesibles.

■ Datos Personales y Archivos ■

Se requiere empezar por dotar a los archivos de un inmueble construido *ex profeso* con las normas internacionales para la preservación de documentos: una humedad relativa de 40%; temperatura de 15°C y cero contaminación de ácidos nítrico y sulfúrico.

La Administración Pública debe de dotar de un presupuesto específico para los archivos. Debido a la falta de recursos, las evidencias gubernamentales del quehacer estatal se han ido perdiendo, unas destruidas premeditadamente, otras por negligencia. Las consecuencias de tales acciones se han traducido en ineficiencia gubernamental, al carecerse de memoria para la adecuada toma de decisiones. La falta de transparencia ha propiciado la consiguiente corrupción. La imposibilidad de acceso a la documentación por parte de la ciudadanía ha impedido la vida democrática. La falta de memoria histórica ha llevado a la pérdida de identidad nacional. Finalmente todo ello debilita al Estado-Nación.

La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos incluye la obligatoriedad de hacer entrega de los archivos bajo su responsabilidad, al término del encargo. No obstante, al no aplicarse más que sanciones administrativas, su incumplimiento ha sido frecuente. Por ello, es común que al cambio de autoridades, los nuevos funcionarios encuentren las gavetas vacías y las computadoras en blanco. Lamentablemente, existe un gran desconocimiento sobre la responsabilidad moral y legal que implica la Administración de Documentos.

La existencia de archivos ordenados influye también en el desarrollo económico tanto para evitar la duplicidad de acciones, como la falta de continuidad en los programas y los malos manejos. En este sentido, la transparencia de los archivos constituye la mejor garantía de una administración honesta, íntegra.

Por otra parte, la Ley de Bienes Nacionales considera a los documentos históricos como monumentos constitutivos del Patrimonio de la Nación. No obstante, no existe una reglamentación que especifique cómo se define la historicidad de los mismos. Y hay duplicidad de funciones entre las áreas que deben preservarlos: primero entre el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, y ahora con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Paradójicamente, hoy es más fácil reconstruir la historia del siglo XIX desde la independencia hasta el porfirismo, y la de la Revolución hasta mediado del siglo XX, ya que paulatinamente se ha perdido el interés de los gobiernos por preservar las evidencias documentales, con lo que se ha privado a los mexicanos de la posibilidad de ejercer su derecho a la información, y se ha perdido el patrimonio documental de la nación y nuestra memoria histórica. Un pueblo sin historia es como un individuo con alzheimer: no sabe de dónde viene, ni a dónde va.

Se requiere una política de Estado para la preservación y acceso de la documentación. Con criterios uniformes de metodología archivística y sanciones severas para los servidores públicos que oculten, destruyan o, por omisión, permitan que se deterioren los archivos públicos. Total independencia de los órganos encargados, para que estos cuenten con la confianza de la sociedad. El ejercicio del derecho de acceso a la información pública permitirá que una ciudadanía mejor informada, pueda participar de manera más consciente y responsable en la vida democrática del país.

Pasar de la cultura de la secrecía a una de transparencia plantea un gran reto. Debemos cuidar que no ocurra con los archivos lo que con otras instituciones: que sean objeto de uso y desgaste político, porque perderían credibilidad ante la ciudadanía. La confianza en las instituciones es indispensable para fortalecer a nuestra democracia. Pero a las instituciones las hacen sus miembros y para ser respetadas deben ser respetables.

En los archivos públicos se registra el quehacer del Estado. De su adecuada organización depende, en buena medida, la eficiencia de la administración. Son fuente para la toma de decisiones y una forma de controlar al poder. En un sistema democrático, la ciudadanía puede vigilar al Estado a través de la información que contienen los archivos públicos. Su futuro es tener acceso a ellos a través de la red electrónica; sin embargo, el soporte original no puede desaparecer, porque los documentos son también las escrituras de la historia.

Como bien los han definido nuestros antepasados, los archivos son depósitos “de luces, hechos y derechos”,⁵ fuente inagotable de conocimientos, donde el gobernante tiene “una brújula segura para dirigir la nave del Estado”; los poderes Legislativo y Judicial tendrán “un hilo constante para no extraviarse en el laberinto de la legislación”; “la propiedad nacional y particular de los ciudadanos estará asegurada, y el historiador más profundo encontrará “una antorcha para penetrar en la oscuridad y la confusión de los siglos más remotos”.⁶ Pero sobre todo, sólo ejerciendo el Derecho de Acceso a la Información se puede vivir en un régimen democrático y este derecho se ejerce en los archivos públicos.

NOTAS

1. Omar Guerrero, “Publicidad y secreto en la Administración Pública”, en Patricia Galeana (coord.) *Derecho a la Información y Archivos Públicos*, LIMAC, México, 2005, p. 17.
2. Posner, Ernest, *Archives in the ancient world*, Cambridge, 1972.

■ Datos Personales y Archivos ■

3. Cf. Heredia Herrera, Antonia, *Archivística General de Teoría y Práctica*, prólogo. Pedro López Gómez, Diputación Provincial de Sevilla, Sevilla, 1987, p. 69.
4. Cf. Heredia, *op. cit.*, pp. 64-65.
5. Como lo llamaría don Ignacio Cubas, primer director del Archivo.
6. Galena, Patricia (coord.) *Breve Historia del Archivo General de la Nación*, México, AGN-SEGOB, 1997, 3ª reimpresión, p. 13.

El desafío de los tiempos consiste en estar a tono con los cambios que de una u otra forma inciden en los oficios, quehaceres y profesiones. Los avances científicos y tecnológicos plantean enormes desafíos a la inteligencia y la conciencia humana. El mundo de los valores, ideas, creencias y apetencias plantea tantas inquietudes e interrogantes que las inteligencias más lucidas se sienten atormentadas y las conciencias más sensibles se debaten en la duda.

Jorge Palacios Preciado

A LGUNAS REFLEXIONES RETROSPECTIVAS

Para nadie medianamente informado, en teoría, constituye un secreto la importancia que los archivos tienen como instrumento y memoria de la gestión pública y el papel que las instituciones archivísticas poseen en el desarrollo de una nueva cultura de transparencia gubernamental; sin embargo, en la práctica, tal vez para buena parte de la Administración Pública y no pocos administradores, así como para el ciudadano común, —paradójicamente en plena era de la llamada “sociedad de la información”—, la importancia de los archivos no es vista aún, claramente, con ese enfoque.

El desempeño de la actividad archivística revela, de una manera casi escandalosa, una dualidad que transita entre el estereotipo y la indiferencia, ya que es concebida, por un lado, como una actividad al servicio de eruditos o, en el otro extremo, como una actividad empírica, carente de interés intelectual, ajena a los valores más altos de la política y la democracia.

En efecto, durante décadas, los archivos han sido concebidos, en forma parcial

CAPÍTULO 4

Archivos públicos en el Distrito Federal

Dualidades de la información archivística: entre la opacidad y la transparencia de la Administración Pública

José Antonio Ramírez Deleón

Socio director del despacho de Consultoría en Sistemas de Administración de Documentos y Gestión de Archivos JARD Corporativo S. C.

joanramdel@prodigy.net.mx

A B S T R A C T

En materia de archivos públicos, se debe lograr una integración planificada de proyectos basados en la Administración de Documentos y la promoción de una nueva cultura archivística. Determinar políticas públicas con respecto a la organización de los archivos resulta difícil debido a los atrasos en los servicios archivísticos así como los problemas que prevalecen en su operación.

y limitada, sólo como “habitaciones de la memoria”, en los que se resguarda documentación apta únicamente para iniciados o bien, por el contrario, como mazmorra de castigo de burócratas indolentes.

Sin embargo, lejos de esa falsa dualidad, los archivos deben su origen a razones de gobierno, a otra dualidad, no sólo son, como se ha dicho antes, “arsenal de la historia”, también son “arsenal de la ley”, pues fortalecen las bases institucionales de la gestión pública, al tiempo que formalizan su continuidad, favoreciendo el sentido de identidad de las relaciones habituales entre sociedad y gobierno.

Los archivos son producto y sedimento de la acción institucional, en ellos se acredita la cotidiana relación de las instituciones en su entorno social. Los archivos son importantes, en consecuencia, no sólo por su valor *testimonial*, lo son también por su valor *instrumental*, esto es, por el alto valor jurídico y administrativo que posee la información contenida en ellos, para transparentar el ejercicio de gobierno.

Facilitar, por eso mismo, el acceso a la información contenida en los archivos, y con ello favorecer la rendición de cuentas y la transparencia de las acciones gubernamentales, enfatiza la necesidad de concebir y organizar a los archivos, funcional y estructuralmente, como el sistema de información por excelencia de la Administración Pública, en oposición a la peyorativa imagen que los sitúa como “archivos muertos”, olvidados en oscuras y malolientes bodegas.

Los archivos pueden contribuir, en forma decisiva, a la consolidación de una cultura de transparencia al servicio del ciudadano, pues en sus acervos se encuentra la mayor parte de la información gubernamental, esto es, aquélla que no sólo es un recurso esencial para la Administración Pública en el desempeño de las acciones y procesos de gestión, sino, adicionalmente, aquella que contiene la información más sensible para los ciudadanos, asociada a un universo muy complejo de trámites, gestiones, y asuntos que los involucran directamente, en virtud de la capacidad probatoria que los archivos tienen en relación con una diversidad de sucesos, eventos y procesos que tocan y concretizan el “espíritu de las leyes”.

En los archivos del gobierno de la Ciudad de México, por ejemplo, puede encontrarse una muy vasta riqueza informativa: registros administrativos esenciales, como el público de la propiedad, el registro civil, archivos de seguridad pública, de obras y transportes, del cuidado del medio ambiente o relacionados con el desarrollo urbano y la vivienda o del sistema de aguas, por citar sólo algunos, cuya utilidad es de capital importancia, no únicamente como información histórica o de valor permanente, sino como información de uso social cotidiano.

Más allá de la rendición de cuentas, que en forma transparente el gobierno debe realizar para dar cumplimiento al derecho inalienable de los ciudadanos a la información,

■ Datos Personales y Archivos ■

en los archivos se encuentra la información del curso cotidiano de la gestión pública, aquella que, estructurada adecuadamente, puede otorgar a las entidades públicas una eficiente capacidad de respuesta organizada ante la sociedad, para decirlo en palabras de Karl Deutsch, para quien la información —y los archivos no pueden entenderse más que como colecciones orgánicas y organizadas de información—, constituye los “nervios de gobierno”.

No siempre, sin embargo, la información archivística ha sido eficientemente producida, organizada, controlada y usada por las administraciones públicas para responder con eficacia a las demandas sociales y, por extensión, para facilitar el acceso a la información que contienen.

A partir de la emisión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se ha incursionado en el desarrollo de una nueva cultura institucional y social que sitúa a la transparencia de la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso a la información como ejes esenciales de la gobernabilidad democrática. Este esfuerzo ha sido sumamente complejo, pues acentúa un secular vacío del ejercicio de gobierno: el problema de los archivos, por lo que además de impulsarse un diseño institucional de nuevo cuño para poder facilitar el acceso a la información pública, se hace necesario derribar, en esta materia, un conjunto de inercias y falsas tradiciones que obstaculizan seriamente aún, el propósito democrático de transparentar las acciones de gobierno.

En este contexto, los archivos, limitadamente conceptualizados en el entorno de las Leyes de Transparencia, pueden constituirse como el eslabón más débil de la cadena en la cultura que en este campo sociedad y gobierno se empeñan en construir, de no mediar un esfuerzo prospectivo que les otorgue su real estatuto institucional y social. Vencer las inercias y los seculares problemas que en buena parte de los archivos del Distrito Federal prevalecen es, por tanto, condición esencial para facilitar el acceso a la valiosa información que contienen y condición también para promover, a su vez, un cambio en la operación de las organizaciones públicas que haga de los archivos un sistema de información de fácil acceso en beneficio de la transparencia y no, como ocurre aún en la actualidad, el principal cuello de botella en la construcción de esta nueva cultura democrática, lo que conlleva a una dualidad potencial: los archivos como obstáculo infranqueable, como elemento de opacidad en oposición a la transparencia de la gestión pública.

DIMENSIÓN DE LOS PROBLEMAS ARCHIVÍSTICOS

No resulta ocioso, ante el panorama anteriormente descrito, insistir en el reconocimiento de los principales problemas que condicionan la eficiencia de los archivos

públicos, pues de su correcto planteamiento y análisis puede derivar un diseño integral que permita la emisión de políticas públicas eficaces en este campo.

Los archivos gubernamentales, aún con lo gastado del término, padecen serios problemas estructurales, cuya dimensión varía entre las instituciones públicas, las que, en mayor o menor medida, ven limitado el funcionamiento de sus archivos a escala institucional a partir de tres categorías fácilmente identificables: la obsolescencia de los sistemas y métodos del trabajo archivístico, la escasez y mala calidad de sus recursos operativos y, sobre todo, la viciada relación de los archivos en su medio ambiente institucional.

Numerosos estudios y diagnósticos de la realidad archivística a nivel nacional han destacado las características que distinguen el funcionamiento de los archivos públicos, cuestión que no hace menos cierta y necesaria la puesta en marcha de diagnósticos precisos que redimensionen la realidad que prevalece en los archivos públicos nacionales y, señaladamente, dentro de la Administración Pública del Distrito Federal; sin embargo, aún cuando el tamaño de los problemas pueda variar cuantitativamente entre las diversas instituciones, puede afirmarse, sin lugar a dudas, la plena vigencia de las tres categorías de problemas mencionadas líneas antes. En efecto, además de la falsa dualidad ya mencionada que conceptualiza a los archivos sólo como repositorios del pasado, en oposición a los usos instrumentales de los archivos en beneficio de las acciones de transparencia, los archivos padecen, con diferencias de grado, un conjunto de problemas asociados a las categorías mencionadas.

Baste señalar, como ejemplos que en mayor o menor medida afectan a los archivos, entre otros, los problemas siguientes: su manejo subjetivo y personal, en oposición a su manejo técnico especializado, lo que los convierte en entidades aisladas y sin proyección, en lugar de concebirlas como sistemas de información, esto es, como conjunto integrado de estructuras, recursos y procesos que comparten fines y metas comunes. Las limitaciones e insuficiencia de recursos humanos capacitados, la ausencia de políticas de profesionalización, el desconocimiento teórico y metodológico de la ciencia archivística y la prácticamente nula colaboración de los profesionales de los archivos con otras disciplinas y profesionales de la información. La ausencia de un marco jurídico integral que proteja a los archivos como memoria y como herramienta de gestión, el marcado desinterés de instituciones y autoridades por administrar eficientemente la información que ellos mismos producen y usan, así como, con frecuencia, la incorporación desordenada de tecnologías para el manejo de los archivos, que se realiza teniendo como horizonte una improbable “oficina sin papel”, son todos elementos que constituyen a un tiempo, el espectro de problemas que condicionan la eficiencia y calidad de los servicios archivísticos y, consecuentemente, su uso como información estructurada en el contexto de las acciones de transparencia y rendición de cuentas.

■ Datos Personales y Archivos ■

Como puede observarse, los problemas de los archivos tienen una raíz unitaria y por tanto, la solución a los mismos debe plantearse como un proceso integral y homogéneo que atienda tanto a los factores de identidad del trabajo archivístico, como, especialmente, a los factores exógenos que los condicionan. Vistos así, los problemas de los archivos no se reducen solamente al mejoramiento de las habilidades técnicas de los archivistas, o a la introducción de mejoras parciales dentro de los espacios cerrados de “cuatro paredes” de los archivos.

Ante este panorama, resulta evidente que la solución a los problemas archivísticos no se resuelve globalmente con la sola emisión de regulaciones para la organización de archivos, así como, si fuera el caso, con la sola capacitación del personal, o la sola incorporación de tecnologías. La solución a los problemas archivísticos tendrá que ser por fuerza, gradual y programada, así como integral y con acciones unitarias de corto, mediano y largo plazo, estructuradas preferentemente en programas de trabajo sistemáticos que deben llevarse a cabo bajo la responsabilidad de archivistas y, señaladamente, administradores, en tanto productores y usuarios de la información documental.

Bajo esta perspectiva, es obligado instrumentar políticas públicas integrales y complementarias, que además de preocuparse por la organización, conservación y custodia de los archivos, se ocupen también de la determinación de otros aspectos que afectan su correcta operación, tales como los mecanismos para su estructuración institucional, la modernización y mejoramiento de los archivos con apropiadas tecnologías para el manejo de su información, la profesionalización del capital humano que en ellos labora, las características de los recursos materiales que el trabajo archivístico demanda, la determinación del marco jurídico que los sustente y proteja, en tanto recurso informativo y memoria de gestión y como elementos para una cultura de transparencia gubernamental.

Determinar políticas públicas para la organización de archivos en cualquier ámbito de gobierno, resulta una tarea ciertamente compleja, dadas las seculares condiciones de atraso de los servicios archivísticos públicos y los problemas que prevalecen en su operación.

La actividad documental y archivística y, por ende, su regulación normativa, no se circunscribe de manera exclusiva, como ya se dijo, a cuestiones técnicas, a la introducción de tecnologías, a la capacitación del personal o a la simple emisión de “normas” y “procedimientos”, que de manera automática y casi mágica resuelvan los problemas que padecen los archivos en las administraciones públicas.

Es necesario, para tal efecto, entender con claridad qué son los archivos, cómo se conforman, quiénes intervienen en su producción y uso, cuáles son las características del entorno institucional del que deriva su creación, y, especialmente, las características

que distinguen su operación como sistema de información para la Administración Pública que los produce y usa.

En efecto, si no se tiene una comprensión clara de los archivos como sistema de información y la necesidad de tomar medidas integrales para resolver los problemas que condicionan su operación, no podrán emitirse leyes, lineamientos, normas, procedimientos y herramientas técnicas adecuadas para regular su actuación al seno de los organismos públicos. Por el contrario, fijar “reglas”, sin una comprensión clara del objeto al que se refieren, puede resultar extremadamente contraproducente, convirtiéndolas más en una camisa de fuerza, rígida y acartonada, que en un auxilio normativo para la solución de los problemas archivísticos que pretenden combatir.

ARCHIVOS PÚBLICOS DEL DISTRITO FEDERAL: AGENDA DE TRABAJO

El obligado conjunto de soluciones que requiere el complejo universo de los archivos, exige la integración planificada de proyectos en este campo, que tengan como columna vertebral a la Administración de Documentos como método y la promoción de una nueva cultura archivística como propósito.

Dar identidad y proyección a la actividad archivística constituye el sentido de la Administración de Documentos como paradigma del desarrollo archivístico en los entes públicos del Distrito Federal. En ellos, desde luego, cabe reconocer un desarrollo desigual, en el que coexisten avanzados sistemas archivísticos, como por ejemplo, el del Registro Público de la Propiedad, con archivos que se encuentran en condiciones de deterioro progresivo o bien en instituciones cuya tradición archivística es apenas inicial, dada la relativa juventud de las organizaciones a las que pertenecen. En todo caso, la planeación del desarrollo archivístico a escala del gobierno de la Ciudad de México y sus entes autónomos, debe buscar la plena interacción institucional de sus archivos, así como la consolidación técnica, jurídica y normativa de los servicios documentales.

En el vastísimo universo de los archivos del Distrito Federal se encuentra una gran riqueza informativa todavía inexplorada, cuya difusión no debe confiarse de manera exclusiva a los archivistas o a las personas habilitadas en los entes públicos del Distrito Federal a quienes se ha designado el desempeño de la función. El compromiso asociado a la organización y la administración de los archivos públicos del Distrito Federal debe involucrar a archivistas y administradores, tanto como a la clase política y a los profesionales de las diversas disciplinas asociadas a los archivos.

Los archivos deben ver y analizar desde su perspectiva a la administración pero, en ese mismo sentido, la administración debe ser capaz de ver a sus archivos y buscar el auto-sostenimiento de sus operaciones.

■ Datos Personales y Archivos ■

Las prioridades del desarrollo archivístico, desde luego, demandan poner atención inmediata a la sobreacumulación de acervos, pues muchas entidades sufren hoy en día serios problemas de información acumulada sin orden alguno, mientras para otras, la prioridad se circunscribe al manejo adecuado de las tecnologías que han incorporado para la automatización de sus registros documentales. No obstante, en ambos casos, el personal que en ellos labora debe ser consciente de la necesidad de agregar valor a sus funciones cotidianas, y, por su parte, la administración y los administradores, debieran establecer mecanismos de cooperación con el universo archivístico que es propio de sus instituciones. Del diálogo fructífero entre ambos profesionales, podrán emerger soluciones inteligentes que, con un cierto sentido de gradualidad, requieren urgentemente los archivos públicos.

UNA NOTA FINAL

Ante la irrupción de las nuevas tecnologías de la información y, especialmente, ante la emisión de las Leyes de Transparencia en los distintos ámbitos de gobierno, pareciera que tanto a la Administración Pública como a los archivos, los acontecimientos los han tomado por sorpresa. El reconocimiento de sus realidades en este contexto, tanto en el incipiente desarrollo de acciones de transparencia de la gestión pública, como en el reconocimiento de las características de los sistemas de información, con especial énfasis al asociado a los archivos, ha planteado interrogantes de difícil respuesta. No queda más que reconocer que la Administración Pública, la sociedad toda, y los archivos, viven profundas transformaciones estructurales. La sociedad espera ahora de sus instituciones otro tipo de servicios; y de los archivos, más que constituirse en guardianes de documentos, se les reclama como proveedores de información. De los archivos como depósitos inamovibles y eternos hemos transitado entonces a los centros neurálgicos de información.

Estas nuevas realidades, enfrentadas frecuentemente con recursos fijos, destacan la necesidad de diseñar y emitir un conjunto de medidas de planeación e incorporación creativa de políticas públicas en la materia. Una ley de archivos, resulta por ello esencial y, sin embargo, su emisión, además de ser resultado del consenso y el pleno conocimiento de los archivos, no debe considerarse como la única acción a tener en cuenta en el desarrollo archivístico de los entes públicos del Distrito Federal.

La función institucional y social de los archivos ha sufrido en los últimos años cambios radicales cuya interpretación normativa debe ser lo suficientemente flexible, adaptable y actualizable, pues es común en el universo de los archivos, introducir soluciones absolutistas, destinadas únicamente al cumplimiento de las formalidades jurídicas.

Los acelerados cambios que se viven a partir de las leyes de transparencia atañen, sin duda, tanto a los procesos como a las herramientas del trabajo documental pero, esencialmente, afectan de manera decisiva a los actores involucrados en el trabajo archivístico. Proporcionar equitativamente acceso social a la información de los archivos no es, en modo alguno, tarea fácil y de corto plazo. El desarrollo de los nuevos paradigmas de la información está impulsando a su vez nuevos esquemas de organización institucional de los archivos y sus recursos, que se centran tanto en la capacidad técnica del personal que los maneja, como sobre todo, en sus habilidades para regular el incesante tráfico de información que la sociedad demanda.

La organización de la información y los sistemas y mecanismos que se desarrollen para acceder a la misma, siguen siendo dos de los grandes retos con que se enfrentan los productores de información y los consumidores finales de información. El papel de los archivos, en ese contexto, y en particular de los profesionales de los archivos, es de vital trascendencia, pues exige de ellos habilidades técnicas, voluntad política y vocación democrática.

BIBLIOGRAFÍA

DEUTSCH KARL. *The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control*, Random House, New York, 1963.

REVISTA MEMORIAS. Los Archivos de cara al siglo XXI. Tercer Seminario del Sistema Nacional de Archivos, Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1994.

RAMÓN ALBERCHI FUGUERAS. Ampliación del uso social de los archivos. Estrategias y perspectivas (http://www.arquivonacional.gov.br/pub/virtual/seminario_cp.htm).

ALBERCH FUGERAS, RAMÓN. Cruz Mundet, José Ramón: *¡Archívese! Los documentos del Poder, el poder de los documentos*. Madrid, Alianza Editorial, 1999.

COUTURE CAROL; Rosseau Jean Yves. *Los Archivos del siglo XX*, Universidad de Montreal/INAP/ AGN, 1992.

JARDIM JOSÉ MARÍA. *Transparencia e Opacidade do Estado no Brasil. Usos e desusos da informação Arcuivística*. Eduff. 1999.

AMPUDIA MELLO, JOSÉ ENRIQUE. *Institucionalidad y Gobierno*. INAP/AGN México1988.

CHACÓN ARIAS, VIRGINIA. "El acceso a los documentos archivísticos de Costa Rica. Regimen Legal" (<http://www.arquivonacional.gov.br/pub/virtual/iber.htm>) 11.12.2000.

■ Datos Personales y Archivos ■

LE GOFF, JACQUES. *Memória*. In: *Enciclopédia Einaudi*. Lisboa: Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1984.

RAMÍREZ DELEÓN, JOSÉ ANTONIO: Integración de Sistemas de Administración de Documentos y Gestión de Archivos: Cinco razones sujetas a Debate. *Boletín del Archivo General de la Nación*, México 6^a. Época. Ene–Mar de 2004 número 3 y por la *Revista del Archivo Nacional de Costa Rica*. 2005.



Capítulo 5

LÍMITES Y POTENCIAL de la Transparencia

Millán Gómez Núñez Ruiz Guerrero Chiprés Uzeta
Guerrero Chiprés Uzeta Murcio Alcalde Justiniani
Murcio Alcalde Justiniani Millán Gómez Núñez R
ni Millán Gómez Núñez Ruiz Guerrero Chiprés Uzeta
iz Guerrero Chiprés Uzeta Murcio Alcalde Justinian

Pretendemos tratar el tema sindicalismo y transparencia en el Distrito Federal en cinco apartados. **En el primero**, destacamos la importancia del ámbito laboral tanto para los trabajadores, como para las empresas y la sociedad en general; el papel que puede jugar el sindicalismo en este espacio y subrayar dentro de sus muchos retos la vida democrática como una exigencia elemental, una condición para lograrla es sin duda la transparencia y la rendición de cuentas.

En un segundo apartado, identificamos el espacio en el que se actualiza con mayor rudeza la ausencia de transparencia en tres perspectivas, la vida interna de las organizaciones; en la relación obreiro-patronal y frente a los entes públicos particularmente en la Ciudad de México. Destacamos este último en dos aspectos fundamentales, el relacionado con el área de registro de asociaciones denominada Secretaría Auxiliar de Registro y Actualización Sindical y la información contenida en materia de contratos colectivos que obra en la Secretaría Auxiliar de Contratos Colectivos, ambas oficinas pertenecientes a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal.

En un tercer capítulo, describimos los factores que inhiben la transparencia sindical los cuales deben ser identificados para poder evitar el atraso en esta materia. La intención obvia es que dichos factores pudiesen ser superados con la finalidad de transitar hacia un proceso de modernización integral en las relaciones laborales, a sabiendas de que se generaría un efecto positivo en otras juntas de Con-

Sindicalismo y transparencia en el Distrito Federal

Arturo Alcalde Justiniani

Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

laboral5@avantel.net

A B S T R A C T

La transparencia y la rendición de cuentas son condiciones necesarias para alcanzar la vida democrática de los sindicatos. Insta a la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal a dar el primer paso para dar acceso público al área de registro de asociaciones y de contratos colectivos, ya que a través de la transparencia sindical se promueven los derechos laborales.

ciliación y Arbitraje en el país, que tienen dentro de su competencia a la mayoría de los centros de trabajo.

En el apartado cuarto, nos hemos acercado a la experiencia que en el tema de registro de asociaciones y contratos colectivos de trabajo vienen desarrollando las autoridades laborales en materia federal, concretamente la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por conducto de la Dirección General de Registro de Asociaciones, que es la encargada del registro de los sindicatos, de sus directivas y la autorización de la documentación esencial para el funcionamiento de los mismos y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) que contiene los contratos colectivos en materia federal. Es importante señalar, que tratándose de competencia local, incluido el Distrito Federal, el área de registro de asociaciones recae en el tribunal local, mientras que a nivel federal dicha función le compete a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

En este punto, consideramos importante analizar las distintas resoluciones que ha dictado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y resumir, tanto los argumentos de las autoridades obligadas a dar información en materia de registro de asociaciones y contratación colectiva, como los planteados por el IFAI para revocar las constantes negativas de dichas autoridades. Este análisis lo hemos incluido en dos cuadros que pretenden facilitar su comprensión. En efecto, así como la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal ha sido la primera y única en nuestro país que coloca en su página electrónica información relativa a los contratos colectivos depositados, el IFAI lo ha sido a su vez en sostener el criterio de que el contenido en materia de registro de asociaciones y contratos colectivos no debe clasificarse en lo general como información reservada y en consecuencia si procede el acceso al público. **En el último capítulo**, nos permitimos formular algunas sugerencias para lograr transitar hacia una época de transparencia en el mundo gremial.

I. MODELO LABORAL SUSTENTABLE, DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA

A sabiendas de que buena parte del modelo laboral depende de diversas políticas públicas: económica, fiscal, crediticia y de seguridad social, es fundamental contar con un entendimiento entre trabajadores y patrones para convenir el precio y las condiciones de trabajo y mediante este diálogo y concertación encontrar soluciones de mutuo beneficio. Si volteamos los ojos a la experiencia internacional, confirmaremos que los modelos más exitosos en el campo productivo se apoyan en estos acuerdos, si bien por ahora tienen el reto de la globalización en su agenda nacional debido a la presión que ejercen los países con bajos costos de producción.

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

El instrumento jurídico que da concreción al proceso de concertación es la contratación colectiva, este consiste en un convenio celebrado entre los trabajadores organizados en sindicatos y los patrones, en éste se fijan las reglas de trabajo, incluyendo el precio de la fuerza laboral expresado en salario, prestaciones y las condiciones de tiempo, lugar y modalidades específicas. Se afirma con razón, que la contratación colectiva es el corazón del derecho colectivo del trabajo. No se trata simplemente de un medio para mejorar las condiciones de trabajo, sino también de establecer compromisos recíprocos en materia de productividad. La contratación colectiva opera como el piso superior a la ley en la medida en que esta última hace referencia a los derechos básicos e irrenunciables tales como aguinaldo, vacaciones y salarios mínimos. El escenario ideal es que la convención colectiva tenga un campo de aplicación amplio para evitar que el valor de la fuerza laboral se convierta en un factor de competencia desleal. Por esta razón la estrategia del sindicalismo internacional admitida por sectores empresariales de países avanzados, es llegar a acuerdos por rama y sector, sin menoscabo de las particularidades que en un tercer piso del acuerdo puedan establecerse atendiendo a las modalidades de cada empresa.

Para lograr contratos colectivos eficaces, se requiere que los representantes de los trabajadores y de los empresarios sean legítimos; es decir, efectivamente mandados por sus representados. En el caso de los trabajadores, es fundamental que los mismos participen en el inicio, la revisión y la terminación de los propios contratos colectivos. En la práctica, este circuito está viciado en la medida en que desde la primera etapa de la contratación colectiva opera un acto de simulación, ya que no se incluye la voluntad de los destinatarios en su contenido. Este vicio de origen debe superarse, ya que sólo organizaciones sujetas a procesos de participación democrática pueden generar un diálogo con sus patrones que refleje la voluntad de los destinatarios.

La lucha por la democratización de los sindicatos ha sido un proceso muy difícil, en virtud de que se enfrenta a una vieja cultura de control y subordinación en la que no sólo participan las instituciones del Estado al restringir el registro sindical y la toma de nota de sus directivas, también tienen injerencia los empresarios, los cuales de manera creciente deciden la organización sindical que debe prevalecer en su centro de trabajo. Uno de los aspectos fundamentales de la agenda de democratización está relacionado con el acceso a la información pública, así queda demostrado en la práctica; para impedir que los trabajadores puedan crear organizaciones legítimas o recuperar el espacio en aquellas impuestas por el patrón o el Estado, se les impide tener acceso a documentos esenciales de su vida laboral, entre ellos los que aparecen depositados por los propios sindicatos en cumplimiento a la ley en las áreas de registro de asociaciones, en las juntas de Conciliación y Arbitraje o en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, según se trate de competencia local o federal. Lo mismo

sucede con los convenios, acuerdos o contratos que el sindicato ha firmado con el patrón y que tienen aplicación para el conjunto de los trabajadores.

La mayoría de los trabajadores en México carece de información sobre los documentos básicos de su gremio, incluyendo estatutos, actas de asamblea o incluso los nombres de los afiliados con los cuales debería compartir las decisiones fundamentales. El ocultamiento de la existencia o contenido de los contratos colectivos se debe a que el patrón suele ser temeroso de que los trabajadores participen activamente en la vida de su gremio y prefiere tratar con un líder subordinado, para ello mantiene sobre el mismo un nexo de exclusividad y subordinación, ya sea en forma directa a través de su abogado, por conducto de la cámara o asociación patronal a la que pertenezca o simplemente por la vía de las autoridades laborales.

El ocultamiento es de carácter amplio y estructural, colaboran en ella líderes sindicales, empresarios y autoridades, es tan añeja esta práctica que muchos de ellos están convencidos de que la información es propiedad exclusiva de los dirigentes, a quienes se les concibe como los dueños de las organizaciones gremiales, y que a su juicio sería peligroso que los trabajadores accedieran a la misma, más grave aún, personas ajenas al centro de trabajo. Se descalifica en principio al solicitante de la información considerando que hará “mal uso” de la misma, se entiende que su intención es trastocar el orden y la paz laboral que con mucho orgullo ostentan las autoridades para beneplácito de los empresarios e inversionistas.

También prevalece el principio de que el sistema de control informativo es un mal necesario, porque no existe la madurez suficiente para que los trabajadores lleven a cabo el ejercicio responsable de sus derechos; permitir el acceso a la información sería crear un precedente negativo, como lo ha señalado reiteradamente la Secretaría del Trabajo y Previsión Social al negar información en materia de registro de asociaciones en abierto desafío al IFAI. El carácter amplio y cultural de este temor de abrir la Caja de Pandora está presente en todos los gobiernos tanto a nivel local como federal, independientemente de los partidos políticos de origen, por esa razón, la tarea de apertura informativa que es esencial a la democracia y a la modernización del modelo laboral requiere de un esfuerzo profundo y de una mirada al espacio internacional para calmar las preocupaciones y temores de las autoridades al saber que en los países más productivos y de corte claramente capitalista incluso, se entiende como un derecho elemental el que los trabajadores accedan a información que en nuestro país está totalmente vedada.

II. ÁMBITOS DE LA OPACIDAD LABORAL

La ausencia de información abarca al modelo laboral en su conjunto, incluye el tema salarial, comportamiento del empleo, características en la contratación, seguridad social,

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

el resultado de las inspecciones laborales, el comportamiento de las autoridades en los procesos de trabajo, etcétera; a pesar de ello, el interés se ha centrado en el área de registro de asociaciones y de contratos colectivos por la vinculación que guarda con el ejercicio de los derechos colectivos, ya que si los trabajadores no conocen la información relativa a sus gremios o a los convenios colectivos que se pactan en su nombre se les deja en estado de indefensión.

En el plano interno de los gremios, los trabajadores en general carecen de información por parte de sus líderes y solicitarla puede poner en riesgo su empleo. Si tomamos en cuenta que en general el sindicalismo se ha convertido en un negocio dedicado al control y que la contratación colectiva es producto de un favor patronal, se entiende que traten de impedir a toda costa que los trabajadores cuenten con medios para superar este sistema de subordinación, de otra manera se verían obligados a rendir cuentas de las cuotas sindicales y de los ingresos paralelos que suele aportar el empleador con carácter de gratificación o “pago por el control” y el líder sindical sería desplazado. Esta práctica contraviene de manera directa la Ley Federal del Trabajo que en su Artículo 373 obliga a las directivas a rendir, por lo menos cada seis meses, cuenta completa y detallada del patrimonio sindical, subrayando que esta obligación no es dispensable. Resulta interesante observar cómo las autoridades jamás se han interesado en implementar el cumplimiento de esta disposición, prefieren dedicar su energía a dificultar el ejercicio elemental de los derechos de los trabajadores, particularmente en materia de libertad de asociación.

La opacidad está presente también en la relación obrero patronal, los representantes de los sindicatos y de las empresas suelen celebrar acuerdos sin informar de ellos a los trabajadores. La expresión extrema de esta práctica son los llamados contratos de protección patronal que abarcan a la mayoría de los centros de trabajo, particularmente en la Ciudad de México, mismos que se suscriben al margen de la voluntad de los trabajadores y cuya existencia suele mantenerse oculta, basta señalar que la inmensa mayoría de los 105 mil contratos colectivos vigentes en esta ciudad, pertenecen a la viciosa práctica de estar celebrados al margen y conocimiento de los trabajadores.

Es importante subrayar un tercer nivel en el control informativo ejercido precisamente por las autoridades laborales, especialmente en los dos ámbitos que hemos tomado como referencia en nuestro estudio, los relativos al registro de asociaciones y al contenido de los contratos colectivos de trabajo. En el primero, conviene recordar que nuestra Ley Federal del Trabajo conforme a su Artículo 377 obliga a los sindicatos a proporcionar los informes que le solicitan las autoridades de trabajo siempre que se refieran exclusivamente a su actuación como tal, a comunicar dentro del término de 10 días los cambios de su directiva y las modificaciones de los estatutos acompañando por duplicado copia autorizada de las actas respectivas, e informar a la misma

autoridad cada tres meses, por lo menos, de las altas y bajas de sus miembros. La información que aportan a las autoridades laborales es muy reducida y muchas veces sólo responde a formatos previamente establecidos, así queda demostrado cuando comparamos la estadística relativa a los contratos colectivos detentados por un gremio y sus informes de afiliados vertidos a la autoridad, se ocultan para que los trabajadores no se enteren que formalmente son miembros de un sindicato que desconocen y encuentren la pista para identificar que también tienen un contrato colectivo sin que el patrón les hubiese consultado jamás. De cualquier manera es de suma importancia el acceso público a estos datos, toda vez que los sindicatos, con motivo del registro de su directiva, deben otorgar un mínimo de información, también porque los padrones de socios registrados sirven de base para la elección de los representantes obreros en los distintos órganos tripartitos, incluido el de la propia Junta de Conciliación y Arbitraje.

La segunda área en que se destaca la opacidad laboral, es la relacionada con el registro de los contratos colectivos. De conformidad con el Artículo 390 de la Ley Federal del Trabajo, el contrato colectivo de trabajo debe celebrarse por escrito bajo pena de nulidad y por triplicado, entregándose un ejemplar en la Junta de Conciliación y Arbitraje, la que procederá a su registro, en el entendido de que surtirá sus efectos desde la fecha y hora de presentación del documento, salvo que las partes hubiesen convenido una fecha distinta. Estas formalidades tienen sentido para surtir efectos contra terceros, por lo que resulta obvio que su contenido debe estar a disposición de la persona que lo solicite y mantenerlo en secreto constituye una práctica sólo explicable precisamente para que los trabajadores no conozcan las condiciones que a sus espaldas ha pactado un sindicato ajeno o contrario a sus intereses.

En materia de registro de asociaciones, todas las juntas de Conciliación y Arbitraje del país, incluyendo la del Distrito Federal, mantienen la secrecía de la información frente a los trabajadores y obviamente frente al público en general. En cuanto al registro de contratos colectivos, es importante destacar la existencia de la página electrónica de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal www.juntalocal.df.gob.mx. En ésta existe información sobre los sindicatos registrados y algunos elementos de identificación, entre ellos, el nombre del secretario general, el domicilio y el número de sus miembros. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social en su página electrónica www.stps.gob.mx, proporciona información sobre sindicatos registrados en la Dirección General del Registro de Asociaciones, limitada a simples elementos de identificación sin valor práctico al no señalar el centro de trabajo, soslayando por otro lado el acceso a los contratos colectivos.

La única autoridad en el país que brinda información en su página electrónica sobre las partes en los contratos colectivos depositados, y esto a partir del año 2001, es la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, atendiendo un compromiso

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

público de su titular el licenciado Jesús Campos Linas del 1 de mayo del 2001. Este es un esfuerzo, (si bien incompleto) que es necesario destacar, porque rompió con muchos obstáculos de los eternos agoreros del desastre, quienes señalaban que existían muchos riesgos por dar esta información en Internet. Esto no quiere decir que haya un acceso público al contenido de los contratos colectivos, para ello es necesario seguir un procedimiento por escrito acreditando la condición de trabajador de la empresa respectiva y debiendo esperar varios días para la obtención del mismo; obviamente esto inhibe a los trabajadores, puesto que tienen el temor de ser descubiertos en esta gestión, y por lo que se refiere al público en general, también les es negada, por lo que sería deseable que la Junta cambiara su criterio y permitiera el acceso público a la información tanto de registro de asociaciones como de contratos colectivos. Han pasado casi doce años de gobiernos electos democráticamente en la Ciudad de México y su avance en la materia es mínimo.

Por lo que se refiere al ámbito federal, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje no publica los contratos colectivos en su página electrónica y el acceso a su contenido es sumamente restringido, a grado tal que sólo previa gestión, acreditando ser trabajador o despedido de una empresa, se permite conocer el contenido del contrato; sin embargo, la obtención de una copia es un privilegio que únicamente se otorga a petición de una Junta Especial de Conciliación y Arbitraje en donde se desahogue un juicio. Esta política restrictiva es producto del Acuerdo de Pleno 1/2003 de la propia Junta, del 8 de mayo del 2003, a su vez adoptado por el Comité de Información el 28 de mayo del 2003. Este acuerdo ha sido considerado improcedente y restrictivo por parte del IFAI como se abundará en el apartado respectivo.

Por lo que se refiere al ámbito federal de registro de asociaciones, también se ha impuesto una reiterada política de negativa a la información, que ha sido recriminada recientemente por el IFAI con motivo de la solicitud de información planteada por Luis Emilio Jiménez Cacho relativa a la toma de nota mediante la cual la STPS reconoció a Elías Morales como secretario general del Comité Ejecutivo del Sindicato Nacional de Trabajadores Minero Metalúrgico y Similares de la Republica Mexicana en el expediente número 1301/06, resolución que por su importancia conviene publicitar. Debieron pasar casi cinco meses para que se otorgara al solicitante la información, con esta lentitud es explicable que haya tan poca ciudadanía que ejercite este derecho.

Con relación a las juntas locales de Conciliación y Arbitraje en los estados de la República priva una opacidad generalizada sin que podamos destacar esfuerzos importantes en esta materia. Por el contrario, tribunales locales como el del Estado de México cada vez son más restrictivos en materia de información y del ejercicio de derechos colectivos laborales.

La STPS desde hace alrededor de diez años comenzó a publicitar en Internet datos relativos a los sindicatos registrados en materia federal, esta información es de relativa importancia, en virtud de no estar vinculada con los centros laborales en donde los afiliados de dichos sindicatos prestan sus servicios.

El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje requiere de un análisis especial, toda vez que por un lamentable error del IFAI, que consta en la resolución de fecha cuatro de noviembre de 2004, en el expediente numero 1094/04, indebidamente lo consideró como un órgano autónomo; es importante que se aclare la naturaleza jurídica de esta institución de justicia ya que constitucionalmente no lo es y por lo tanto, debe cumplir con las obligaciones en materia de transparencia al igual que las juntas Local y Federal de Conciliación y Arbitraje.

III. FACTORES QUE INHIBEN LA TRANSPARENCIA SINDICAL

La tendencia a impedir el acceso a la información en materia sindical y contractual por parte de los tribunales o autoridades del trabajo tiene motivaciones de carácter externo e interno. En el ámbito externo identificamos en primer lugar, el interés de proteger al sistema de control gremial y contractual acompañado del temor de afectar los intereses de los beneficiarios de este modelo: los propios gobernantes, los empresarios y los líderes sindicales controlados por ellos. En general, los gobernantes y las autoridades están convencidos de que el control laboral es un mal necesario, en ocasiones se benefician del mismo en sus negociaciones con las centrales sindicales hegemónicas obteniendo su apoyo para distintos fines; consideran que favorecer la democratización y la transparencia podría generar alteración del orden establecido, por lo que optan por el camino de la contención y la complicidad. Se trata de toda una red de intereses. Por lo que se refiere a los titulares de las juntas de Conciliación y Arbitraje y de la propia Secretaría del Trabajo y Previsión Social, pesa mucho la tradición corporativa, la presión de los empresarios y sus abogados especialistas en generar temores frente a una eventual libertad sindical de trabajadores que no sabrían ejercer con “responsabilidad” un derecho desconocido.

Está presente en las autoridades la preocupación por evitarle problemas al superior jerárquico. Se sabe que brindar información facilita el ejercicio de derechos, y éstos se perciben como alteración del orden y la paz sociales. Es sabido que los temas sindicales se consideran dentro del renglón político más sensible, por esta razón, en el simple otorgamiento de un registro sindical suele participar el gobernador de un estado, el Secretario de Trabajo y Previsión Social, el jefe de Gobierno del Distrito Federal o al menos el Secretario de Gobierno. A pesar de que los gobernantes de origen panista o perredista suelen criticar el viejo corporativismo priísta por su falta de libertad sindical, en general practican la misma política de contención y esto es claro

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

en las estadísticas sobre registros sindicales, en la complacencia con los contratos de protección patronal, en las dificultades para cambiar de sindicato y en la ausencia de elementales medidas como el voto secreto en los recuentos gremiales.

Otro factor que inhibe la transparencia sindical es la restricción de recursos presupuestales para desahogar la información solicitada. Se considera que brindarla supone requerimientos técnicos, personal o insumos de los que carecen las dependencias, sobre todo si crece la demanda al darse la noticia de que se ha abierto el cerco informativo. Esta preocupación es parcialmente fundada, toda vez que la tendencia a obtener información si bien es creciente, como lo demuestran los propios informes del INFODF (www.infodf.org.mx), no lo es tanto como para generar un problema mayor, más aún cuando en esta materia es muy reducida la confianza y el interés por parte de la población y de los trabajadores. Sería deseable que se contemplaran dentro de la asignación presupuestal los medios necesarios para el cumplimiento eficaz de esta obligación, ya que no es de manera alguna excusa suficiente para negar este derecho.

Un tercer elemento que obstaculiza el acceso a la información, está relacionado con la integración tripartita de las juntas de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que la representación obrera y patronal se opone a que la población y los trabajadores en particular puedan conocer las condiciones reales de las prácticas laborales exhibiendo sus carencias y vicios, por lo que es importante que los titulares de estos tribunales acrediten que se trata de una obligación que no está sujeta a la votación mayoritaria del propio Tribunal y asuman una actitud autónoma frente a la oposición de estos intereses generalmente corporativos y coaligados. Esta expresión ha quedado demostrada en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje ante algunos intentos de avance que se han inhibido por esta oposición, tal es el caso de la propuesta del titular de la Junta al pretender que el voto sea secreto en los recuentos que dirimen la titularidad de un contrato colectivo de trabajo. A esta resistencia se agrega la conducta de muchos funcionarios de los propios tribunales o dependencias que han generado vínculos de complicidad con líderes sindicales y abogados empresariales que en estas materias actúan asociados para impedir que el negocio del contratismo de protección y el flujo de gratificaciones relacionadas con el control sindical se ponga en riesgo. Se necesitan decisiones claras, y firmes a favor de la transparencia, explicando públicamente su importancia, no sólo para cumplir los ordenamientos del órgano competente, en el caso de la Ciudad de México el INFODF, sino para promover el ejercicio del derecho a la información.

IV. LA POSICIÓN DEL IFAI EN MATERIA DE INFORMACIÓN SINDICAL

El IFAI ha asumido criterios muy importantes en materia de transparencia sindical según consta en sus resoluciones. Hemos revisado las mismas particularmente en materia de acceso a la información en registro de asociaciones que obran en los expedientes de la Dirección General del Registro de Asociaciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y al contenido de contratos colectivos de trabajo en la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA).

El compromiso de transparencia por parte del Gobierno Federal no se ha hecho extensivo a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. En ésta ha privado una reiterada negativa a dar información, a pesar de las constantes críticas públicas en la materia y las decisiones del propio IFAI que revierten las negativas de dicha Secretaría, ha sido una posición lamentable que exhibe la dificultad para sustraerse de los intereses creados que están detrás de negativas; sin embargo, es coherente con la política laboral del Gobierno Federal condicionada por los viejos liderazgos sindicales corporativos y los intereses empresariales, particularmente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). Por un lado se habla de transparencia y de la importancia de un avance democrático, por el otro, se obstaculiza el derecho a la información, a la libertad de asociación y a la contratación colectiva legítima, actitud que quedó claramente acreditada en las pláticas relativas a la reforma laboral en las que se propuso la creación de un Registro Público Nacional de Sindicatos y Contratos colectivos para facilitar la autonomía y transparencia en el campo laboral; y fueron precisamente el Congreso del Trabajo, a través de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), y la propia Coparmex, los que más se opusieron a esta propuesta clave para la modernización integral de las relaciones laborales de México.

La página de información del IFAI (www.ifai.org.mx), da cuenta de cinco reclamos de información, el primero de ellos de un grupo de trabajadores al servicio de una empresa llantera (Uniroyal) que reclamaban copia del padrón o lista de socios del sindicato, estatutos, y toma de nota o registro de la directiva. El asunto fue resuelto con fecha 31 de agosto del 2004, con una excelente ponencia de María Marván Laborde, entonces presidenta de este Instituto, que generó un parteaguas al dejar claramente establecido el carácter público de estos documentos, después fueron trabajadores petroleros que reclamaban copia de las actas de asamblea de su sindicato, y más tarde trabajadores de la Industria de Radiodifusión y Televisión, que a su vez reclamaban copia de los estatutos de su gremio, se agregaron reclamos de miembros de la Federación de Trabajadores de Nayarit y más recientemente la resolución favorable a Luis Emilio Jiménez Cacho, director de la revista *Nexos* que requería información sobre el Sindicato Minero para la elaboración de un artículo publicado en esta revista. En todos estos casos les fue negada la información por la STPS. Los argumentos exhiben la visión de estas autoridades que en esencia consideran que sólo los

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

secretarios generales de los sindicatos pueden disponer de la información de sus gremios, llegando al extremo de señalar que hacer públicos estos datos crea un grave precedente, porque todos los trabajadores podrían ejercitar este derecho.

Después de una búsqueda y análisis de las resoluciones tanto de la STPS como del propio IFAI, hemos intentado resumirlos en el cuadro que a continuación se señala, que permitirá al lector identificar claramente las posturas.

Resumen de los argumentos de la Dirección General del Registro de Asociaciones de la STPS para negar información sindical y respuesta del IFAI ordenando brindar la información solicitada.

ARGUMENTOS DE NEGATIVA STPS	RESPUESTA IFAI
<p>1. El peticionario en su carácter de afiliado debe solicitar directamente la información a su sindicato, lo que implica que además de este requisito previo sólo los agremiados pueden acceder a la información de los documentos en materia de registro de asociaciones como actas, estatutos, padrones y tomas de nota del sindicato</p>	<p>1. No es requisito cumplir con esa condición previa. No se requiere acreditar interés jurídico para la entrega de la información en virtud de que la calidad de pública o clasificada de la misma no se determina en referencia al sujeto peticionario, sino a la naturaleza de la información en términos del Artículo 40 de la LFTAIPG</p>
<p>2. Si el sindicato se la hubiera negado debió acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje y desahogar un juicio reclamando la información solicitada por tratarse de un conflicto intergremial</p>	<p>2. No es necesario desahogar procedimiento previo alguno, porque el acceso a la información es público</p>
<p>3. La información de los sindicatos es de tipo confidencial y clasificada, por lo que requiere de un previo consentimiento del secretario general conforme a lo señalado en el Artículo 18 fracciones I y II de la LFTAIPG</p>	<p>3. Los documentos relacionados al registro, toma de nota, estatutos, actas y padrones no pueden considerarse información clasificada, porque no hay disposición expresa en la ley que le otorgue tal carácter y por mayoría de razón con respecto a otras personas morales</p>

<p>4. Otorgar la información viola la ley y los convenios internacionales, concretamente los artículos 3.1 y 8.1 del Convenio 87 de la OIT y contradice los criterios del Comité de Libertad Sindical</p>	<p>4. La vigencia del Convenio 87 sobre libertad sindical no está relacionada con la clasificación de la información solicitada, por lo tanto, es improcedente la argumentación vertida por la STPS</p>
<p>5. Brindar la información violaría la esfera jurídica del sindicato en razón de sus finalidades, por lo que no puede equipararse a los sujetos obligados por la LFTAIPG</p>	<p>5. A los sindicatos les son aplicables disposiciones de orden público y en virtud de ser personas morales no cuentan estrictamente con datos personales y si una persona moral inscribe sus datos en un registro público con mayor razón lo debe hacer un sindicato</p>
<p>6. Otorgar la información violaría la LFTAIPG, toda vez que contiene información personalísima de los afiliados tales como los domicilios particulares</p>	<p>6. La información en materia de registro de asociaciones sindicales es de carácter público debiendo reservarse la información relacionada con los domicilios de los trabajadores y patrones contenidas en el padrón de socios</p>
<p>7. Otorgar información sobre los sindicatos sentaría un precedente negativo que facultaría a cualquier trabajador sindicalizado el solicitar a la propia STPS información correspondiente a sus organizaciones sindicales</p>	<p>7. Otorgar información contribuye a la democratización mexicana en la vigencia del Estado de Derecho conforme lo señalado en el Artículo 6 de la LFTAIPG, por lo que debe favorecerse el principio de la publicidad de información en poder de los sujetos obligados</p>

Fuente: Elaboración propia derivada de las resoluciones dictadas por el IFAI en los recursos de revisión con número de expedientes 0448/04, 1305/04, 705/05, 840/06 y 1301/06 que obran en la página electrónica del IFAI, (www.ifai.org.mx).

Con relación a la conducta de la JFCA con motivo de las solicitudes de información sobre el contenido de los contratos colectivos de trabajo se distinguen cuatro casos, el primero reclamado por trabajadores de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro resuelto el 7 de diciembre del 2005, expediente 1815/2005, actuando como ponente Alonso Gómez-Robledo Verduzco; más tarde se formulan solicitudes de

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

contratos colectivos de la Comisión Federal de Electricidad y Caminos y Puentes Federales de Ingreso.

El Tribunal Laboral Federal, al igual que la STPS, se ha resistido consistentemente a otorgar la información solicitada en esta materia, su posición está pasos atrás de la asumida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal aún cuando ésta última también estaría en falta con relación a las opiniones del IFAI, que como se ha dicho, sostiene el criterio de que cualquier persona puede solicitar copia del contenido de un Contrato Colectivo de Trabajo. Las diferencias ya se han identificado al tocar el tema de los factores que inhiben la transparencia sindical.

Apoyados también en la información electrónica ofrecida por el IFAI, hemos intentado ordenar los argumentos de una y otra parte en esta materia expuesta en el cuadro siguiente.

Resumen de los argumentos de la Junta Federal de Conciliación y Arbitrajes para negar información sobre el contenido de contratos colectivos y respuesta del IFAI ordenando brindar la información solicitada.

ARGUMENTOS DE NEGATIVA	RESOLUCIÓN IFAI
<p>1. La información de los contratos colectivos está clasificada como reservada conforme al Artículo 14 fracción IV de la LFTAIPG, en virtud, de que los contratos colectivos están sujetos a un procedimiento administrativo que no ha causado estado</p>	<p>1. La información de los contratos colectivos es de carácter público, toda vez que, el depósito de los contratos colectivos no se realiza con el fin de desahogar un procedimiento administrativo en forma de juicio, sino un depósito para que sea registrado y surta sus efectos legales</p>

<p>2. La JCA se somete al criterio 1/2003, del 8 de mayo del 2003 dictado por el Pleno de la misma, que a su vez fue adoptado por el Comité de Información el 28 de mayo del 2003 y que señala que la información sobre los datos de los contratos colectivos sólo se otorgará a la persona que con documentación idónea acredite ser trabajador activo o que habiendo sido despedido requiera de información del contrato para elaborar su demanda</p>	<p>2. El criterio 1/2003 aprobado por el Pleno de la JFCA es improcedente puesto que se encuentra encaminado a restringir el acceso a la información, que no debe estar condicionada a que se motive o justifique su utilización ni se requerirá demostrar interés alguno por parte del solicitante, por lo que la información de los contratos deberá ser entregada a cualquier solicitante</p>
<p>3. Las copias de los contratos colectivos sólo serán expedidas a las juntas especiales de Conciliación y Arbitraje, cuando éstas las soliciten, teniendo acceso a dichos expedientes los trabajadores, cuando en virtud de un juicio se realice una inspección, compulsión o cotejo</p>	<p>3. Las copias de los contratos colectivos deben ser entregadas a cualquier solicitante, por lo que es obligación de la Junta no sólo permitir el acceso al contenido de los contratos colectivos, sino también entregar copia de los mismos sin requisito alguno</p>

Fuente: Elaboración propia derivada de las resoluciones dictadas por el IFAI en los recursos de revisión con número de expedientes 1814/05, 1815/05, 2242/05, 214/06, que obran en la página electrónica del IFAI, (www.ifai.org.mx).

V. SUGERENCIA A MANERA DE CONCLUSIÓN

El creciente reclamo en favor de la información que se vive en nuestro país debe encontrar cauce en el ámbito laboral en la medida en que éste es un espacio vital para la calidad de vida de la mayoría de la población, no existe justificación para que en el pasado se haya omitido la importancia de la transparencia laboral, es claro que no es una tarea fácil por la red de intereses que se oponen a ello; sin embargo, es una fuente de democratización privilegiada, sobre todo por el nivel de control y corrupción que opera en este medio. Avanzar en la Ciudad de México y en el ámbito local de la administración laboral generará un efecto positivo en otras administraciones locales, por lo que es esencial que en el futuro no se soslaye el tema laboral cuando se fortalece el camino de la transparencia en otros espacios.

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

Sin necesidad de ser presionada para ello, la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal debería dar un ejemplo, haciendo transparente y de acceso público el área de registro de asociaciones y de contratos colectivos, se requiere de un esfuerzo técnico que ordene la información para ser utilizada adecuadamente, que cuente con datos de referencia e históricos para poder evaluar el comportamiento de nuestras instituciones y facilitar el ejercicio de los derechos y deberes laborales. El anacronismo laboral en las relaciones laborales de orden local en nuestra ciudad requiere de un cambio, es injustificado, por ejemplo, el alto grado de contratos de protección, la violencia que se ejerce por grupos contratados para presionar la voluntad obrera, el negocio abierto que ha convertido al trabajo en una mercancía al mejor postor, afectando a la sociedad en su conjunto en la medida en que la mayor parte de la población es trabajadora.

Un primer paso para superar esta deformación estructural y añeja es precisamente permitir que la población acceda sin dilación y facilidades a la información. Se necesita voluntad política para ello a partir del reconocimiento del valor del mundo laboral. Transparencia, democracia, responsabilidad y mejora de calidad de vida son partes de un mismo ciclo. Para motivar este progreso sería conveniente monitorear periódicamente el avance dando a conocer públicamente la calificación de nuestros actos, no cabe duda que en el ámbito local es más urgente este avance en la medida en que por la debilidad y precariedad de sus ramas de industria y de servicio los vicios se ubican con mayor rudeza. En esta labor de vigilancia deberá ocupar su papel la sociedad civil y la academia, con el fin de que las autoridades se sepan vigiladas y también reconocidas cuando realicen conductas en favor de la transparencia.

Hoy como ayer, el dominio del conocimiento puede ir acompañado de un cúmulo importante de desigualdades, exclusiones y luchas sociales. Durante mucho tiempo el conocimiento fue acaparado por círculos de sabios o iniciados. El principio rector de esas sociedades del conocimiento reservado era el secreto. Desde el Siglo de las Luces, los progresos de la exigencia democrática —basada en un principio de apertura y en la lenta aparición de un ámbito público del conocimiento— permitieron la difusión de las ideas de universalidad, libertad e igualdad.

*Informe mundial sobre la
sociedad del conocimiento.*
UNESCO, 2005

Retos de la transparencia en el Distrito Federal

Agustín Millán Gómez

Licenciado en Economía por la UAM, actualmente es comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Ignacio Núñez Ruiz

Asesor del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

agustin.millan@infodf.org.mx

ignacio.nunez@infodf.org.mx

La trayectoria que han observado las políticas en materia de transparencia en el Distrito Federal contiene experiencias que, si bien esperadas, pareciera que su continuidad depende de la correcta interpretación de las políticas delineadas, de reforzar la cohesión de las estrategias adoptadas, de encontrar alternativas para superar la escasez de recursos, y de rebasar la actitud, voluntaria o involuntaria, de rehusar el cumplimiento de los compromisos establecidos legalmente.

Los avances son evidentes, pero no son suficientes. Se debe dar atención a los rezagos de los sujetos obligados en materia de transparencia, y la inclusión de nuevas áreas de cobertura, obligatorias para organizaciones públicas o privadas, cuyo indudable interés estimula la participación de la sociedad civil.

Hasta ahora, han sido atendidos aspectos elementales, como son la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito

A B S T R A C T

En el Distrito Federal los avances en materia de transparencia son evidentes, mas no suficientes. Entre los logros destaca la publicación de una Ley de Transparencia para el Distrito Federal así como la creación del INFODF. Las nuevas tecnologías ayudan al ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas, como lo es la puesta en marcha del sistema electrónico de atención a solicitudes de información denominado INFOMEX-DF.

Federal (LTAIPDF) y sus reformas, la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública del D. F. (INFODF), la expedición del reglamento interior, etc. Avances importantes, sin duda, que constituyen un punto de partida hacia tareas más complejas, para hacer de la transparencia un ejercicio arraigado en el quehacer común de la ciudadanía. ¿En qué consisten las otras tareas que se deben emprender? ¿Qué retos se dejan ver en el futuro inmediato? ¿Qué otros agentes necesitamos incluir en la solución de estos retos?

Los retos del INFODF guardan relación con temas que exigen una práctica eficiente del derecho a la información pública. Entre ellos, podemos distinguir: participación ciudadana; información pública y conocimiento; principios básicos de la transparencia y su fortalecimiento institucional; y la adecuación del marco jurídico.

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Resulta inútil realizar ejercicios de transparencia sin la participación de los ciudadanos. De otro modo, el esfuerzo se convierte en un vacío de contenido, carente de significado cognitivo. La teoría de la información de R. Jakobson señala que la emisión de un mensaje requiere la presencia de algo más que el emisor: la presencia del receptor. Ligados, estos papeles son intercambiables. Transmutan de acuerdo a reglas que rigen el proceso de emisión-recepción del mensaje, donde la interrelación entre emisor y receptor es exigible.

El fenómeno de la continuidad del mensaje está presente en los ejercicios de transparencia y participación ciudadana. La Ley establece que es obligación de las entidades públicas informar acerca de sus acciones y programas. Corresponde a los *ciudadanos* decodificar los mensajes e interpretarlos. Un proceso de réplica exige el desarrollo de habilidades para establecer áreas de interés que le atraigan de la gestión pública, y así proponer un flujo continuo de comunicación y de cooperación entre gobierno y *ciudadanos*.

Debemos anotar que el concepto *ciudadanos* aglutina personas diversas, con intereses que no comulgan en un solo sentido. El ciudadano común y corriente muestra proximidad hacia tópicos relacionados con su vida cotidiana: problemas vecinales, proyectos personales, curiosidad, etc. Otros *ciudadanos*, organizados en grupos, establecen intereses en otros niveles: académico, jurídico, periodístico, político, etc. Se hará referencia al común denominador que guardan los grupos respecto del núcleo gobernante: el hecho de ser gobernados.

Hoy día, quien gobierna —o quien desempeña un cargo de elección popular, o uno en la Administración Pública— en el D. F., no lo hace exclusivamente por ejercer un mandato o cumplir con las funciones encomendadas. El servidor público enfrenta

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

la necesidad de gobernar o legislar para las personas. Para lograr su cometido, el servidor público debe auspiciar el desarrollo de confianza entre los distintos actores sociales; promover y encontrar espacios para el diálogo y la concertación social; incrementar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones; acortar la brecha entre expectativas programáticas y la satisfacción de necesidades; estar abierto a la fiscalización de recursos empleados, de gastos realizados y logros alcanzados.

Por estos motivos, del acto de gobernar surgen retos que es necesario atender. Están relacionados con los apoyos que son generados desde el INFODF para que cada parte del proceso cumpla con su papel. Lejos de un ejercicio burocrático de control de gestión, las obligaciones devienen en la oportunidad de erigir nuevas formas de cooperación entre el Estado y la sociedad civil.

Cimentar relaciones de confianza, participación y cooperación en la producción de bienes públicos significa ir más allá de la promulgación de leyes que auspicien la participación ciudadana.¹ Es necesario habilitar estructuras de integración y participación social para impulsar proyectos sociales cuyo fin sea construir un espíritu de confianza, cooperación y credibilidad en las instituciones de gobierno. Finalidad alcanzable si el ciudadano no cuenta con información pública oportuna, relevante, confiable y verificable. Por otro lado, asumimos la idea de que el ejercicio de la transparencia conlleva características obligatorias para la parte gobernante: máxima publicidad de los actos de gobierno, responsabilidad y ética en su ejercicio, información pública que reúna los atributos señalados y estrategias que apremien la inclusión de la parte gobernada. Estas obligaciones no pasarán de ser simples aspiraciones si no se desarrollan capacidades informativas accesibles a las partes que intervienen en la acción de gobernar.

Para conformar estas capacidades, los esfuerzos deben producir programas de capacitación en los servidores públicos y en los ciudadanos, para que los primeros adquieran conciencia de sus obligaciones, convencidos de la importancia que tiene evaluar la gestión pública. En cuanto a los ciudadanos, se debe propiciar una capacitación orientada a mejorar sus facultades de discernimiento. El ciudadano tiene la prerrogativa de informarse para evaluar las obras y acciones de gobierno, así como controlar su ejecución y operación; tareas que afectan el presente y evalúan el pasado de la gestión pública. Una tarea queda pendiente hacia el futuro: participar en los procesos de planeación estratégica, aportando ideas y experiencias.

En un mediano plazo, se debe incentivar la construcción de proyectos autogestivos de información, orientados a generar propuestas en los grupos organizados de participación civil, en las cúpulas empresariales, en institutos especializados, en instituciones educativas o de divulgación científica o cultural, públicas o privadas. Incrementar la participación ciudadana insta la idea de establecer un programa de atención a un

ciudadano nuevo, competente en la tarea de apropiarse de la LTAIPDF y de sus herramientas, como lo es el sistema electrónico de atención de solicitudes denominado INFOMEX, capaz de crear una nueva disposición para identificarse con la democracia y sus principios, así como propiciar la rendición de cuentas en los entes de gobierno, lejos del estímulo que representa su participación en las viejas relaciones de clientela establecidas en la dupla gobernantes-gobernados.

El propósito institucional de fortalecer el derecho de acceso a la información pública, repercute en la necesidad de incrementar núcleos de conocimiento en otros segmentos de la población, en especial aquéllos que se encuentran en proceso de formación educativa. Mediante la firma de convenios con organismos públicos, privados y sociales, destacando la potencialidad de las instituciones educativas, se pretende difundir e internalizar los valores de la transparencia, la rendición de cuentas, la protección de los datos personales y el derecho de acceso a la información pública, en un marco de comunicación, apertura y tolerancia.

II. INFORMACIÓN PÚBLICA Y CONOCIMIENTO

En un esfuerzo por reducir la distancia entre el quehacer gubernamental y sus expectativas, el acceso a la información pública representa una conquista democrática de los ciudadanos. El logro obliga al abandono de costumbres que eludían la responsabilidad de la rendición de cuentas. Pese a los avances registrados, la apertura y ejercicio de estos derechos no se ha traducido en acción efectiva al ejercer el derecho de acceso a la información pública.

A la fecha, los entes obligados del Distrito Federal tienen la responsabilidad de publicar periódicamente obligaciones de transparencia, de conformidad con los artículos 12 y 13 de la LTAIPDF. El avance en el cumplimiento cuantitativo de dichas tareas evidencia que los procesos de actualización no están estructurados, ni sistematizados. Ello ha generado que los diversos portales de transparencia de los entes públicos presenten estructuras temáticas insuficientes y de baja calidad.

Para subsanar las limitaciones, será indispensable trabajar en diferentes líneas de acción. Se antoja necesario que el INFODF promueva la creación de un portal de transparencia para los entes obligados en la Ley, al margen de que cada uno deberá conservar secciones de transparencia en sus portales. El proyecto consistirá en reunir en un solo espacio la información de los entes obligados del D. F., para que los ciudadanos puedan hacer las tareas de búsqueda más eficaces y eficientes. En el portal se requerirá de un dispositivo que permita localizar palabras clave o establecer árboles jerárquicos por temas. Deberá facilitar el acceso a sitios nacionales e internacionales de Internet relacionados con la transparencia, así como incorporar espacios para la

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

participación ciudadana mediante foros con las autoridades capitalinas en temas vinculados con la rendición de cuentas.

Por otra parte, se requiere identificar la tipología de la información comprendida en los artículos 12 y 13 de la LTAIPDF, la cual puede ser fija o de baja actualización, la que proviene de fuentes no sistematizadas y la que corresponde a sistemas de información. Sobre este último grupo, se podría facilitar el acceso a la información centralizada en bases de datos, como la relativa al catálogo de los servidores públicos; las remuneraciones del personal en todos sus niveles; los trámites, servicios y programas de apoyo, así como los formatos y requisitos para acceder a ellos; el presupuesto asignado y su ejecución; balances generales y estados financieros; auditorías concluidas, entre otras más. En este esfuerzo debe evitarse la publicación de información en formato PDF, pues se piensa que por el solo hecho de ser publicada aspira a tener la cualidad de información. En esta variante, la información publicada es una que justifica obligaciones legales pero que dice poco al usuario.

Al interior de cada ente público será necesario definir la unidad administrativa responsable de cada contenido de información y el funcionario encargado de su actualización, con el objeto de involucrarlos en la responsabilidad y trascendencia de la política de transparentar la gestión pública.

Sin lugar a dudas, éstas y otras líneas de acción deberán estar orientadas a mejorar la calidad y comprensión de la información pública, organizando sus contenidos bajo la óptica de los usuarios, con un lenguaje ciudadano, y no bajo una perspectiva técnico-burocrática de desorden y fragmentación.

La LTAIPDF promueve y garantiza el acceso a información contenida en medios tales como documentos, cintas magnéticas, dispositivos electrónicos, etc. En general, esta información no concuerda con las expectativas del solicitante. Este problema debe ser atendido, estableciendo lineamientos para que la información reúna cualidades diseñadas para satisfacer dos demandas: la institucional, al generar, circular, clasificar, guardar y administrar información relativa a su gestión; y la relacionada con la información que el usuario desea obtener. La consideración de estos factores requiere de nuevos códigos de comunicación en la demanda y oferta de información pública, distintos de los lenguajes burocráticos o, valga el neologismo, *feudocráticos*, que presentan la información de modo específico, accesible sólo a personas adiestradas en su utilidad, o versadas en los campos correspondientes, pero ajenos al conocimiento del ciudadano.

Sin información útil en los portales de transparencia, la rendición de cuentas carece de sentido. Las respuestas parecen indirectas y permanecen bajo la suspicacia de simular obligaciones. Quienes intervienen en los procesos de transparencia y rendición de cuentas tienen la obligación de conservar la calidad de los contenidos. ¿Cómo

mejorar los contenidos en la información pública? La respuesta debe ser consultada con los actores de los procesos, en especial los solicitantes. El tratamiento consensuado del problema permitirá abordar otros elementos: ¿Cómo traducir la información en conocimiento útil para el ciudadano? ¿Cómo superar los problemas de comunicación resultantes de utilizar un lenguaje ajeno?

Por su naturaleza, quizás alguna de las respuestas se encuentra en las tareas de evaluación. En el artículo denominado “Evaluando la transparencia”, publicado en este mismo volumen, Jorge Bustillos y Arturo del Castillo plantean la necesidad de generar indicadores de evaluación cualitativa en la atención de las solicitudes de información. En adición al establecimiento de índices de satisfacción de los usuarios, se deben practicar encuestas para medir la intención participativa de la sociedad. La finalidad no es sólo ampliar las tareas de transparencia a los rubros de información solicitados con frecuencia sino aproximarse al tipo de conocimiento que el usuario espera obtener.

III. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA TRANSPARENCIA Y SU FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Hemos abordado problemas en el cumplimiento de obligaciones de transparencia en entes obligados, relacionados con la calidad de la información, su oportunidad y su confiabilidad. Aún si fueran solucionados mediante la homogeneización de contenidos y forma de presentación, quedaría el problema de acudir a cada una de las páginas para acceder a la información publicada. Tarea difícil si se considera que son 68 las páginas a consultar, y que el interesado desconoce los criterios empleados para agrupar la información en áreas comunes de trabajo, o de prestación de servicios. Estamos ante la disyuntiva de vigilar el cumplimiento de la Ley, sacrificando la disposición y la paciencia de las personas en el ejercicio de sus derechos.

La reflexión se complica si añadimos la posibilidad de que el interesado desee conocer información relacionada con la gestión pública en el ámbito federal, estatal y municipal, dado el fenómeno de conurbación que se presenta entre el Distrito Federal y el Estado de México. Existen temas sensibles que merecen el seguimiento de la ciudadanía, como es el caso del transporte, el suministro de agua potable, el medio ambiente, la seguridad pública y la impartición de justicia, entre otros más.

Para no ahuyentar al usuario con consultas complicadas, el reto consiste en concertar esfuerzos para una causa común: la creación de una especie de coordinación metropolitana en materia de transparencia, de diseño accesible, con una adecuada organización temática de contenidos, que establezca nexos, que no *ligas*, hacia cada entidad pública, integrada de acuerdo a los programas sectoriales y por cada nivel

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

de actuación, pero con la finalidad de comparar los esfuerzos y tareas realizadas en cada uno de ellos.

Los contenidos locales de información pública deben estar regidos por el principio de máxima publicidad mediante procedimientos ágiles, sencillos y a costo mínimo,² sin renunciar a la exigencia de que los servidores públicos informen y justifiquen —de acuerdo a sus responsabilidades, facultades y obligaciones— acerca de la gestión pública bajo su responsabilidad, en un marco jurídico consistente, cuya aplicación tendrá que ser vigilada en forma inexorable por un órgano autónomo que promueva la apertura de los asuntos públicos y resuelva las controversias derivadas de la aplicación de la Ley.

La práctica de estos principios no debe ser inducida interpretando la norma como una modalidad de persecución. Su adopción debe ser institucional, mediante la aplicación de políticas de capacitación y difusión, que en los alcances de la LTAIPDF sólo tendrían lugar en la parte que corresponde a las autoridades del Gobierno del Distrito Federal. El fortalecimiento institucional debe tener lugar en horizontes más amplios, que incluya la integración de los niveles federal, estatal, municipal y/o delegacional.

Los principios de la transparencia deben ser incluidos en la Constitución Política de nuestro país, definidos en su sentido y asociados a una figura de estándares mínimos de transparencia, de modo que los trabajos de integración y concertación en los tres niveles de gobierno sean articulados con fundamentos válidos. Debe incluirse los relacionados con las obligaciones de transparencia; la ausencia de la justificación o motivo para acceder a la información pública; con la determinación de las fuentes de origen de la información, así como el registro de las erogaciones efectuadas y las metas cuantitativas y cualitativas alcanzadas. Si es justificable la pretensión de aplicar los principios de la transparencia en todos sus ámbitos y niveles, la reforma de los preceptos constitucionales en materia de información también lo es. Sólo así será posible invitar a los interesados a participar en los procesos de gestión pública sin frustrar sus expectativas de cooperación en temáticas que al día de hoy permanecen fragmentadas.

IV. ADECUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO

Dentro del marco jurídico, es importante ejecutar tareas que atiendan una doble responsabilidad: la adecuación y la ampliación de su alcance. El marco debe modificarse para dar congruencia a su contenido y ampliar la cobertura a entes cuya naturaleza jurídica es incuestionable, como es el caso de los sindicatos de gobierno y los partidos políticos.

El ejercicio de congruencia debe colmar lagunas que en la actualidad se atienden en forma supletoria con la aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo del D. F. y el Código de Procedimientos Civiles del D. F. Otro pendiente es la emisión del Reglamento de la LTAIPDF. Con su publicación³ varias imprecisiones serán resueltas, como lo es el procedimiento de clasificación de la información pública. También se establecerán las facultades específicas que deben tener las OIP, entre otras, la obligación de orientar al solicitante de información para interponer una denuncia o queja administrativa ante el órgano de control respectivo. Este esquema de normatividad deberá retomarse por la totalidad de los sujetos obligados en la LTAIPDF.

No debemos descuidar otros retos para las capacidades concertadoras del INFODF, como es el diseño de mecanismos de coordinación jurídica al interior de los entes obligados en la atención de las solicitudes, así como no se puede desatender la necesidad de incidir en el diseño y puesta en marcha de indicadores que reflejen la calidad de las decisiones adoptadas, en especial si están vinculadas a los recursos de revisión presentados ante el INFODF.

Es muy importante mejorar la calidad jurídica de las resoluciones, pues de ello depende que se eleve la satisfacción de los usuarios. Ante este reto, la creación de tesis en base a recursos resueltos apoyará la atención de otros, al considerar criterios empleados en resoluciones a recursos que presentaron una complejidad similar a la de los recursos en proceso de resolución.

Otras causas en la interposición de recursos de revisión son: la omisión en la atención de solicitudes; la entrega de una respuesta parcial o la negación de una respuesta. Los orígenes son diversos:

- a) Varias de las OIP no tienen suficiente peso en los entes públicos y el personal designado no acumula suficiente experiencia para clasificar la información de acceso restringido. Este problema es común al establecer la *prueba de daño*. Con frecuencia, la justificación del ente público consiste en referir disposiciones jurídicas, omitiendo las razones que permitan demostrar que la justificación radica en el señalamiento del daño mismo.
- b) No existe una coordinación efectiva entre las OIP, las unidades administrativas y las áreas jurídicas de cada ente obligado. Las OIP deben ser apoyadas en forma puntual y eficaz en la clasificación de la información.
- c) Tendencia a otorgar respuestas parciales, para después completarlas durante el recurso de revisión. La causa emerge de la dificultad de encontrar la información, hecho que remite al problema de la clasificación de los archivos, de su organización y administración, y al dilema de no poder consultarlos

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

con rapidez y eficiencia. Para solventarlos, se ha trabajado en la emisión de lineamientos en materia de gestión documental. Aunque necesarias, estas tareas son insuficientes. Sigue pendiente la necesidad de contar con una ley de gestión documental y una de protección de datos personales, que articulen el ejercicio integral del derecho de acceso a la información pública.

Las resoluciones a los recursos de revisión no son definitivas. Siempre queda la opción de interponer un amparo sobre la resolución adoptada. Por esta razón, mantener una constante de eficacia en las resoluciones se constituye en un reto, ya que deben estar caracterizadas por una alta calidad jurídica. Un indicador de la calidad se refleja en el hecho de que ninguna resolución del INFODF ha sido revocada o modificada mediante juicio de amparo.

Los retos también adquieren un carácter técnico. Los recursos de revisión pueden ser canalizados por correo electrónico, pero la Ley no establece con precisión las fechas de vigencia. Es necesario actualizarlas para dar seguridad al recurso presentado por esta vía, considerando además que los correos electrónicos acusan deficiencias como: certeza legal acerca de su envío y recepción, virus, información parcial o ilegible, códigos diferentes de acceso, etc. Por estas razones, aceptar o calificar las pruebas aportadas por vía electrónica será posible en la medida en que estén disponibles mecanismos técnicos y jurídicos que avalen la seguridad de su manejo.

En el marco legal de los procesos de transparencia falta una definición clara de las obligaciones en partidos políticos y sindicatos. Entre otras, las causas apuntan a un conjunto de normas limitadas y a la reticencia de los dirigentes para reconocer sus organizaciones como entidades de interés público.

Ambas operan en marcos inscritos en procesos democráticos, hecho que irrumpe con un dejo de ironía ante el factor de que el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas son parte del desarrollo de una cultura democrática. ¿Hacia dónde apuntar los retos de una problemática que resiste ser ubicada? Quizá la primera línea de atención está en el origen de sus recursos. La mayor parte del financiamiento otorgado a los partidos políticos proviene del erario federal.⁴ Las cifras para los sindicatos oficiales son escasas y poco confiables. Éstas deben recabarse de las fuentes patronales y ser objeto de cotejo para asegurar su confiabilidad.

Resulta exigible conocer montos y fuentes de financiamiento, así como acceder a la información en tres niveles: a) Conocimiento de la gestión realizada en forma periódica, oportuna y total, diferente a la fiscalización que realiza la autoridad electoral capitalina. b) El acceso a la información debe ser directo con los partidos políticos y

no por mediación de un tercero. c) Se debe tener acceso con un mínimo de calidad en la información.

Es factible cumplir con estas condiciones, obligatorias en la evaluación de las propuestas de los partidos, y el análisis de congruencia entre éstas y los resultados. Recordemos la interrelación entre transparencia y procesos electorales, variables que evolucionaron con la ciudadanización de su funcionamiento. Esta razón es suficiente para que la vigilancia ciudadana se extienda a los partidos políticos. Las áreas de interés son variadas: creación de un portal que refiera los procesos de campaña y los procesos internos de selección, con información sobre el origen y aplicación de recursos empleados en propaganda, medios de difusión, reconocimientos a las actividades partidistas, remuneraciones a candidatos y a precandidatos, entre otros.

La información debe guardar un mínimo de calidad, evitando su entrega parcial, la declaración de su inexistencia o de su acceso restringido sin fundar o motivar la resolución adoptada. Estos problemas de actitud serían solucionados mediante la capacitación del personal que atienda estas responsabilidades.

La opacidad ha sido una divisa común en la gestión de los sindicatos cuya parte patronal está formada por instituciones públicas. Sin rendición de cuentas, el manejo discrecional de recursos es una constante que guarda relación con mecanismos de control y lealtad de sus agremiados. Dar transparencia a la gestión sindical fortalecerá las relaciones entre patrones y trabajadores, entre éstos y los representantes sindicales, y entre los mismos trabajadores, pues conocer el destino de los recursos beneficia la ejecución de programas y establece canales de confianza en tanto se apliquen a propósitos gremiales y no sean desviados a propósitos ajenos. Jorge Bustillos, comisionado ciudadano del INFODF, se ha pronunciado por establecer reformas a la LTAIPDF para la inclusión de los sindicatos como entes obligados en las materias de transparencia.⁵ Abrir estos procesos significa modernizar al sindicalismo, valor que junto con el diálogo abierto, la tolerancia, el respeto y la responsabilidad social harán que la gestión de los sindicatos sea una de carácter democrático, libre de privilegios o inercias.

CONCLUSIONES

La atención de las demandas ciudadanas de participación requiere de la adecuación de los programas hasta hoy adoptados en el INFODF. El ciudadano desea proponer y participar; aportar reflexiones y conocimientos en canales permanentes. Se debe promover una participación que valore alternativas diferentes a la de utilizar la presión social como mecanismo para hacer valer sus demandas.

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

La participación adquiere una nueva significación si los procesos de transparencia y acceso a la información son apropiados por los ciudadanos, y si fortalecen la confianza ciudadana en la eficacia de los primeros. Operar mecanismos eficientes de cooperación entre gobernantes y gobernados genera áreas de confianza en las instituciones y en sus programas: es una buena alternativa para aumentar el capital social. Sin ejercicios efectivos de transparencia, estas acciones carecen de motivos para propiciar su andamiaje.

Es común la idea de qué tan lamentable es que no se conceda un acceso libre a la información pública, como también lo es aportar información que carece de contenidos. La transparencia debe estar libre de una opacidad que simula adquirir la condición de traslúcida, pero que es poseedora de un segundo fondo, cuyo contenido carece de las facultades buscadas. Aquí resalta la importancia de asesorar la construcción de las páginas de Internet de los sujetos obligados por la LTAIPDF. El objetivo es otorgar uniformidad y calidad en la información, con procedimientos simples y efectivos de acceso. El desarrollo de un clima de mutua confianza tendrá lugar si los actores sociales son capaces de desplegar medios y espacios informativos homogéneos, competentes en la generación de un conocimiento común. Sólo así será posible concebir al *ciudadano nuevo*, proclive a identificarse con los principios de la democracia.

Aquí cabe una última reflexión. En el interior de la dupla Estado-sociedad existe otro factor que sujeta la relación al quehacer individual y social de los actores, a la posición moral que adopten en el intercambio, así como a la concepción que tengan acerca del bien de la sociedad. Observar una conducta adecuada en los procesos de transparencia implica tener la convicción de hacer las cosas bien. Ciertos principios deben ser comunes en las personas a efecto de ser equiparados. Estos son, entre otros, los derechos humanos, las garantías individuales, o el derecho de acceso a la información.

La ética social que subyace en los ejercicios de transparencia ha puesto en tela de juicio la validez de las reglas adoptadas por la ética pública años atrás. El Estado tiene la obligación de entrenar a los futuros ciudadanos para que sea gente de bien, donde la premisa ética que debe imperar es que todo mandato deba ser reflexionado. Así, un desafío impostergable es la elaboración de un código de ética que rijan la actuación de los actores, inscrito en los principios comunes de la moral democrática: libertad, igualdad, justicia, pluralismo, respeto, tolerancia y bienestar. Un código que traslade reflexiones y actitudes desde el ámbito individual y cuestione la validez de las reglas hasta ahora adoptadas en los ámbitos social, público y político.

NOTAS

1. El 14 de mayo de 2004 fue publicada la Ley de Participación Ciudadana en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal*, en cuyo contenido se pretende propiciar la participación de la sociedad civil en temas electorales, de control de la gestión pública y de rendición de cuentas, entre otros. De escasa difusión, la vigencia de los derechos que promueve está puesta en duda ante la escasa participación de los ciudadanos del Distrito Federal en los instrumentos de participación ciudadana que promueve.
2. Debemos tener en cuenta la relación inversa que existe entre el principio de máxima publicidad y sus procesos de divulgación: a una mayor apertura de los asuntos públicos corresponde una mínima aplicación de los procedimientos de acceso. De ahí la importancia de utilizar medios electrónicos en la consulta o el procesamiento de solicitudes de información por parte de las personas interesadas.
3. Esta atribución es exclusiva del órgano ejecutivo del Distrito Federal.
4. Durante los trabajos de la Mesa 7 de la Semana Nacional de Transparencia organizada por el IFAI en el año 2005, Arturo Zárate Vite, del periódico *El Universal* reveló las siguientes cifras para el período 1997-2004, relacionadas con las cantidades recibidas por los partidos políticos de parte del erario federal: PRI: 6,000 millones de pesos, PAN: 4,000 millones, PRD: 3,000 millones, PVEM: 1,499 millones, PT: 1314 millones, CONVERGENCIA: 682 millones en seis años. En promedio, estas cantidades representan el 96% del total del financiamiento que reciben, el cual es público. El porcentaje restante (4%), es de carácter privado. Estos datos muestran en forma contundente el interés público que pueden generar los partidos políticos. Las aportaciones a los sindicatos son mucho más difíciles de ubicar, pues dependen de las características de cada contrato colectivo de trabajo firmado con la contraparte patronal correspondiente. Sin temor a equivocarnos, es innegable que los grandes sindicatos (petrolero, minero, textil, burocráticos, etc.) reciben grandes cantidades cuyo uso y destino no es conocido públicamente.
5. Este pronunciamiento fue expresado por Jorge Bustillos al exponer el tema “Transparencia en los procedimientos de registro de las asociaciones sindicales”, dentro del seminario “Transparencia, Rendición de Cuentas y Sindicatos: una tarea necesaria”, organizado por el IFAI en sus instalaciones el pasado 10 de octubre.

I NTRODUCCIÓN

El Parlamento inglés fue creado para controlar los apetitos guerreros del Rey en su búsqueda de liderazgo y para proteger a los segmentos adinerados de la población respecto de la consiguiente demanda de presupuesto militar. Entre el siglo XII y el XIII, la comunidad inglesa constituyó algún tipo de noción de “la soberanía popular” como la posibilidad de contrapesar al rey y, en general al príncipe.

¿Cuando hablamos de *transparentar* las decisiones del grupo político dominante, nos referimos a lo que acepta como *transparentable* ese grupo y sus principales interlocutores? ¿Hablamos de los ciudadanos independientes de esos grupos? ¿Es la *transparencia* una noción efectivamente universalizable a todos los grupos? ¿Incluye los temas más reservados, no por la Ley sino por los actores involucrados, por ejemplo, en relación con la licitación de obra pública?

La supervisión tiene el límite de lo que acepten el rey y el Parlamento, lo que acuerden los congresos y los representantes de los ejecutivos. Tiene como límite lo que interese dar a conocer a los actores del sector privado y público que buscan la distribución del presupuesto, último centro de la disputa por el poder según algunos autores. La apuesta democrática contemporánea del siglo XXI es que ese límite, es establecido por los ciudadanos, presuntamente ajenos a los grupos de interés predominantes.

Específicamente para el caso del Distrito Federal, sostengo que, por ser visto

CAPÍTULO 5

Horizontes del escrutinio público

Los segundos pisos: límite entre los mitos de lo transparentado y lo transparentable

Salvador Guerrero Chiprés

Comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y profesor investigador en el ITESM CEM

salvador.guerrero@infodf.org.mx

A B S T R A C T

La continua confrontación de las fuerzas políticas, evidencia los límites de la transparencia; en el tema de los segundos pisos existe un doble mito. La transparencia tiene límites, que son tocados por el INFODF en su actividad cotidiana, donde es imperativo trabajar en tareas como la veracidad de la información presentada y el escrutinio ciudadano. A través de la empoderación de la transparencia se podrá crear al ciudadano nuevo.

como un tema cerrado para los segmentos hegemónicos en la ciudad y sus opositores, *los segundos pisos* se convierten, alternativamente, en una referencia mediante la cual se establece el límite de *lo transparentado* y *lo transparente*.

En este texto mi propósito es tratar de justificar la construcción de un punto de vista que complemente los métodos y técnicas que ya han sugerido muchos autores para mirar la política pública llamada *transparencia*, y de los que han resumido que cuando hablamos de *transparencia* hablamos, igualmente, de un conjunto de decisiones institucionales de interés público que tratan de dismantelar las “zonas vetadas” (Reyes, 2006, Trinidad, 2006).

Asumo que el contenido del concepto trasciende la promocionada metodología de medición de percepciones privilegiada actualmente por *International Transparency*, según la cual un país latinoamericano o africano en los cuales se controla el acceso a Internet son más “transparentes” que México, donde un indicador de corrupción puede ser la existencia y aceptación ciudadana de los *franeleros*. Creo que existe en México, un criterio tropicalizado, incluso imitativo, de la lógica establecida por Peter Eigen en los 90, quien perteneció a una elite internacional urgida de crear espacios de garantía de rentabilidad a nivel global y de seguimiento de una estructura de contrapesos liberales que le permitiera el retorno privilegiado de la inversión europea y estadounidense en particular.

El discurso de *International Transparency*, es parte del horizonte de escrutinio público promovido expresamente para mejorar el retorno del capital. Ciertamente, tampoco puede separarse de un intento legítimo de combate a la corrupción. En este texto, por otra parte, *transparencia* no es una definición colapsable en “lucha contra la corrupción”. *Transparencia*, sugiero, implica la definición dinámica del contenido de un concepto que ha comenzado a ser sustantivo a una noción nueva de democracia, eficacia y eficiencia gubernamentales y pilar de los valores constitutivos de un *ciudadano nuevo* del que me he permitido hablar en el Pleno del INFODF. El ciudadano tiene ante sí instrumentos legales, mediáticos y tecnológicos que pueden empoderarlo: con ellos defiende la *transparencia* y reivindica la *democracia*. Esos mismos instrumentos pueden también confundirlo por la cantidad de información disponible, la cual no siempre es percibida como significativa. Esas herramientas son también usadas por grupos de interés y de presión.

MARCO TEÓRICO

El espacio más emblemático de la disputa por el poder y de una insuficientemente consensuada noción de *transparencia* en el Distrito Federal es asociable con el proceso

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

de discusión, licitación, construcción, operación técnica, legal y financiera, de lo que conocemos como *los segundos pisos*.

Al recuperar la definición que Bobbio propone de democracia, Merino y Villanueva insisten en la defensa de la noción de que aquella es un sistema de pesos y contrapesos. Posteriormente, asocian el concepto de transparencia con lo que podría ser una síntesis conceptual básica: no existe democracia sin transparencia y ésta es una línea en permanente definición entre lo público y *lo privado* y entre lo público y *lo secreto* (Merino, 2005, p. 12 y Villanueva, 2005, p. 63).

En contraste complementario con esa definición, predominante en este volumen, Laclau sugiere que los conceptos en el mundo académico y en el de la política se transforman en *mitos*; en el sentido de que con enunciarlos constantemente, se alude a un espacio ideal, operacionalizable, medible, interpretable, pero nunca completamente alcanzado.

Analizar ciertos conceptos supone aludir a experiencias empíricas, en las cuales factores ambiguos como *democracia* o *transparencia* adquieren contenido a partir de disputas políticas en contextos específicos. Laclau también sugiere que los límites de lo que se considera *la sociedad*, la frontera más allá de la cual, los otros son concebidos como enemigos intolerables, es resultado del choque de fuerzas políticas y proyectos ideológicos en pugna (Laclau, 2004).

SEGUNDOS PISOS

La discusión de obra pública sobre *los segundos pisos* fue dominante en las administraciones federal y local que terminaron.

Me propongo argumentar la idea de que en torno de *los segundos pisos* se construyó, no un mito en el sentido literal del término, no como una falsedad, sino de un doble *mito* útil para servir a las fuerzas políticas que buscaban posicionarse a partir de validar o no, cualquier aspecto de la política pública de los dos principales actores políticos nacionales, el PAN y el PRD.

Como *mito* entiendo, en la relectura que hace Laclau de Sorel, cuando éste defiende la noción de la huelga general, a un instrumento político abstracto para generar un imaginario común (Sorel, 1950). En un salto que no puede ser sino arriesgado, afirmo, derivado de ello, que *los segundos pisos* fueron una forma de definir la frontera de lo aceptable, lo defendible y lo realizable frente a las fuerzas políticas adversarias con sus respectivos equivalentes negativos. *Los segundos pisos* eran para unos la capacidad de convocar desde la izquierda en el gobierno a construir una obra largamente esperada y pospuesta, promover el empleo, diversificar a los participantes en la obra

en su conjunto, proyectar la idea de capacidad incluso al grado de violentar eventualmente, en el afán eficientista al que estaba obligado el gobierno, los límites mismos de la normatividad, especialmente en los periodos de aprobación de obra y utilización de recursos que el ritmo de la misma demandaba.

Mito es así, simplemente, la edificación de un espacio simbólico de convergencia enunciado por sujetos históricos concretos para acercarse al proceso hegemónico que desean. En este caso, con *los segundos pisos*, el gobierno local quería demostrar nacionalmente su capacidad de operación y su voluntad de incluir a un segmento que pretendidamente se ubicaría fuera de los destinatarios del discurso tradicional de cierta izquierda: la clase media, cuyo uso de vehículos crece en 6% anual según los datos de la principal operadora de la obra, Claudia Sheinbaum, presentados por FIMEVIC en su actual página consultada el 30 de octubre de 2006.

Concretamente, en términos de participación en la realización de obra pública, el *mito* es instrumento para definir fronteras entre adversarios y simpatizantes de proyectos políticos. Diversos actores convirtieron la discusión de *los segundos pisos* en la punta de lanza de una guerra retórica, mediática y *secreta* para disputar una u otra licitación y el efecto propagandístico de la voluntad eficaz de un gobernante y de una corriente política que estuvo muy cerca de la Presidencia de la República.

El episodio más visible fue, primero, la decisión de diversas compañías de retirarse ante la presencia de Quart. Luego, la determinación gubernamental de considerar desierto el concurso porque la propuesta del interesado, se dijo, excedía el tope presupuestal. Episodios de negociación y animadversión, en un sistema opaco *donde abundan todavía los claroscuros*, ocurrieron durante ese tiempo. Dos años después, en 2004, fuimos espectadores azorados de la difusión de videos que documentan la polarización de esa disputa en el diseño de una estrategia para lastimar la imagen de un gobierno. La base de esa estrategia, fue la intensificación fundada en el aprovechamiento de evidencia de acuerdos privados en que parece vincularse al centro de la actividad político partidaria con *la licitación secreta de obra pública*. Después de 2004 y hasta la elección del 2 de julio de 2006, *los segundos pisos* continuaron como centro de esa disputa, que es por el poder, y se expresaron en la campaña presidencial y local. Hubo eventos en tal sentido en el ámbito público y en lo privado con múltiples reuniones promovidas por representantes de empresas constructoras y los candidatos de su mayor interés. Todo para disfrutar desde el sector privado el presupuesto público.

Realizar la obra era, para actores privados y públicos, centro de un debate cuyas páginas comenzaron a abrirse en el Distrito Federal por la intensidad de la disputa. Debiera revisarse en todo el país la interacción de esos actores en su vínculo con el presupuesto público y la operación institucional en materia de rendición de cuentas.

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

No podemos tener certeza acerca del uso de los estímulos ilegítimos o de la calidad de la información en Internet. Tampoco sabemos en qué medida la búsqueda de avance en la aceptación ciudadana, a modo de ser percibidos como actores merecedores de la confianza presupuestal, electoral y pública en general, afectó la zona más opaca del quehacer público: *la compra del Estado* que podría ocurrir en el proceso de negociación de licitaciones. Una dimensión de guerra sucia, que es registrable en la prensa entre enero de 2002 y julio de 2006, acompañó la presión privada y pública por las licitaciones. La maniobra lógico-retórica-operativa pudo haber sido “lo que no se respeta de nuestro arreglo se hará público, así se demuestra quién es *verdaderamente* corrupto”.

En este comentario acudo a la propuesta de Laclau sobre el significado de los mitos en materia de fiscalización, en un ensayo reciente, a modo de extenderla a la zona de rendición de cuentas y afirmar que existen límites a una de sus expresiones particulares, la transparencia, y que éstos son límites a la democracia impuestos por la continua confrontación de fuerzas políticas que atraviesan todos los sectores de la sociedad.

El caso de referencia es lo que hemos aludido como *los segundos pisos*. El tema parece saldado para la mayoría electoral en la capital del país y puede presentarse como carente de respuesta para la oposición que ha convertido el tema en discusión rehuida y por lo tanto pendiente.

La dicotomización que sugiero, rechazo/aceptación de los informes sobre *los segundos pisos* y el proceso de legitimación de los mismos, es desplegada analíticamente con el único propósito de contribuir a una discusión pendiente: ¿Resiste la información disponible un cuestionario exhaustivo que incluya petición de datos y razones? ¿Podemos conocer datos específicos “objetivos” y observables “subjetivos”?

Planteo que ésta es parte de una agenda abierta. La asignación de obra pública ya está sujeta al escrutinio de numerosos vigilantes como la Auditoría Superior de la Federación, la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF, la Contraloría General del GDF o la diversidad de contralorías internas de cualquiera de los entes obligados que son objeto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Sin embargo, debe recordarse que estos organismos también son espacio de una disputa interna técnico-política. Diversas corrientes partidistas o grupos de poder imponen decisiones en la forma de *hallazgos* de las auditorías que realizan. Además, los fideicomisos han sido considerados como un espacio de evasión de las reglas establecidas, por ejemplo, en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.

Es sabido también que una importante parte del tiempo de candidatos y funcionarios públicos relacionados con la asignación de obra pública transcurre en espacios

privados u opacos. Las determinaciones que ahí se toman son imaginables y eventualmente han sido documentadas periodísticamente.

Ante ello, es necesario extender el alcance del escrutinio ciudadano de lo gubernamental, así como la verificación de lo que se nos ha informado o presentado como información acerca de *los segundos pisos*.

¿Hay un límite de la transparencia en el Distrito Federal? Eventualmente, por ser percibido como un tema concluido con la minuciosa presentación en la página en línea del FIMEVIC, en particular, y en informes diversos presentados por la Secretaría de Finanzas del gobierno de la ciudad y, más relevante, por el hecho de que segmentos hegemónicos en la ciudad lo consideran así, *los segundos pisos* se convierten en evidencia de *lo transparentado* y en el límite de *lo transparentable*.

En otras palabras, la validez concedida a preguntas relacionadas con la *transparencia* está sujeta a la desventaja de que se imponga sobre ellas el silencio sin que haya capacidad de sancionar la reacción gubernamental de ignorar las preguntas de un ciudadano que, por ejemplo, se abstenga de llegar hasta la etapa de exigir el recurso de revisión por dolerse del silencio del gobierno.

La Ley local carece de sanciones mayores a “dar vista a la contraloría” y la exhibición en la opinión pública. Sin esas sanciones, se carece de un estímulo más definitivo para dar cumplimiento del propósito triple de rendir cuentas, garantizar acceso a la información y fortalecer una cultura de la transparencia que forma parte sustantiva del desarrollo democrático de la capital.

A partir de la noción de transparencia como resultado del establecimiento de los límites entre lo público y lo privado, algunos afirman que mantener información en secreto, es una forma de regulación gubernamental indispensable para el funcionamiento del gobierno (Marván y Corona, 2005, p. 55). Incluso se ha afirmado que “sin democracia lo secreto no dejaría de ser tal pero la visibilidad de lo oculto en algunas ocasiones erosiona la democracia” (Ansolabehere, 2005, p. 136). La pregunta central, insisten Marván y Corona, es cómo encontrar el equilibrio entre la necesidad de transparentar el uso de recursos públicos y al mismo tiempo preservar el secreto fiduciario.

En el caso de los fideicomisos constituidos con respecto a obra pública, es importante señalar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal contiene observaciones concretas que tienen que ver con los datos que deben proporcionar los entes públicos involucrados con obras públicas. Por ejemplo, deben señalar el monto, lugar, plazo de ejecución, nombre del contratista y estudios relacionados con los mecanismos de vigilancia y seguridad de cada una de las obras. Sin embargo, esto no es suficiente ya que no cubre eventualidades relacionadas con

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

la creación de fideicomisos. La Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, prohíben a la Administración Pública crear fideicomisos para evadir lo previsto en las leyes. Además, existe la probabilidad, en cualquier gobierno, de abrumar con información, presentar documentos con detalles que no corresponden con realidades administrativas. En resumen, no existe garantía de que lo presentado en Internet sea idéntico a los documentos que involucran a las partes en su cotidiano operar institucional.

Mi planteamiento enfatiza que entre los mil 200 fideicomisos existentes en el país, ha sido el Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación (FIMEVIC) el más sujeto a supervisión por todos los actores políticos, sociales, las compañías que buscan espacio en el usufructo, legítimo o no, del presupuesto público y por los medios de difusión, ellos mismos copartícipes visibles, como nunca antes, en la elección presidencial del 2006, de la polarización que es constitutiva del contexto de la disputa indicada antes. FIMEVIC ha sido sujeto a 17 auditorías, pero no podemos conocer los *hallazgos* de aquellas.

Me propongo insistir en lo justificable que es construir un punto de vista desde donde mirar un universo de información específica de carácter técnico operativo: son más de 2 millones de páginas en más de 170 contratos *disponibles* sobre *los segundos pisos*.¹ Solamente este dato carece de precedente en la historia de la Administración Pública local o federal. Por dos razones: están los contratos y también existe una divergencia entre el número de contratos totales *enlistados* y los *disponibles* digitalmente, que son presentados en detalle.

OBRA	CONTRATOS <i>DISPONIBLES</i> A TRAVÉS DE LA OIP DE FIMEVIC	CONTRATOS <i>ENLISTADOS</i> EN LA PÁGINA DEL FIMEVIC	CONVOCATORIAS DESIERTAS O CANCELADAS DE ACUERDO AL FIMEVIC
Distribuidor Vial San Antonio	49	48	
Distribuidor Vial San Antonio 2ª etapa	37	42	13
Puentes del Oriente	No aparece	20	

■ Salvador Guerrero Chiprés ■

Puente Vehicular Prolongación San Antonio, Eje 5 Poniente	20	11	8
2 Piso del Periférico, Las Flores-San Antonio	15	13	
2 Piso del Periférico, San Jerónimo-Las Flores	14	10	
Deprimido Vehicular Av. Del Rosal Eje 5 Poniente	5	4	9
Deprimidos Camino Real a Toluca-Observatorio	2	4	
Puentes Vehiculares Av. Fray Servando y Av. del Taller-Lorenzo Boturini	23	No aparece	
Deprimidos Vehiculares Tacubaya y Observatorio	2	No aparece	
Ligas eje "A" y "H"	7	No aparece	
Gasa de Salida a Avenida Prolongación San Antonio	No aparece	7	
TOTALES	174	159	30

Además, un investigador acucioso y con el tiempo necesario podría corroborar divergencias mayores respecto de la cantidad de información, su calidad y el contexto político cultural en que existe o no una expectativa de escrutinio público y, específicamente, si se hace uso de la Ley y se acude a los órganos garantes de la transparencia.

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

El mismo investigador verificaría que pocos fideicomisos son entes obligados. El fideicomiso es un instrumento híbrido en que aspectos de lo público son convertidos en espacios cuasi privados de decisión para evadir legislaciones de vigencia discutible. Éstas fueron creadas por un régimen que multiplicaba leyes y reglamentos a manera de capturar a los enemigos en una red de normatividad a veces ininteligible, contradictoria o simplemente impracticable en la capital del país.

Ese especialista, en la coordinación de un grupo investigador, podría establecer algún criterio de comparación de carácter cuantitativo y cualitativo entre la información disponible en el portal del FIMEVIC y el conjunto de las páginas del resto de los fideicomisos.

La información disponible en línea de *los segundos pisos*, sin embargo, no necesariamente implica la cobertura de los criterios de calidad y claridad de la información que debe ofrecerse. Es claramente mejor que la expuesta por otros fideicomisos. Sin embargo, puede ser percibida o construida, por razones técnicas o políticas, como insuficiente en relación con la expectativa de actores más acuciosos y de la influencia mediática interesada.

La calidad y cantidad de la información pública sobre esta obra debe valorarse en relación con su significado para los segmentos más exigentes de la población, mayormente avocados, precisamente, en la capital del país.

Así, en principio, es imposible omitir el hecho de que desde el 5 de diciembre de 2001, cuando se anuncia la intención de la obra hasta la entrega de la más reciente etapa de los segundos pisos el 14 de mayo de 2006, los diversos actores promovieron puntos de vista apropiados a sus intereses de posicionamiento financiero y político.

En otras palabras, es también un hecho registrable que *los segundos pisos* son un instrumento del gobernante para mostrar su capacidad de liderazgo y cumplir al mismo tiempo varios objetivos que incluyen promoción del capital, el empleo, exhibición de capacidad técnica y política, así como una gran señal de apertura hacia estratos medios y, en resumen, de énfasis de un manejo simultáneamente austero y discrecional de decisiones y presupuestos.

También fueron una herramienta de las compañías en una competencia que finalmente benefició a 76 empresas y que fue registrable por el público como nunca antes, sin que ella misma haya perdido algunos signos de opacidad, aún en el contexto del muy considerable avance que a nivel federal y local se ha registrado en la materia de transparencia desde 2002, el mismo año en que fue evidente el deslinde del gobierno de la ciudad respecto del Grupo Quart. También lo fue en la intensificación del

conflicto representado por los videos que el propio directivo de ese grupo promovió entre los actores políticos en el 2004, difundidos por Televisa.

El doble mito del que hablo operó, dicho de manera simplificada, así:

1) Para los actores políticos cercanos a las expresiones políticas divergentes o francamente opuestas a Andrés Manuel López Obrador, *los segundos pisos* son el emblema mayor de la *falta de transparencia* en el Distrito Federal. Su construcción se asocia a la idea de un gobernante voluntarioso, cuando no autoritario; contradictorio por promover la extensión de la superficie de rodamiento, algo relevante para la clase media mientras decía interesarse en primer lugar por los pobres, que en vez de promover el transporte público, empujaba una obra para ese segmento; encarnaba él mismo toda transparencia y por ello no requería ni aceptaría supervisión que pudiese provenir de aquellos a quienes podría considerar enemigos a su proyecto alternativo.

El que esto escribe recuerda que durante la presentación del Canal de Televisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 29 de mayo de 2006, Jorge Alcocer, ante la mención de la *transparencia* en el Distrito Federal cuestionó de inmediato: “¿Y cuándo habrá *verdadera información* sobre los segundos pisos?”.

Es claro que la *verdadera información* es diferente de aquella de que se dispone y deberá ser cercana o igual de aquella que algunos actores esperan en función de opiniones y compromisos políticos registrables.

Sin embargo, es sorprendente que ni en el CONSI (Consejo de Información) —la institución desplazada, durante la gestión de Alejandro Encinas como jefe de Gobierno, por su ineficiencia derivada de la intervención directa de las fuerzas políticas partidistas y del gobierno local— ni el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), creado con la reforma de octubre de 2005 y constituido en el primer cuatrimestre de 2006, recibieron, hasta octubre de 2006, ningún recurso de revisión para examinar la eventual ausencia de respuesta a preguntas específicas acerca de *los segundos pisos*. Sin embargo, sí hubo solicitudes de información rechazadas por el FIMEVIC.

2) Para quienes respaldaron a AMLO incondicionalmente, o por lo menos simpatizaban con él en su trayecto frustrado a la Presidencia de la República, *los segundos pisos* se convirtieron en *un desafío técnico y político descomunal simbólicamente rentable*. Implicaba el reto de demostrar capacidad de despliegue de herramientas legales, financieras, técnicas y también propagandísticas a efecto de validar la noción múltiple de que un gobierno de izquierda en el D. F. podría hacer con la nación lo que realizaba en la capital del país. Ello pese a todos los obstáculos. Al mismo tiempo, la

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

licitación inicial fue sujeta a un proceso de discusión pública inédita localmente y en el resto del país, por su intensidad y su extensión.

Tanto la información del FIMEVIC y la capacidad real demostrada para alcanzar el resultado planeado —“ahí está la obra” comentó el director de FIMEVIC, Alfonso Utrilla—, así como la discusión de sus detalles y significado resuenan al momento de inicio de la Administración 2006-2012. El fideicomiso y la obra son muestra de liderazgo y de conciliación de las expectativas de un segmento amplio de la opinión pública —y privada— nacional con capacidad de gobierno. También son muestra de una inquietud insatisfecha entre los segmentos más vigilantes de la sociedad capitalina.

Sin embargo, lo que deberá valorarse por un equipo de investigación es, en el contexto de la discusión de lo que significa transparencia en el Distrito Federal después de 2006, si la identificación de algunos actores políticos y sociales con cualquiera de los dos *mitos* mencionados a) la obra es muestra de opacidad o b) es demostración de capacidad y transparencia incuestionables, explica la polarización de sus opiniones. Es decir, la identificación ideológica y la visceralidad concomitante parece ser más notable que los argumentos y la información verificable y contextualizada.

Si la disputa democrática incluye centralmente la rendición de cuentas, el acceso a la información y específicamente el valor llamado *transparencia*, la Administración 2006-2012 tendrá oportunidad de mostrar su aliento democrático en el proceso institucional, operativo, mediático de atribuir contenido específico a esa noción cuyos límites los establece la confrontación en el contexto de la opinión pública. Esto será particularmente relevante en lo que respecta a la licitación y otorgamiento de obra pública.

LA EXPERIENCIA EN EL INFODF

A partir de experiencias empíricas, el *mito* se traslada del espacio imaginario al espacio tangible. Bajo esta lógica, que se puede ilustrar con la experiencia concreta del INFODF, la transparencia se refiere también a los límites que se tocan con la gestión cotidiana de esta política pública. En este caso, ejemplos representativos del trabajo de los primeros nueve meses de vida del INFODF.

¿Quiénes vigilan a quiénes? Conocer datos acerca de quienes se encargan de velar por nuestra seguridad es información que no puede sernos negada, como lo hizo la SSP del D. F. al no entregar información a una solicitante, quien a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, que tiene toda persona, quiso saber cuántos de los policías que se encargan de cuidar su seguridad, y a quienes se les aplicaron exámenes sicométricos, no cubrieron con los requerimientos del perfil del

puesto; así como cuántos casos de trastornos bipolares, personalidades paranoides, casos de agresividad o violencia y casos de riesgo suicida, se detectaron.

Los funcionarios públicos reciben un sueldo a partir de dinero público, lo que les obliga a estar regulados por la LTAIPDF; sin embargo, el uso que cada uno de ellos le dé a sus ingresos es una acción personal, la cual ya no puede ser conocida por los ciudadanos a través del derecho de acceso a la información pública, pues el dinero ha pasado de la esfera pública a la privada. Por ello, el INFODF resolvió que la información solicitada por un ciudadano, relativa a la cantidad que recibe el Sindicato de Trabajadores del Poder Judicial del Distrito Federal por concepto de cuotas sindicales de sus agremiados, constituye información confidencial.

El transporte público en la capital del país es causa de conflictos viales, asaltos y actos de corrupción. Saber cuántos títulos de concesión ha otorgado la SETRAVI a taxistas del Distrito Federal, así como el número de taxis que han tramitado revista y vigencia anual de la concesión o permiso, es información que por ley los ciudadanos tienen derecho a conocer. Es por ello que el Pleno del INFODF ordenó a la Secretaría de Transportes y Vialidad entregar esta información a un ciudadano que la solicitó en el pleno ejercicio de su derecho de acceso a la información pública del Distrito Federal.

El cambio de gobierno debe ser un proceso transparente para todos los gobernados; se deben conocer los recursos públicos que sean destinados a un equipo de transición, ya que ésta es información que por ley se establece con el carácter de pública. Es por ello que el Pleno del INFODF resolvió ordenar a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal entregar una nueva respuesta debidamente fundada y motivada a la solicitud de información que le realizó un ciudadano sobre los recursos destinados al equipo de transición de Marcelo Ebrard, así como cuánto destinaría a esta acción cada ente público del Distrito Federal.

Al cierre de esta edición, el Pleno del INFODF había resuelto ordenar al gobierno de la Ciudad de México dar a conocer el padrón de adultos mayores beneficiarios de la pensión alimenticia. La reserva en la discusión fue que pese a ser requeridos nombre, delegación y edad al gobierno, un investigador tendría dificultad para elaborar un muestreo indicativo de la veracidad de la información de ser presentada en línea durante los días siguientes.

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

EXPEDIENTE	ENTE PÚBLICO	MOTIVO DEL RECURSO	SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN
RR.064/2006	Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal	Negativa a proporcionar información relativa a evaluaciones sicométricas practicadas a policías	El Pleno del Instituto MODIFICÓ la respuesta proporcionada por el ente público y ordenó entregar la información solicitada en los numerales 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12 y 13 (*) de la solicitud de información, eliminando en su caso, la información de acceso restringido. Se dio vista a la Contraloría General del Distrito Federal
RR.023/2006	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Omisión de respuesta a solicitud de información sobre cuotas sindicales y ayudas que el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal da al sindicato de trabajadores del Poder Judicial del Distrito Federal	El Pleno del Instituto SOBRESEYÓ el recurso de revisión
RR.034/2006	Secretaría de Transportes y Vialidad	Negativa a proporcionar información relativa a permisos, concesiones, padrón actualizado de permisionarios y/o concesionarios, títulos de concesión, entre otros, expedidos a taxistas del Distrito Federal	El Pleno del Instituto REVOCÓ la respuesta del ente público y ORDENÓ entregar la información solicitada por el recurrente en lo que respecta a los numerales 1, 3, 4, 5, 6 y 7 (**) de la solicitud de información
RR.090/2006 y RR.094/2006 Acumulados	Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal	Negativa a proporcionar información relativa a los recursos que serán destinados al equipo de transición de Marcelo Ebrard así como cuánto será destinado por cada ente público del D. F. y el documento donde estén previstos estos gastos	El Pleno del INFODF REVOCÓ la respuesta del ente público y ORDENÓ se emita una nueva respuesta debidamente fundada y motivada

RR.100/2006	Secretaría de Salud del Distrito Federal	Negativa a entregar el nombre, dirección y fecha en la que los beneficiarios de la pensión alimenticia para los adultos mayores de setenta años reciben este apoyo en las 16 delegaciones del Distrito Federal, así como la edad de cada beneficiario	El Pleno del INFODF REVOCÓ la respuesta y ORDENÓ entregar la lista con los nombres, edad y delegación Política en la que residen los beneficiarios de la pensión alimenticia para los adultos mayores de setenta años, preferentemente en medio magnético
-------------	--	---	---

(*) Numerales del RR.064/2006.

- 3) Cuántos policías no cubrieron los requerimientos para cubrir el perfil del puesto solicitado, de aquéllos a quienes se les practicó exámenes sicométricos durante 2005 y 2006.
- 4) Cuántos policías sí cubrieron los requerimientos para cubrir el perfil del puesto solicitado, de aquéllos a quienes se les practicó exámenes sicométricos durante 2005 y 2006.
- 5) Cuáles han sido las decisiones de la dependencia con respecto a los policías que no cubren los perfiles para el puesto de que se trate, según los exámenes sicométricos.
- 7) Copia de los reportes de control de las evaluaciones sicométricas practicadas durante los meses de noviembre y diciembre de 2005, y enero de 2006, excepto los datos personales que identifiquen o hagan identificable al policía de que se trate.
- 9) Como resultado de las evaluaciones sicométricas practicadas a los policías de la dependencia, cuántos casos de trastorno severo se detectaron.
- 10) Como resultado de las evaluaciones sicométricas practicadas a los policías de la dependencia, cuántos casos de trastornos emocionales se detectaron.
- 11) Como resultado de las evaluaciones sicométricas practicadas a los policías de la dependencia, cuántos casos de trastorno bipolar se detectaron.
- 12) Como resultado de las evaluaciones sicométricas practicadas a los policías de la dependencia, cuántos casos de riesgo suicida se detectaron.
- 13) Como resultado de las evaluaciones sicométricas practicadas a los policías de la dependencia, cuántos casos de agresividad o violencia y personalidades paranoides se detectaron.

(**) Numerales del RR.034/2006.

- 1) Copia de los permisos, concesiones y/o autorizaciones que se han otorgado a taxistas del Distrito Federal y que a la fecha están vigentes.
- 3) Copia de los títulos de concesión otorgados por la SETRAVI a taxistas del Distrito Federal.
- 4) Copia de los expedientes que se han integrado por la SETRAVI respecto de los taxistas que actualmente gozan de concesión o permiso.
- 5) Formato de servicios requisitados por los taxistas interesados o solicitantes para tramitar cesión de derechos.

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

6) De los taxis que han tramitado revista y vigencia anual de la concesión o permiso, entre los años 2004, 2005 y 2006, solicitó copia de los expedientes respectivos, integrados para el trámite de esta revista y vigencia de concesión o permiso.

7) Copia de la declaratoria de estado físico y mecánico, presentado por los permisionarios y/o concesionarios del servicio de transporte público individual de pasajeros (taxi), para la obtención de la revista vehicular reglamentaria, para los años 2004, 2005 y 2006.

SIN CONCLUSIÓN

La capital del país está cercana a un colapso vehicular, publicó *La Jornada* en octubre. En el mismo mes, *Reforma* adujo que requerimos construir 349 kilómetros de vialidades, quince veces más de lo aportado por lo que genéricamente llamamos *segundos pisos*.

Más allá de la información disponible por múltiples vías, seguiremos presenciando dos grandes posiciones: 1) *los segundos pisos* son muestra de capacidad de gobierno, austeridad y exhibición pública de acuerdos legítimos y legales; y 2) *los segundos pisos* son una demostración de los límites que arreglos entre gobernantes y empresarios imponen a la expectativa ciudadana de rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia.

Algunos de los límites de *transparencia* los hemos tocado en el INFODF y su análisis es parte de una reflexión que hemos empezado a construir.

BIBLIOGRAFÍA

ANSOLABEHRE, KARINA. "Lo 'secreto' de la democracia: venta de armas argentinas a Ecuador y Croacia", en *El poder de la transparencia. Seis derrotas a la opacidad*. 1a ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2005, 217 p.

ELIZONDO, CARLOS, et al. *Democracia y transparencia*. 1a ed. Instituto Electoral del Distrito Federal. México, 2005, 208 p.

LACLAU, ERNESTO. "Ethics, Normativity and the Heteronomy of Law". 2004 (<http://www.policaltheory.info/essays/laclau.htm> consultado el 30 de octubre de 2006).

LÓPEZ-AYLLÓN, SERGIO (ed.). *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. 1a ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2006, 262 p.

MERINO, MAURICIO (ed.). *Transparencia: libros, autores e ideas*. 2a ed. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2005, 96 p.

REYES HEROLES, Federico. *Corrupción: de los ángeles a los índices*. 3ª ed., México, IFAI.

SALAZAR, PEDRO (ed.). *El poder de la transparencia. Seis derrotas a la opacidad*. 1a ed. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2005, 217 p.

TREJO, PABLO y Vladimir Aguilar. *Transparencia y Control Gubernamental en el Distrito Federal*. 1a ed., México, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2006. 299 p.

TRINIDAD, ÁNGEL. *Impacto de la Transparencia y Acceso a la Información en la Sociedad y el Gobierno*. 1ª ed., México. Editorial Porrúa.

SOREL, GEORGES. *Reflections on Violence*. Reino Unido. Cambridge University Press, 1999. 300 p.

VILLANUEVA, ERNESTO. “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en *Transparencia: libros, autores e ideas*. 2a ed. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2005, 96 p.

NOTAS

1. Al 13 de noviembre existían en Internet copias de 174: Distribuidor Vial San Antonio, Distribuidor Vial San Antonio Segunda Etapa, Puente Vehicular Prolongación San Antonio Eje 5 Poniente, Deprimidos Vehiculares, Segundo Piso del Periférico, San Jerónimo-Las Flores, Ligas eje “A” y “H” y Puentes Vehiculares Av. Fray Servando y Av. del Taller-Lorenzo Boturini.

Existe una relación directa entre el *Canal Judicial de Televisión* y el Distrito Federal. Ésta se registra en distintos ámbitos. Existe también una conexión entre la cultura jurídica y la cultura de la transparencia que impulsan los órganos garantes como el IFAI a nivel federal y el INFODF localmente.

En términos de cobertura, los habitantes del Distrito Federal son los primeros en contar con la señal del *Canal Judicial*. Desde el pasado 29 de mayo de 2006, los capitalinos reciben la señal de esta televisora a través del *Canal 112* de Cablevisión. Con esto, los habitantes de la Ciudad de México son los primeros en beneficiarse con la programación de este medio de comunicación del Poder Judicial de la Federación.

Otro aspecto relevante tiene que ver con la difusión de las actividades que se realizan en el ámbito de la impartición de justicia capitalina. Así, el *Canal Judicial* ha realizado diversas coberturas de foros, congresos, seminarios y conferencias magistrales, que se realizan en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por ejemplo.

Lo mismo ocurre con la cobertura cotidiana que se realiza para nutrir al informativo del *Canal Judicial* denominado “Noticias del Poder Judicial de la Federación”. En este espacio, se da cuenta de la intensa actividad que se genera en tribunales y juzgados de la Ciudad de México.

Otro ámbito relevante tiene que ver con la vinculación que se da con las principales

El poder de la transparencia

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Canal Judicial de Televisión

Sergio Uzeta Murcio

Director general del *Canal Judicial de Televisión*

suzetam@mail.scjn.gob.mx

A B S T R A C T

El autor propone realizar acciones encaminadas a acercar la justicia a más mexicanos a través de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, promoviendo en mayor medida la conexión entre la cultura jurídica y la cultura de la transparencia. A través del *Canal Judicial* existe un acercamiento directo con la sociedad respecto a la toma de decisiones de las instancias judiciales.

universidades que imparten la carrera de Derecho y que tienen su asiento en el Distrito Federal. Con esto, el *Canal Judicial* contribuye de manera directa a la difusión de la cultura jurídica entre maestros y estudiantes.

La vinculación también se da con los abogados que, en forma individual o a través de colegios y barras, buscan fortalecer a las instituciones por medio del análisis y estudio de los distintos fallos y decisiones que tienen lugar en los diversos órganos que conforman al Poder Judicial Federal.

Una evidencia de este fortalecimiento institucional fue la selección y designación de los seis magistrados electorales en octubre, para constituir el actual Tribunal Federal Electoral. El proceso fue sometido a un profundo escrutinio, también televisivo, que demuestra la disposición de favorecer la cultura de la transparencia, en este caso, a nivel federal.

La relación con otros medios de comunicación de la ciudad resulta fundamental para contribuir al fortalecimiento y renovación de la cultura jurídica entre los habitantes de la Ciudad de México.

UN COMIENZO: EL *CANAL JUDICIAL DE TELEVISIÓN* Y EL DISTRITO FEDERAL

México se encuentra inmerso en un profundo y vertiginoso proceso de cambio. Este proceso pone a prueba a los mexicanos y a las instituciones nacionales. Se trata de un momento que refleja el avance de nuestra vida democrática pero que, al mismo tiempo, pone al descubierto los grandes retos que tenemos que sortear como país y en la Ciudad de México.

El Poder Judicial de la Federación no es ajeno a este cúmulo de transformaciones y retos. Por el contrario, la Judicatura Federal ha buscado, como nunca antes, una mayor cercanía con la sociedad. Esta búsqueda es lo que caracteriza, precisamente, a la nueva etapa que vive el Poder Judicial de la Federación, y que se refleja en una serie de acciones que tienen como objetivo acercar la justicia a más mexicanos. Esto involucra nuestra responsabilidad en el país y en su capital.

Permítanme hacer un breve recuento de algunas de las acciones que dan sustento a la afirmación anterior. En primer lugar, debemos mencionar el nuevo papel de las casas de la Cultura Jurídica, sedes dependientes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se han convertido en la principal puerta de acceso de miles de mexicanos a los servicios que les ofrece el sistema judicial. Hay más de 32 casas de la Cultura Jurídica en todo el territorio nacional.

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

También vale la pena mencionar las nueve épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, con información permanente y actualizada sobre el quehacer del Poder Judicial Federal.

Mención aparte merece la obra editorial del Poder Judicial que tiene como objetivo convertirse en un medio de difusión de su quehacer para que la sociedad pueda identificar sus derechos y tenga acceso a los servicios que le ofrece el sistema de justicia federal.

Los Foros de Análisis y de Reflexión, celebrados durante dos años, que sirven como un mecanismo de vinculación con la sociedad y con la comunidad jurídica nacional, han sido fundamentales para escuchar opiniones y recoger propuestas en torno al quehacer de los órganos que integran al Poder Judicial de la Federación. Este tipo de acciones son fundamentales porque existe la percepción entre la sociedad mexicana de que el sistema de justicia no está funcionando como debiera.

La transparencia y el acceso a la información se han convertido en factores característicos de los nuevos tiempos que vive el país y, en particular, el Poder Judicial Federal. En este sentido, vale la pena mencionar la aparición de las sentencias que se dictan en la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la página de Internet de este alto tribunal, o el reglamento relativo a la transparencia y el acceso a la información emitido por el Poder Judicial de la Federación, así como las transmisiones del Pleno de Ministros de la Corte por televisión, las cuales iniciaron el 16 de junio de 2005. La rendición de cuentas, el derecho de acceso a la información pública y en particular las leyes de transparencia, son el contexto en que surgimos a la opinión pública nacional y del Distrito Federal.

Las acciones para acercar a este importante poder federal con los mexicanos son de gran relevancia. Y ahora, con la salida al aire de la señal del *Canal Judicial*, desde el 29 de mayo de 2006, el Poder Judicial de la Federación contribuye de manera directa a promover y fortalecer la cultura de la legalidad entre los mexicanos.

Entre las mejores contribuciones que hemos realizado desde el 2006, se encuentran el abrir y dar acceso a la forma en que se toman las decisiones en los distintos órganos que conforman al Poder Judicial de la Federación. Y no sólo dar acceso, que en sí mismo constituye un gran avance, sino también hacer accesible a la población el complejo mundo judicial a través de un esfuerzo colectivo de comunicación, como lo es el *Canal Judicial*. Un esfuerzo que permitirá, por ejemplo, una mayor comprensión de los fallos y sentencias de jueces y magistrados.

El arranque formal de las transmisiones del *Canal Judicial* marcó el inicio de una nueva etapa que seguramente permitirá una mayor vinculación entre la sociedad mexicana y las decisiones que se toman en el seno de los órganos de este importante

poder de la federación. Pero al mismo tiempo, el *Canal Judicial de Televisión* debe ser visto y entendido como un gran proyecto integrador de los esfuerzos que se realizan en el Poder Judicial de la Federación para contar con un mejor sistema de justicia para el siglo XXI.

CANAL JUDICIAL: "EL PODER DE LA TRANSPARENCIA"

El *Canal Judicial de Televisión* es un espacio de información, difusión y vinculación entre los órganos que integran al Poder Judicial de la Federación y la sociedad mexicana. Se trata de un medio de comunicación de servicio público, sin fines de lucro, al servicio de los mexicanos.

Una de las fechas más importantes se dio el 29 de marzo de 2006 cuando, en el marco de la Expo-Convención de la Cámara Nacional de la Industria de Telecomunicaciones por Cable (Canitec), la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Presidencia de la Canitec, firmaron el convenio para que los sistemas de televisión por cable de la República Mexicana distribuyan la señal del *Canal Judicial* por todo el país.

El *Canal Judicial* inauguró sus operaciones con una programación que inicia a las 11 de la mañana y concluye a la medianoche, de lunes a viernes. Los sábados y domingos, la Programación se inicia también a las 11 horas, pero concluye a las 21:30 horas.

El *Canal Judicial* tiene como objetivo difundir de manera directa, transparente y sin intermediarios, el quehacer de los distintos órganos del Poder Judicial Federal y contribuir al fortalecimiento y renovación de la cultura jurídica en el país. Todo ello, como vía para fortalecer el Estado de Derecho y las instituciones públicas.

Para cumplir con estos objetivos, el *Canal Judicial* ha desarrollado diversas barras de Programación. Entre las principales destaca la transmisión en vivo de las sesiones del Pleno de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, algunas sesiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, más adelante, ciertas audiencias relevantes que se celebren en diversos tribunales.

Todo lo anterior para que el público observe en vivo y en directo la forma en que se toman decisiones en estas instancias judiciales. Con ello, se refuerza el valor fundamental que da vida y forma parte de la naturaleza de este medio público de comunicación: la transparencia. Por ello, el slogan principal del *Canal Judicial* es: "El poder de la transparencia".

Otras barras tienen que ver con el desarrollo de programas informativos como el Noticiero Judicial, un Resumen Semanal de Noticias y el Reportaje de la Semana.

■ Límites y Potencial de la Transparencia ■

La discusión abierta y franca de los fallos y sentencias que dicta el Poder Judicial Federal se ve reflejada en la serie Temas y Debates, que incluye entrevistas con los principales personajes que forman parte de los órganos que integran a este importante poder de la federación, y la Mesa de Opinión, que cuenta con la participación de distinguidos miembros de la comunidad académica y jurídica del país.

Para conocer qué hacen y dónde están las casas de la Cultura Jurídica que dependen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presentamos la serie La Ruta de la Cultura Jurídica, donde se puede observar el nuevo papel de estas representaciones que se han convertido en la puerta de acceso a los servicios que el Sistema Judicial Federal ofrece a los mexicanos.

Foro Judicial es otra de las series que día con día refleja el quehacer de todos los órganos que integran a la Judicatura Federal y la vertiginosa actividad que se da en las sedes donde se imparte justicia en todo el país.

La vinculación con los futuros abogados también está contemplada para una etapa posterior como parte de la programación del *Canal Judicial*, sobre todo en lo que tiene que ver con la rica vida académica que se da en las distintas escuelas y facultades donde se imparte la carrera de Derecho, en este ámbito destaca la capital del país.

Una de las partes más atractivas del *Canal Judicial de Televisión* es toda su imagen promocional y simbología propia. Los recintos judiciales cuentan con un gran patrimonio histórico, arquitectónico y artístico. Las cortinillas promocionales y demás elementos gráficos del *Canal Judicial* sirven para que el gran público conozca los recintos donde se imparte justicia.

En síntesis, el *Canal Judicial de Televisión* es una opción indispensable que busca reflejar, en términos llanos y sencillos, qué es, qué hace, cómo lo hace y para qué hace las cosas el Poder Judicial de la Federación, y representa un salto cualitativo en materia de transparencia.

EL VALOR FUNDAMENTAL DE LA TRANSPARENCIA

La salida al aire de la señal del *Canal Judicial de Televisión*, a partir del pasado 29 de mayo de 2006, marca, sin duda, el inicio de una nueva etapa en la vida del Poder Judicial de la Federación y los órganos que lo integran. Una etapa que está marcada por el valor fundamental de la transparencia.

En esta nueva etapa aparecen dos vertientes fundamentales. La vertiente interna, la cual tiene que ver con la existencia misma del *Canal Judicial de Televisión* al convertirse el propio canal en un proyecto integrador de todos los esfuerzos y las acciones que se generan en los órganos que integran este importante poder de la

federación. Esto ayudaría a darle dimensión al trabajo que se realiza en el seno de este poder federal.

Por otra parte, la vertiente externa se refiere a la vinculación directa que se da con la sociedad mexicana a partir del surgimiento de este medio de comunicación, que busca ser un puente directo de información, pero también de amplio servicio para los mexicanos.

En esta primera etapa, el *Canal Judicial* puede ser visto en el Valle de México a través del *Canal 112* de Cablevisión y en más de 100 sistemas de televisión por cable de todo el país. Próximamente, la señal del *Canal Judicial* será subida al sistema satelital SKY.

COMENTARIO FINAL

Con el lanzamiento del *Canal Judicial de Televisión*, el Poder Judicial de la Federación abre sus puertas, de par en par, para que los mexicanos tengan acceso directo y sin intermediarios, a la forma en que se toman decisiones en el seno de los principales órganos de este poder federal, como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin embargo, sabemos que no basta con dar acceso a la información sobre las decisiones que se toman en un mundo tan especializado como lo es el mundo del derecho y tan intrincado como lo es su relación con las expectativas ciudadanas después del 2006.

Por eso, queremos ir más allá para hacer accesible esa información. Sólo así podremos establecer una comunicación más directa y efectiva con los mexicanos. Sólo haciendo este esfuerzo de traducción podremos servir de mejor manera a la sociedad y cumplir nuestra misión de ser un medio de comunicación sin fines de lucro.



Los Autores

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ

Economista egresado de la UAM Iztapalapa. Maestrante en Administración Pública por el INAP. Comisionado ciudadano del INFODF (2006-2012). Se ha desempeñado como director general de Relaciones Públicas y titular de la Unidad de Enlace en la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Aguascalientes; coordinador general de Transparencia en el Gobierno del Estado de México; director regional, director general de Difusión y titular de la Unidad de Enlace en el INEGI; catedrático de la Universidad Anáhuac del Norte.

ALBERTO TREJO VILLAFUERTE

Estudió Periodismo y Comunicación Colectiva en la ENEP-Aragón. Cursó el Diplomado en Administración Pública. Jefe de Programación de la Dirección de Difusión Cultural de la Universidad Autónoma Chapingo, secretario particular del Rector (UACH). Subdirector de Desarrollo Rural en Tláhuac. Subdirector de Servicios Urbanos en Venustiano Carranza. Subdirector de Gobierno y Subdelegado Jurídico y de Gobierno en Gustavo A. Madero. Diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y presidente de la Comisión de Administración Pública en la III Legislatura (2003-2006).

ÁNGEL KURI CERVANTES

Estudia la licenciatura en Relaciones Internacionales en el ITAM. Investigador de Fundar, Centro de Análisis e Investigación en el programa de Instituciones de derechos humanos y seguridad ciudadana.

ARELI CANO GUADIANA

Licenciada en Derecho por la UNAM, realizó estudios de maestría en Administración Pública en el INAP. Comisionada ciudadana del INFODF (2006-2012). Su trayectoria profesional la ha desarrollado en la Presidencia del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), la Comisión de Gobierno de Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Contraloría Interna de la Procuraduría General de la República. En el IEDF formó parte de su Comité de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

ARTURO ALCALDE JUSTINIANI

Licenciado en Derecho por la UNAM. Licenciado en Relaciones Industriales por la Universidad Iberoamericana. Integrante de la Coordinación Jurídica Nacional del Frente Auténtico del Trabajo (FAT). Titular del Despacho “Asesoría Jurídica Laboral”. Miembro del Comité de Directores de la Internacional Labor Rights Fund. Ha representado a la Unión Nacional de Trabajadores (UNT).

ARTURO DEL CASTILLO VEGA

Director de Evaluación y Atención a la Sociedad del INFODF.

BERTHA LUJÁN URANGA

Contadora pública. Contralora general del Gobierno del Distrito Federal (2000-2006). Militante durante más de 20 años en el Frente Auténtico del Trabajo (FAT). Durante casi 10 años coordinó la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio A. C. (RMALC). Ha sido articulista del periódico *La Jornada*.

DAVID COLMENARES PÁRAMO

Economista. Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas en la SHCP. Secretario de Finanzas de Oaxaca. Coordinador de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales. Coordinador de Administración Fiscal Regional en la Zona Sur. Director de Finanzas y Administración de LICONSA. Miembro de la Junta de Gobierno de LICONSA, DICONSA y el SAT.

EDUARDO BOHÓRQUEZ LÓPEZ

Maestro en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Cambridge, Inglaterra. Director de Transparencia Mexicana, Capítulo México de Transparencia Internacional. Director ejecutivo de la Fundación Este País, A. C.

EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA

Licenciado en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestro en Ciencias Sociales por FLACSO-Sede México. Profesor universitario, experto consultor y asesor en temas de participación ciudadana, derechos humanos y sociedad civil. Fue director general de Centro Nacional de

Comunicación Social de 1994 a 1999, consejero electoral del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal de 1999 hasta 2001, año en el que es nombrado presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y confirmado en su cargo en septiembre de 2005.

ERNESTO VILLANUEVA VILLANUEVA

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Universidad del Norte. Doctor en Comunicación por la Universidad de Navarra. Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM donde coordina el área de Derecho de la Información. Titular de la Cátedra Konrad Adenauer en Derecho de la Información para Centroamérica y el Caribe. Columnista especializado para el periódico *El Universal* y la revista *Proceso* en México.

FRANCISCO JAVIER ACUÑA LLAMAS

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Derechos Humanos. Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Integrante del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT e investigador asociado nivel C del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Miembro del Comité Ético de la Secretaría de Salud de Gobierno del Distrito Federal. Coordinador de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República.

IGNACIO NÚÑEZ RUIZ

Licenciado en Economía (UAM) y pasante de la carrera de Lengua y Literatura Hispánicas (UNAM). Asesor del INFODF. Ha trabajado en organismos relacionados con la salud, la seguridad social y el transporte aéreo, en los campos de planeación, organización, recursos materiales y servicios generales. Investigador en economía financiera y profesor asistente en la UAM.

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California. Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales y Coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM. Colaboró

con el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Budget Accountability Project y el Open Society Institute en proyectos sobre Reforma del Estado, Corrupción, Transparencia y Leyes de Acceso a la Información.

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ

Licenciado en Administración de Empresas por la UNAM. Comisionado ciudadano del INFODF (2006-2012). Realizó estudios de maestría en sociología en la UNAM. Secretario técnico del Consejo de Información Pública del Distrito Federal.

JORGE CARLOS DÍAZ CUERVO

Maestro en Dirección Internacional por el ITAM. Licenciado en Economía por la Southwestern University. Diputado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura (2006-2009). Titular de la Unidad de Incorporación al Seguro Social en el IMSS. Miembro del Comité Ejecutivo Nacional y presidente en el Distrito Federal de Fuerza Ciudadana. Miembro del Consejo Político Federado. Presidente de la Comisión Electoral Federal del partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina.

JOSÉ ANTONIO RAMÍREZ DELEÓN

Licenciado en Economía por la UNAM. Director Asociado del despacho JARD Corporativo S.C. Director del Sistema Nacional de Archivos del Archivo General de la Nación. Miembro del Grupo Iberoamericano de Gestión de Documentos Administrativos y del Comité on Current Records del Consejo Internacional de Archivos de la UNESCO. Asesor Internacional del Archivo General de la Nación de Colombia.

JOSÉ BUENDÍA HEGEWISCH

Estudios de doctorado en el Programa de Cambio Social de la Facultad de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Director ejecutivo de la Fundación Prensa y Democracia (PRENDE). Diputado en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura (2000-2003). Profesor de la Universidad Iberoamericana.

MARÍA DE LOS ÁNGELES HERNÁNDEZ SÁNCHEZ

Licenciada en Derecho, con posgrado en Fundamentos Institucionales del Desarrollo por la Universidad Abierta de Cataluña, con un diplomado en “Administración Estratégica de Instituciones Públicas” por la Universidad de Berkeley. Directora de Capacitación y Comunicación Social del INFODF.

MARÍA MARVÁN LABORDE

Doctora en Sociología por la New School for Social Research de Nueva York. Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (2006-2012). Comisionada presidenta del IFAI (2002-2006), consejera del Instituto Federal Electoral en el estado de Jalisco. Profesora investigadora en la Universidad de Guadalajara y editorialista en los periódicos *Milenio*, *Siglo 21* y *Público Milenio*.

HÉCTOR MAURICIO LÓPEZ VELÁZQUEZ

Licenciado en economía por la UNAM con estudios de especialización en la Universidad Complutense. Presidente de la Fundación Colosio A. C., filial Distrito Federal. Coordinador de la Fracción Parlamentaria del PRI en la III Legislatura de la Asamblea Legislativa del D. F. (2003-2006). Secretario general de la Agrupación Política Nacional “Democracia XXI”; vicepresidente de la Liga de Economistas Revolucionarios y presidió la corriente priísta “Democracia para el Cambio”.

ÓSCAR MAURICIO GUERRA FORD

Maestro en Ciencias Económicas por la UNAM. Comisionado ciudadano presidente del INFODF (2006-2009). Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM. Reconocido con el Premio a Jóvenes Académicos por la UNAM en el año 2000. Presidente del Colegio Nacional de Economistas, A. C. durante el periodo 2004-2006.

PATRICIA GALEANA HERRERA

Historiadora. Catedrática de la UNAM. Ha sido investigadora del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM. Coordinadora académica del Instituto

de Investigaciones “Dr. José Ma. Luis Mora”. Directora general de Intercambio Académico de la UNAM. Directora del Archivo Histórico Diplomático “Genaro Estrada”. Directora del Instituto “Matías Romero” de Estudios Diplomáticos de la S.R.E. Directora del Archivo General de la Nación.

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS

Doctor en Teoría Política y Contemporánea (Ideología y Discurso) obtenido en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex, Inglaterra. Comisionado ciudadano del INFODF (2006-2012). Profesor investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Estado de México. Periodista en *La Jornada* y comentarista radiofónico en el Instituto Mexicano de la Radio. Premio Nacional de Periodismo en 1997, entregado por el presidente Ernesto Zedillo.

SERGIO UZETA MURCIO

Licenciado en Comunicación por la Universidad Iberoamericana. Director General del *Canal Judicial de Televisión*. Gerente corporativo de Comunicación Social de Petróleos Mexicanos (PEMEX). Director de Noticiarios y Programas Informativos de *Canal Once*. Conductor titular del programa “Noticias con Sergio Uzeta” y “Perspectiva Semanal”.

TANIA SÁNCHEZ ANDRADE

Maestra en Relaciones Internacionales y Desarrollo por la Universidad de Columbia. Licenciada en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Coordinadora del proyecto del Colectivo por la Transparencia del programa de Transparencia, Presupuestos y Políticas Públicas en Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Claroscuros de la Transparencia en el Distrito Federal
Horizontes en el Escrutinio de la Gestión Pública
© **Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal**
Primera edición, diciembre de 2006.
Primera reimpresión, diciembre de 2007.
Tiraje: 3,000 ejemplares
Se terminó de imprimir en los Talleres de
Corporación Mexicana de Impresión S. A. de C. V.
México, D. F.



COLECCIÓN TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO