

Transparencia gubernamental y acceso a la información en México (2002-2010): un análisis exploratorio

María Esther Martínez Díaz* y Leticia Heras Gómez**



* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Toluca, México.

** Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo electrónico: ma.esther.martinez@itesm.mx y leticiaheras@hotmail.com

Resumen. Se explora el estado actual de la transparencia y el acceso a la información pública en México, como parte inicial del proceso democrático de rendición de cuentas. Para abordar con mayor precisión el tema, primero se incursiona en el contexto político del que surge la política de transparencia gubernamental en México; luego se evalúa el alcance que han tenido las diferentes leyes que dan origen a dicha política de transparencia; y finalmente se analiza su avance a partir del instituto encargado de operarla. La idea central es conocer hasta dónde, cómo y bajo qué ideas centrales se ha estado materializando la transparencia y el acceso a la información en México, desde la expedición de la Ley respectiva en 2002 y hasta el “Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información Pública” de 2008.

Palabras clave: transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas.

Transparency and Public Access Information in Mexico (2002-2010): an Exploratory Analysis

Abstract. The purpose of this essay is to examine the current state of the transparency and public information access policy in México, as the initial step of the democratic accountability process. In order to make a more precise and rigorous examination the first step is to make a brief incursion into the political context over which this policy was put forward; then an evaluation of the different laws of transparency is done; and finally we review briefly the advance of that policy in terms of the institution responsible to operate it. The main idea is to analyze how far, and under what terms, the transparency policy is taking place in México's political scenario since the Law of 2002 up to the implementation of *Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información Pública* in 2008.

Key words: transparency, access to public information, accountability.

Introducción

El propósito de este artículo es explorar el estado actual de la rendición de cuentas en México y de la transparencia como elemento inicial de la misma, en conjunción con el acceso a la información. Para abordar con mayor precisión y rigor dicha exploración, es necesario en primer lugar incursionar en el contexto político en el que surgen las decisiones de impulsar la transparencia gubernamental en México; y en segundo lugar evaluar el alcance que han tenido las diferentes

leyes que dan origen a la política de transparencia y acceso a la información.

El artículo se compone de dos partes, la primera describe el marco político bajo el cual surge la política de transparencia y acceso a la información en México durante la primera parte del gobierno de Vicente Fox, como primer presidente de la alternancia. La segunda parte la constituye una revisión sobre el marco legal que perfila dicha política, el cual se compone esencialmente de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información* que entró en vigor en 2002,

sus reformas posteriores y el Programa de Rendición de Cuentas, Transparencia y Acceso a la Información Pública puesto en marcha por el presidente Felipe Calderón en 2008.

1. Marco político: el desmantelamiento del régimen autoritario y la alternancia partidista

En verano de 2002 el sistema político mexicano experimentó por primera vez en su historia contemporánea la alternancia política en la presidencia

de la República, hecho por demás significativo para un régimen autoritario comandado por un solo partido político desde 1929. No es necesario abundar en los términos bajo los cuales tuvo lugar este cambio en el espectro electoral mexicano, pues lo han discernido con profundidad muy destacados estudiosos, lo que sí importa para este trabajo es examinar las propuestas del nuevo gobierno, que por un lado buscaban distanciarse del régimen anterior y por otro intentaban generar un mayor consenso a su favor. Una de las cuales fue justamente la política de transparencia. Veamos cómo se dio su curso.

Proveniente de un grupo de panistas de nuevo cuño, Vicente Fox se presentaba a la opinión pública como un presidente pragmático y moderno. Hay que recordar que el Partido Acción Nacional (PAN), el partido con el cual ganó la presidencia, había sido una organización cercana a la Iglesia y jerarquías católicas mexicanas y a las organizaciones conservadoras tradicionales. Sin embargo, el nuevo presidente militaba en un sector del partido más identificado con la élite empresarial que reivindicaba un papel más activo en la vida política (Loeza, 1999; Mizrahi, 1998, citado por Serrano, 1998). Dentro de esta nueva figura presidencial se perfilaba la idea de atacar a sus antecesores utilizando el tema de la corrupción como bandera y de la opacidad en la administración pública de la época priísta.

Sobre estos dos asuntos el Partido Revolucionario Institucional (PRI) había cometido los excesos propios de un sistema político autoritario y Fox tenía materia para la crítica. Los escándalos de corrupción de los últimos gobiernos del PRI, en particular el de Carlos Salinas de Gortari, habían sido conocidos en todo el mundo y, sin ser la única causa, fueron parte de los detonantes para el desmantelamiento del sistema priísta. De hecho los datos electorales que le

dieron la presidencia a Salinas de Gortari fueron ampliamente cuestionados, más que por las cifras *per se*, por la abierta manipulación de los mismos (*La Jornada*, 2004), una forma de opacidad electoral que socavó enormemente la legitimidad ya en declive del partido y élite en el poder.

Además, el sistema corporativo que sostuvo por siete décadas al PRI acusaba alarmantes signos de corrupción, el hermano del presidente terminó siendo acusado de enriquecimiento ilícito, el propio partido mostraba un agotamiento de sus estructuras que no pudo revertir y que solamente le permitieron alcanzar una presidencia más. El tema del combate a la corrupción pues, se acomodaba bien para el gobierno de la alternancia.

El siguiente gobierno del PRI encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León, sólo fue el paso transitorio hacia un partido de vieja trayectoria, el PAN, con un candidato muy popular, cuyo lema era “sacar al PRI de los Pinos”. Ya desde su gestión como gobernador de Guanajuato, Vicente Fox, había empezado a hacer “campaña” para su nominación como candidato del PAN, el cual era una opción viable ante la inminente quiebra del sistema priísta (Gómez Tagle, 1993; Curzio, 1998: 187-215; Wondelberg, 1996), lo que sucedió finalmente en julio del año 2000, cuando Fox ganó la presidencia y encabezó una lucha constante contra la oposición, pero que además buscó mecanismos de legitimación política que refrendaran su llegada al poder.

Precisamente en este tenor se retoma el tema de la corrupción como estandarte para diferenciarse y distanciarse de sus oponentes. En sus primeros meses de gobierno Fox expuso la necesidad de establecer un programa de combate a la corrupción y fomento a la transparencia, el cual quedó incluido posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-

2006 (Fox, 2001). En principio, dicha necesidad provino de los reclamos de la gente “[...] de contar con un buen gobierno que diera respuesta a las necesidades de las mexicanas y mexicanos de hoy y mañana y que garantizara su desarrollo sostenido como individuos en un entorno de seguridad, probidad y equidad” (Fox, 2006), lo cual buscaba mejorar la administración pública, evitar la corrupción y transparentar la información pública.

Así, Fox estableció el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006, cuyos objetivos fueron: prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública; controlar y detectar prácticas de corrupción, sancionar las prácticas de corrupción e impunidad, dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad y administrar con pertinencia y calidad el patrimonio inmobiliario federal (SECODAM, 2001).

Es claro que estos objetivos respondían no solamente a un llamado de la sociedad, sino que constituían una crítica áspera a los gobiernos priístas, ya que los objetivos del programa se dirigían principalmente al combate a la corrupción y, en menor medida, a las acciones de transparencia gubernamental. En esta visión se presentan en orden inverso los temas, es decir la corrupción como un problema y no como la consecuencia de la falta de medidas eficaces de transparencia, justificación, responsabilidad y sanción, que constituyen todo el proceso de rendición de cuentas gubernamental, conforme lo habían visualizado las organizaciones internacionales. Años más tarde, dicha visión habría de ser corregida por su sucesor Felipe Calderón.

El asunto de todos modos tuvo un impacto relevante en la opinión pública,

que deseaba encontrar en el gobierno de la alternancia, políticas distanciadas de las administraciones del PRI. El combate a la corrupción fue utilizado eficazmente para tal efecto. En los primeros dos años de gestión Fox obtuvo un alto índice de aprobación ciudadana, 64% según el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) (CESOP, 2004). Paradójicamente la transparencia gubernamental quedó menos visible y se incluyó en el programa con una primera y tímida aproximación.

De este modo el contexto político permitió que el presidente de la alternancia enarbolara acciones de combate a la corrupción y transparencia y encargara a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) llevarlas a efecto. Pero muy pronto se habría de detener el alcance de la política de transparencia, pues su propia oficina resultaría gravemente afectada, pues algún periodista, encontró en dicho portal gastos excesivos en enseres domésticos para la casa del gobierno. Particular escándalo causó la compra de unas toallas por cuatrocientos dólares (costo de cada toalla) y cortinas eléctricas de 17 mil dólares (news.bbc.co.uk, 21 junio de 2001). Evidentemente el tema de la transparencia fue quedando un poco a la sombra del discurso del presidente. Era claro que, al menos en términos de nitidez, la alternancia partidista en México aún no iba a tener ningún correlato en el nuevo partido gobernante.

No obstante, el camino ya se había iniciado y a mediados del año 2002 se decretó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante la *Ley*) y más tarde se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), los cuales formaron el marco legal de las nuevas tareas de la administración pública en el proyecto de transparencia. Hay que notar que en la *Ley* solamente se concretó el asunto de la transparencia y el

acceso a la información y se fue dejando de lado el combate a la corrupción y la mejora de la administración pública, lo cual habría de llevar aún varios años de discusiones, tropiezos y reveses en los tres niveles de gobierno, pues para desmantelar prácticas de corrupción, opacidad, y en general un *modus operandi* de la administración pública, típico de un sistema autoritario, hará falta mucho más que la alternancia política y que el cambio en la legislación.

Ese recorrido institucional y de articulación legal del proyecto de transparencia será abordado a continuación. Se le ha denominado el marco legal de la transparencia en México, pues está constituido por un armazón jurídico-político que permitirá conocer la ruta que han seguido las aspiraciones de transparentar la información gubernamental a la sociedad mexicana en los últimos 10 años.

2. Marco legal: evolución jurídica de la transparencia gubernamental y de la rendición de cuentas en México

Lo sobresaliente del aparato legal que dio origen a la transparencia en México radica en que finalmente promovió un avance en materia de transparencia en el terreno político, ya que fue un tema que tanto el gobierno federal de orientación panista como las dos oposiciones —PRI y Partido de la Revolución Democrática (PRD)— compartieron en las dos Cámaras, así como entre algunos gobernadores.

¿Cómo fue dándose este desarrollo en México? Se analizará a partir del estudio de tres aspectos clave: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), la reforma al Artículo 6º Constitucional (2007), y el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

Como quedó expresado en líneas anteriores, fue el gobierno de la alternancia en la presidencia de la República del año 2000, el que presentó y promovió una primera ley al respecto. Este gobierno además, estaba respondiendo a un contexto internacional preocupado por el problema de la corrupción y se requería que México cumpliera con la serie de convenios y disposiciones que había firmado para combatirla; tal era el caso de la OEA y de la OCDE, organizaciones de las que México es país miembro.

Entre 2002 y 2006 varios ordenamientos jurídicos se aprobaron a este respecto, conformando el marco legal de la política de transparencia y acceso a la información en México, tanto a nivel federal como a nivel estatal y local. El primero de ellos fue la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” del año 2002 (*Ley Federal*), la cual tuvo como antecedente el “Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006”. La parte que corresponde a la transparencia y acceso a la información se recogió de las demandas y críticas que expresó la población durante la campaña electoral de Vicente Fox, y que quedaron finalmente plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 (Presidencia de la República, 2001).

Elaborado por el Poder Ejecutivo Federal, dicho programa buscó organizar los esfuerzos del gobierno para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad, hacer obligatoria la transparencia y la rendición de cuentas, así como propiciar la participación activa de la población (SECODAM, 2001). Pero la transparencia y la rendición de cuentas se instrumentarían como elementos independientes uno del otro y únicamente bajo un esquema inicial de informar. Será hasta

la siguiente administración, cuando se emprendan varias reformas y se trate de implementar la transparencia y la rendición de cuentas como un proceso integral y se establezca como un derecho y una garantía del ciudadano.

El proceso de consulta a la ciudadanía incluyó cuatro grandes rubros: corrupción, calidad en los servicios públicos, participación ciudadana y transparencia. En materia de transparencia las propuestas más representativas fueron:

a) Transparentar y hacer más eficientes y expeditos los procesos de las instituciones de gobierno y ponerse a la vista de la ciudadanía.

b) Incluir en todos los ámbitos la participación de la sociedad.

c) Crear una estructura más abierta a la sociedad.

d) Establecer que la sociedad tiene derecho a la información, que la información es y debe ser para todos.

e) Relacionar el concepto de transparencia con las estructuras, los procedimientos y el manejo de los recursos financieros de las instituciones públicas (Presidencia de la República, 2001).

Derivado de dicha consulta, el Ejecutivo Federal estableció como prioritaria la tarea de enfrentar la corrupción y emprender la transformación de la

Administración Pública Federal (en adelante APF) y señaló cinco líneas fundamentales de acción:

a) Combatir la corrupción y la impunidad mediante acciones preventivas apoyadas en la ética e implementando y desarrollando trabajos de vigilancia, evaluación y auditoría para fortalecer los mecanismos de control y la aplicación de sanciones a quienes infrinjan la *Ley Federal*.

b) Promover el uso eficiente, eficaz y honesto de los recursos públicos.

c) Rendir puntual y transparentemente cuentas de la gestión pública, para transparentar la gestión de la APF.

d) Fomentar la dignidad y profesionalización del servidor público reconociendo la capacidad y probidad de los que se consagran al cumplimiento de sus responsabilidades.

e) Impulsar la participación de la sociedad en la vigilancia del quehacer gubernamental, por lo que las dependencias y entidades de la APF¹ tendrán que abrir los espacios que faciliten el involucramiento de la población en el conocimiento y evaluación de sus tareas (SECODAM, 2001).

Vale la pena señalar que el primer objetivo de Fox fue el combate a la corrupción, cuestión que, como se señaló anteriormente, fue su bandera contra sus antecesores en la presidencia y un asunto muy sentido por la población, lo cual le generaría un mayor consenso. De hecho, mucho del espíritu de la *Ley* tenía como centro el tema de la corrupción, señalándole como la causa y no la consecuencia, de un gobierno opaco.

Para lograr los objetivos de la *Ley* el Ejecutivo Federal emprendió las primeras acciones emitiendo en 2001 un nuevo Reglamento Interior de la SECODAM y creando la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF, cuya función fue prevenir y cambiar

prácticas de corrupción e impunidad, sancionar conductas ilícitas, impulsar el rediseño de la APF, fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la misma, y lograr la participación de la sociedad en estrecha coordinación con los tres niveles de gobierno (SECODAM, 2001).

En abril de 2002 surgió el primer instrumento jurídico de transparencia y acceso a la información en México, cuando ambas Cámaras del Congreso Mexicano aprobaron por unanimidad la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, que entró en vigor en junio de ese mismo año. La *Ley Federal* de 2002 consta de cuatro títulos y 64 artículos y desde su aprobación ha tenido dos reformas: en 2006 y en 2010, las cuales corresponden a la etapa de ordenación de la transparencia y la rendición de cuentas a nivel constitucional.

Hay que considerar que la *Ley Federal* de 2002 fue posible gracias a un acuerdo común entre dos de las principales fuerzas políticas del país (los partidos políticos y dos de los poderes de la República: ejecutivo y legislativo) ya que suponía que los ciudadanos tendrían garantizado el derecho a la información pública y podrían conocer el quehacer gubernamental a través de la transparencia. A este respecto, el Artículo 4 de la *Ley* establece como objetivos: el acceso a la información gubernamental a toda persona mediante procedimientos sencillos y expeditos, transparentar la gestión pública, proteger los datos personales en poder de los sujetos obligados,² favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana, asimismo define toda información del gobierno como pública (Art. 2) y obliga a todos los sujetos obligados a favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información (Art. 6).

1. Según la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (*Ley Federal*), dependencias y entidades son las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República (Art. 3, IV).

2. Según la *Ley Federal*, sujeto obligado es toda aquella entidad pública que recibe y administra fondos públicos, tales como el Poder Ejecutivo Federal, el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los órganos constitucionales autónomos, los Tribunales Administrativos Federales, y cualquier otro órgano federal (Art. 3, XIV).

En cuanto a las obligaciones de transparencia, la *Ley* obligaba a las entidades de la APF a publicar de manera rutinaria, veraz y actualizada, su estructura orgánica, sus facultades, el directorio de los servidores públicos, la remuneración mensual de los funcionarios y sus compensaciones, la información sobre presupuesto asignado y su ejecución, los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal, las contrataciones de obras públicas, etc. (Art. 7). Esta información debería estar disponible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica (Art. 9). Esto representaba una enorme complejidad porque suponía que los sujetos obligados tendrían la disponibilidad técnica de vanguardia para hacerlo; luego se verá que ha sido un constante problema para el cumplimiento de esta disposición.

No obstante, al prevalecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de información, la *Ley* preveía los casos de excepción de información reservada y confidencial, cuando comprometa, dañe o ponga en riesgo a persona alguna o a la nación (Art. 13) y prohibió “invocar el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad” (Art. 14), pues los órganos obligados deberían transparentar su información y rendir cuentas para abrir el paso a la participación de la población.

El ordenamiento analizado dedica un amplio capítulo (IV) a la protección de datos personales en poder de los sujetos obligados. Las disposiciones obligaban a garantizar la seguridad de los datos personales (Art. 20), a no distribuirlos, difundirlos o comercializarlos sin el consentimiento escrito del individuo. En lo sucesivo, el tema de los datos personales abrirá una gran polémica en México, misma que tendrá como consecuencia una ley específica sobre éstos. Será en el año 2010 que se

apruebe la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares*, cuyo objetivo es el de garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas físicas o morales.

Es importante puntualizar ahora la creación del IFAI.³ La *Ley Federal* preveía que para la implementación de la misma a nivel nacional (Título Segundo, Capítulo II) el IFAI sería el instituto encargado. Se le definió como órgano de la APF, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, con el compromiso de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información y de resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y de la protección de datos personales (Art. 33).

Por lo anterior, el instituto jugará un papel primordial para las entidades públicas (sujetos obligados) ya que intervendrá en la determinación de los criterios para la reserva y manejo de datos personales, capacitará y dará apoyo técnico para la publicación de la información, responderá a solicitudes, avisará a las contralorías internas en caso de infracción a la *Ley Federal* y recibirá informes de éstas. A los particulares los orientará sobre la forma de solicitar la información, además de recibir sus recursos de revisión; también estará obligado a emitir un informe anual al Congreso sobre la actuación del gobierno en esta materia.

La integración del IFAI es otro aspecto que vale la pena observar, pues sus cinco titulares, comisionados, son nombrados por el Ejecutivo Federal, pero podrán ser rechazados por el Congreso federal mediante voto mayoritario (Art. 34), es decir, en su conformación intervienen dos de los poderes de la República, lo que le da equilibrio y consenso e indirectamente recibe el apoyo ciudadano, vía los representantes populares.

Con todo lo expuesto, y a pesar de lo promisorio de esta *Ley Federal*, hay

que reconocer que hubo serios problemas en su aplicación. En primer lugar, porque aún no se había recorrido el proceso político que garantizara los objetivos de la *Ley Federal*, a pesar del acuerdo nacional sobre la necesidad de la transparencia, pero que todavía no llegaba a los dos niveles inferiores de gobierno (estatal y municipal), lo que significa que la sola emisión de una ley no garantiza el cumplimiento de sus objetivos legales y políticos. En segundo lugar, porque la implementación de la *Ley Federal* suponía muchos mecanismos (de orden administrativo, técnico, financiero, de capacitación y otros) aún no alcanzados por los sujetos obligados para cumplirla. En este último punto cabe destacar dos aspectos fundamentales: el primero fue la saturación de funciones asignadas a dependencias de la APF, duplicando esfuerzos y convirtiéndolas en juez y parte del proceso.

Para tratar este primer problema, la *Ley* dispuso que los titulares de cada una de las dependencias y entidades de la APF designaría a una “unidad de enlace” con amplias funciones para difundir y mantener actualizada la información, recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, auxiliar a los particulares, realizar trámites ante otras dependencias o entidades, y capacitar a los servidores que proporcionan la información.

Además, la *Ley* estableció que cada dependencia o entidad formara un “Comité de Información” con funciones de

3. La *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* de 2002, incluyó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y la regulación de sus funciones; sin embargo, el nombre de este instituto cambió mediante una reforma aprobada en julio de 2010, por Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

vigilancia, el cual aseguraría que la unidad de enlace respondiese adecuadamente ante el público (Art. 29) y que debía estar integrado por servidores públicos de la dependencia o entidad (Art. 30). Cabe destacar que estas unidades de enlace y los comités de información se manejarían con el patrimonio ya existente de la entidad, lo cual podría provocar un aumento en la burocracia, con los problemas típicos de ineficacias funcionales. En otros términos, la transparencia significaría más burocracia y menos eficiencia.

El segundo aspecto problemático fue que la *Ley* dedicaba un amplio apartado a las obligaciones de transparencia del Poder Ejecutivo y de manera general abarcaba a los demás sujetos obligados, sin tomar en cuenta las particularidades y la complejidad de las funciones de cada uno de ellos. Esta limitación habría de ser necesariamente corregida en la siguiente administración federal.

De todos modos, y con base en este andamiaje legal e institucional, es factible afirmar que la *Ley* y el IFAI, si bien surgen con el propósito inicial de combatir la corrupción, representan un avance significativo en el proceso de democratización de México ya que contribuyen a la apertura del estado, intentando transformar las viejas prácticas de secretismo y discrecionalidad y, en principio, otorgando a los ciudadanos

el derecho de acceso a la información: un primer y esencial avance hacia la rendición de cuentas.

A su vez, la *Ley* representa una iniciativa promovida por un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas, poderes del estado y niveles de gobierno del país, en un proyecto nacional en el que cada entidad federativa se ha ido incorporando a la era de la transparencia y el acceso a la información. Justamente, al bajar al siguiente nivel de gobierno, el de las entidades federativas, la *Ley* encuentra una segunda etapa de dificultades, en virtud de que su aplicación a este nivel se ha dado en medio de deficiencias, resistencias y un sinnúmero de interpretaciones. El problema más agudo es que su carácter federal ha conducido a una heterogeneidad de legislaciones en las entidades e instituciones de la República, entorpeciendo la práctica.

La construcción de la estructura legal se originó por iniciativa de los gobiernos de los estados, pero sin un sustento central que lo regulara. Para 2006 había en la República 28 leyes de transparencia estatales, todas distintas en cuanto a sus procedimientos y regulaciones. Esta problemática necesariamente condujo a una reforma constitucional de gran envergadura, pues un derecho fundamental, como lo es el acceso a la información, no puede tener tantas versiones como gobiernos estatales. La propuesta de los gobernadores consistió en elevar a rango constitucional las condiciones y las exigencias mínimas que deben ser cumplidas por todas las legislaciones del país y por todos los niveles de gobierno. Para lograr lo anterior, se propuso reformar el Artículo 6º constitucional que consagra en México el acceso a la información, cuestión que no se había dado en la *Ley* del 2002.

Los antecedentes constitucionales del derecho a la información los encontramos en una reforma al Artículo 6º

constitucional aprobada en diciembre de 1977, cuando se estableció el derecho a la información como una garantía individual. En esta reforma se adicionó que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Esta primera reforma constitucional amplía el sentido del derecho a la información al tener acceso a la información gubernamental, un paso adelante en la transparencia en México.

La idea de elevar a rango constitucional las condiciones mínimas del acceso a la información pública surgió de la “Declaración de Guadalajara” en noviembre de 2005, en la que tres gobernadores, de tres partidos políticos distintos, elaboraron una propuesta que sería analizada y discutida posteriormente en la xxvii reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO),⁴ en marzo de 2006. En esta reunión los 26 gobernadores presentes decidieron dar continuidad a la propuesta de reforma constitucional e incluirla en su agenda de trabajo.

La iniciativa de reforma constitucional tenía el objetivo de consolidar la idea de que el derecho a la información es fundamental y debe ser reconocido como una garantía de los individuos frente al estado mexicano en todos sus niveles, poderes, órganos y entidades federativas, pero sin detrimento de las soberanías estatales ni de la autonomía de los poderes o de las instituciones. Buscó establecer un mínimo acuerdo a nivel nacional para lograr la homologación de este derecho en las entidades federativas. De esta manera la iniciativa plantea la adición de un segundo párrafo y siete fracciones al Artículo 6º constitucional. Las tres primeras fracciones contienen los principios fundamentales que dan contenido básico al derecho, y de la cuarta a la sexta fracción se desarrollan las bases operativas que deberán contener las leyes en la materia. Los principios fundamentales de las tres primeras fracciones son:

4. La CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores) es un espacio institucional permanente de reunión de todos los gobernadores de la República mexicana sin distinción de partido político, con el objeto de lograr un mayor equilibrio entre los gobiernos estatales y el federal y de impulsar el fortalecimiento de los estados para contribuir corresponsablemente al desarrollo nacional, en una relación de respeto y colaboración. Surge de manera oficial el 13 de julio de 2002, en Cancún, Quintana Roo y se reúnen en sesión ordinaria tres veces al año (<http://www.conago.org.mx/>).

a) Que todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público, salvo el que se encuentre en los casos de excepción estrictamente necesarios.

b) La protección de datos personales que confirma el derecho fundamental a la intimidad y la vida privada.

c) La incondicionalidad del derecho de acceso a la información y de rectificación de datos personales.

d) El principio de gratuidad, tanto en el acceso a la información como en la rectificación de datos personales.

A partir de la fracción cuarta y hasta la sexta, se desarrollan las bases operativas que deberán observar las leyes para el ejercicio del derecho, a saber:

a) Los mecanismos de acceso a la información y a sus datos personales o a la rectificación de los mismos, por órganos u organismos especializados, imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

b) El uso de medios electrónicos para proporcionar información permanente, completa, actualizada, oportuna y pertinente y contar con archivos administrativos.

c) La extensión de la transparencia a personas públicas o morales que hayan recibido recursos públicos, mismos cuyo uso deberán transparentar.

La fracción séptima concede a las leyes federales y estatales el derecho a regular las conductas que ameriten sanción y determina las autoridades que las aplicarán. Como se mencionó, esta adición al Artículo 6° constitucional fue aprobada en julio de 2007 (ver cuadro 1) fecha que marca los términos legales para dar cumplimiento a esa nueva disposición constitucional.

La reforma al Artículo 6° constitucional, significó un fuerte cambio para la administración pública en México por la reordenación legal del ejercicio de un derecho fundamental, y también porque eleva a rango constitucional los temas de la transparencia. Ese fue un

logro del nuevo gobierno, en el que también participaron los estados y los partidos de oposición, en un acuerdo nacional que fue, quizá, el único de la administración de Fox.

La siguiente administración presidencial de Felipe Calderón Hinojosa, desde el *Plan Nacional de Desarrollo* 2007-2012 establece como uno de los objetivos promover y garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la protección de los datos personales en todos los niveles de gobierno. Y para ello establece el “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”.

El Programa de Calderón tuvo como propósito consolidar la política de estado en materia de rendición de cuentas, información, transparencia y combate a la corrupción, y fortalecer los mecanismos de control, fiscalización y sanción; institucionalizar mecanismos de atención, vinculación y participación ciudadana en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción; y contribuir al desarrollo de una cultura con apego a la legalidad y a la ética pública (SEF, 2008).

Dicho programa tiene seis objetivos y, a diferencia del programa de la administración anterior, cada uno de ellos contiene una serie de indicadores y metas a cumplir para 2012, además de que plantea las estrategias y líneas de acción para su cumplimiento. Implementa mecanismos tendentes al fortalecimiento de la rendición de cuentas, la transparencia y el combate a la corrupción, intentando transparentar más la gestión administrativa y consolidar la rendición de cuentas a favor de la sociedad. Para ello, instrumenta políticas públicas transversales con instituciones de seguridad pública y con la sociedad que tengan como base la corresponsabilidad y la participación.

Para las dependencias y entidades de la APF este programa establece implementar sistemas de control y fiscaliza-

ción del manejo de recursos, además de una evaluación del desempeño para mejorar la gestión y el ejercicio de las funciones administrativas. Este control y fiscalización se realizará por la Auditoría Superior de la Federación, el IFAI y por la Contraloría General de la Nación, además plantea que en este proceso se deberá lograr la corresponsabilidad de los tres poderes, los tres niveles de gobierno y el conjunto de la sociedad.

Para que la sociedad participe con el gobierno en la construcción de políticas públicas, realice funciones de monitoreo y evaluación de las acciones del gobierno y que los ciudadanos exijan cuentas, se implementa un programa de monitoreo ciudadano y de testigos sociales⁵ apoyado en los grupos representativos de la sociedad, como: cámaras empresariales, instituciones de educación superior, colegios de profesionistas y organizaciones de la sociedad civil, etc., que ejerzan acciones de control social en los programas de gobierno, logrando ampliar la cobertura de células sociales organizadas e informadas capaces de exigir cuentas a sus gobernantes.

Estos cambios que pretenden hacer más eficiente la APF y dar un impulso a la rendición de cuentas y a la transparencia como mecanismos de prevención y detección de irregularidades, seguramente tendrán —como en efecto ha sucedido— que enfrentar diversas vicisitudes antes de consolidarse. No obstante, en su lucha por la consolidación y por su implantación en todos los estados de la República, el programa

5. Los testigos sociales constituyen un mecanismo de participación ciudadana, por medio del cual se involucra a la sociedad civil en los procedimientos de contratación pública relevantes; procedimientos en los que por su complejidad, impacto o monto de recursos requieren una atención especial, para minimizar riesgos de opacidad y corrupción (<http://www.infoem.org.mx>).

propone algunas modificaciones a leyes y reglamentos.

Así, entre 2007 y 2010 se realizaron reformas relevantes para fortalecer la rendición de cuentas como: a) La reforma al Artículo 6º constitucional, con la que se eleva a garantía constitucional el derecho a la información. b) La reforma hacendaria que establece la obligación de adoptar esquemas de evaluación de desempeño vinculados al presupuesto en todos los niveles de gobierno. c) Las reformas que amplían el alcance de la fiscalización de recursos públicos a todo ente público o privado. d) La reforma en materia de seguridad y justicia. e) La reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que modifica el nombre del IFAI por el de Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. f) La aprobación de la *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares* en julio de 2010, que amplía las facultades, atribuciones y responsabilidades del IFAI al ser considerado como autoridad nacional en la materia (SFP, 2009).

Como puede observarse, el programa del presidente Felipe Calderón ya no solamente se restringe a la transparencia y al acceso a la información, como lo contemplaba el de Vicente Fox, la nueva propuesta tiene un horizonte más amplio, abarca los tres niveles de gobierno, establece objetivos y metas puntuales y, lo más importante, enmarca la transparencia dentro de un programa integral de rendición de cuentas. Esto representa un avance en la política de transparencia del gobierno federal, que rebasa el marco legal, comienza a fundamentar la acción política y sirve de orientador para su cumplimiento en las entidades federativas y los municipios.

Al mismo tiempo puede notarse que el contexto político ha ido favoreciendo la instrumentación de política de transparencia en México, en virtud de

la vigilancia y constante observación de las acciones gubernamentales por parte de los partidos opositores, así como de las bancadas de oposición al partido en el gobierno en el Congreso Federal. No obstante aún falta un largo trecho por recorrer, pues como se dijo al principio la transparencia y el acceso a la información son solo los primeros peldaños del proceso democrático de rendición de cuentas, cuyos pasos subsecuentes (la responsabilidad, la justificación y la sanción) parecen todavía difíciles de alcanzar, en todos los niveles de gobiernos y todas las áreas de la administración pública federal y local.

Conclusiones

El inicio de una política de transparencia en México puede ser considerado como un paso significativo en la democratización de México, en virtud de que representa un primer paso en el proceso democrático de rendición de cuentas. Sin embargo, la política de transparencia iniciada por un marco legal débil y poco articulado, ha retardado su instrumentación en los niveles inferiores de gobierno y en muchas áreas de la administración pública.

Han aparecido nuevos problemas, como la protección de datos personales, que no habían sido atendidos debidamente ni por la *Ley* ni por el Instituto encargado, dando pie a un nuevo ordenamiento, el cual todavía tomará tiempo en implantarse; pues los datos personales y la información pública deben tener fronteras precisas que solamente la práctica institucional podrá ir definiendo.

El recorrido legal, no obstante, permite observar la institucionalización de una política ausente en México hasta que el contexto político de la alternancia lo permitió, y esto es un avance notorio para la vida democrática de México. Hay que puntualizar finalmente que

los procesos políticos van tomando su concreción en el aparato legal que les dará continuidad y permanencia, evitando con ello el siempre latente retroceso democrático.

Algunos apuntes para el futuro de la Ley de Transparencia

Por último vale la pena hacer algunas consideraciones sobre lo que se puede esperar en el futuro inmediato y mediano con respecto a la Ley e institución antes analizadas. Ello lo podemos hacer desde dos visiones: la coyuntural y la estructural.

En una visión coyuntural, podemos esperar que en lo que resta del gobierno de Felipe Calderón se continúe con el proceso de rendición de cuentas, pues así lo contemplan las metas de su Programa, lo cual es ya un punto de partida mucho más congruente en términos de apuntalar la democratización en esa parte de relación de confianza entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, debemos recordar que en México el último año de toda administración federal, las energías se concentran en el tema electoral; el relevo en el poder a nivel nacional ocupa la atención de toda la maquinaria política de gobiernos, partidos e instituciones electorales. Por lo tanto no podemos confiar que el tema de la rendición de cuentas ocupe un espacio importante en la agenda gubernamental del año por venir (2012). La coyuntura electoral no es el mejor contexto político para que se continúe con un proceso que con muchas dificultades pudo instalarse en México.

En este sentido habrá que esperar a conocer la política de rendición de cuentas y transparencia que el próximo gobierno federal esté proponiendo en el *Plan Nacional de Desarrollo*, en especial si hay un cambio de partido político en la presidencia de la república y en el

Congreso Federal, ya que cada partido busca distanciarse de sus oponentes, y el tema de la transparencia suele ser relevante, incluso desde la campaña electoral. Veremos el tratamiento que se le otorga en el próximo año electoral, aunque puede anticiparse que no desaparecerá de la agenda.

En una visión más estructural y de orden mediato podemos afirmar que la emisión de la Ley e instalación del IFAI (e institutos estatales) ya han iniciado el proceso de rendición de cuentas en México, y eso es una buena noticia, pero también es —como ya se vio— un primer paso y habrá que continuar con los siguientes para cerrar la pinza de todo el proceso, pues detenerse o conformarse con hacer gobiernos transparentes es desde luego una meta muy limitada para cualquier gobierno democrático.

Dentro de esta misma visión estructural deberá transcurrir un periodo más prolongado para que cada uno de los estados continúe con la institucionalización del proceso de rendición de cuentas, y no se detenga solamente en la instalación de la transparencia y el acceso a la información. Y debemos reconocer que igual que a nivel federal, cada entidad federativa conlleva su propio proceso de cambio electoral, que a su vez impacta en dicha continuidad.

En este orden de ideas, el futuro mediato requiere que las organizaciones y redes de la sociedad desarrollen una más fundamentada solicitud de información a los poderes públicos, buscando además que dicha información contribuya a hacer gobiernos más responsables. Es claro que la evolución de esta demanda social no es inmedia-

ta, no obstante, el inicio permite cierto optimismo.

Es claro que para llevar a buen puerto un proceso como el aquí estudiado, tanto gobiernos, como ciudadanía deben participar, como dos polos de la rendición de cuentas; si únicamente se tratara de reformar, adicionar o lanzar nuevas leyes e instituciones para instrumentarlas, no haría falta apelar a la participación de la sociedad; pero en virtud de que se trata de un proceso esencialmente democrático, sin la presencia de un ciudadano que exige cuentas a su gobierno; el proceso se convierte en un conjunto de buenos deseos. Pero podemos decir que, con base en todo lo analizado, esto no será el futuro inmediato y mediato de la política de rendición de cuentas y de transparencia en nuestro país.



Bibliografía

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2009). “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976, México. Reforma publicada DOF 06-06-2006, Última reforma publicada DOF 17-06-2009.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2010). “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2002, México. Última reforma publicada DOF 05-07-2010.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). *Pulso Ciudadano, indicadores de opinión pública*. No. 8, diciembre 2004. México. <www.diputados.gob.mx/CESOP/doctos.htm>
- Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública (2011). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, con Proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México. <<http://www.ctainl.org.mx/descargas/Dictamen%20de%20las%20Comisiones%20Unidas.pdf>> (1 de julio de 2011).
- Confederación Nacional de Gobernadores, <<http://www.CONAGO.org.mx/>>, (25 de junio de 2011).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/109.htm?sZ>>.
- Curzio, G. L. (1998). “La gobernabilidad en el México Contemporáneo”, en *Afers Internacionals*. Núm. 40-41, CIDOB, Barcelona.
- Díaz Iturbe, D. E. (Autor y coordinador) y col. (2007). Métrica de Transparencia. <http://www.comaip.org.mx/recursos/0/metrica_transparencia_mexico.pdf>. (3 de julio de 2011).
- Doyle, K. (2003). “Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 2, 2003, pp. 161–170, <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinfo/cont/2/cmt/cmt7.pdf>>. (12 de julio de 2011).
- Fox, V. (2001). *Mensaje en la puesta en marcha del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. Secretaría de la Contraloría y el Desarrollo Administrativo, Gobierno Federal, México.

- Fox, V. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Poder Ejecutivo Federal. México.
- Gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz y Zacatecas y Jefe del Distrito Federal (2001). *Propuesta para la Iniciativa de Reforma Constitucional a favor del Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia*. México. <<http://www.ctainl.org.mx/descargas/Propuesta%20para%20la%20iniciativa%20de%20reforma%20const.pdf>>. (2 de julio de 2011).
- Gómez Tagle, S. (1993). *La recuperación oficial*. GV editores y *La Jornada* Eds. México.
- H. Congreso de la Unión (2010). “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, en *Diario Oficial de la Federación*, 5 de julio, México.
- Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (varios años). Boletines 2006-2011, <<http://www.infoem.org.mx>>.
- Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México. *Portal*, <<http://www.ifai.org.mx>>.
- La Jornada*, México, 2 de abril de 2004.
- Loaeza, S. (1999). *El PAN: la larga marcha, 1939-1994. Oposición Leal y partido de Protesta*. FCE, México.
- Mizrahi, Y. (1998). *The costs of Electoral Success: The Partido Accion Nacional in Mexico*, in Serrano, M. Edit. *Governing Mexico*. University of London, Institute of Latin American Studies, London.
- Poder Ejecutivo Federal (2002). “Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública”, en *Diario Oficial de la Federación*, 24 de diciembre, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2007). “Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2007. México.
- Presidencia de la República (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, México.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) (2000). “Acuerdo por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal”, en *Diario Oficial de la Federación*, 4 de diciembre, México.
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (2001). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. Talleres Gráficos de México, México.
- Secretaría de la Función Pública (2008). *Decreto que aprueba el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, en *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre de 2008, México.
- Secretaría de la Función Pública <<http://www.funcionpublica.gob.mx>>.
- Secretaría de la Función Pública (2009). *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*. México.
- Wondelberg, J. (1996). *La mecánica del cambio político en México*. Edit. Plaza y Valdez, México.

AÑO 2 NÚM. 2 JULIO-DICIEMBRE 2010

CONTENIDO

Gran Recesión 2008-2009 en EE.UU. y México: un enfoque regional
Alfredo Erquízio Espinal.

Análisis de la oferta y demanda de la carne de cerdo en canal en México, 1980-2009
Miguel Ángel Díaz Carreño y Gabriela Rodríguez Licea

La construcción del desarrollo como categoría colonial
Jaime Ornelas Delgado.

Análisis de potencialidades y estrategias de desarrollo en Benjamin Hill, Sonora
Reyna Elizabeth Rodríguez Pérez, Blanca Guadalupe Cruz Silva, María del Rosario Pérez Argüelles y Ricardo Javier Sánchez Hernández.

Paradigma Económico
Facultad de Economía,
Universidad Autónoma del Estado de México
Cerro de Coatepec s/n, Ciudad Universitaria.
C. P. 50110, Toluca, Estado de México.
Teléfonos: (01 722) 214 94 11 y 213 13 74.
Correo electrónico: paradigmaeconomico@uaemex.mx

<http://www.uaemex.mx/feconomia/>



Paradigma económico
REVISTA DE ECONOMÍA REGIONAL Y SECTORIAL
FACULTAD DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO





