



PRIMER CONCURSO NACIONAL DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

RESULTADOS 2011

**PRIMER
CONCURSO
NACIONAL DE
ENSAYO**
"UNIVERSITARIOS
CONSTRUYENDO
TRANSPARENCIA"

RESULTADOS 2011

DIRECTORIO

Comisión de Comunicación Social de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP)

Directorio

Presidente de la COMAIP
LIC. MIGUEL CASTILLO MARTÍNEZ

Integrantes

Coordinador de la Comisión
de Comunicación Social de la COMAIP (Distrito Federal)
LIC. AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ

Comisionada Presidenta de la CAIP (Puebla)
MTRA. BLANCA LILIA IBARRA CADENA

Comisionado Ciudadano del InfoDF (Distrito Federal)
DR. SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS

Comisionado de la CAIP (Tlaxcala)
LIC. CLAUDIO CIRIO ROMERO

Consejero Propietario del IMIPE (Morelos)
LIC. SALVADOR GUZMÁN ZAPATA

Comisionado Vocal de la CTAINL (Nuevo León)
LIC. RODRIGO PLANCARTE DE LA GARZA

Comisionada de la CETAIP (Durango)
MTRA. MINEA DEL CARMEN ÁVILA GONZÁLEZ

© 2012

INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL DISTRITO FEDERAL

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO Y HECHO EN MÉXICO

www.infodf.org.mx

La Morena No. 865, esquina Av. Cuauhtémoc, Colonia Narvarte
Poniente, Delegación Benito Juárez, C.P. 03020, México, D.F.



PRIMER CONCURSO NACIONAL DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

RESULTADOS 2011



ÍNDICE GENERAL



Prólogo

Ensayos

Primer lugar

Entre mítines, consultas, y refrendos ciudadanos.

La responsabilización cívica como motor democrático de transparencia en la toma de decisiones.

Omar Elí Manríquez “Julian Milligan”

9

Segundo lugar

La privacidad en la era de la transparencia

Logros y desafíos de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares

Selene López Sánchez

61

Tercer lugar

Educación, Transparencia y Acceso a la Información

“Un pasado oscuro, los esfuerzos en un presente opaco y la educación para construir un futuro transparente”

Florencia Deyanira Pech Cárdenas – “Nikte”

89



PRÓLOGO

La Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY) convocaron al **Ier Concurso Nacional de Ensayo “Universitarios Construyendo Transparencia”** con el objetivo de promover el conocimiento y la investigación dentro de la comunidad universitaria de nivel licenciatura en temas relacionados con el derecho de acceso a la información pública, la protección de datos personales y la rendición de cuentas en nuestro país.

Este certamen recibió un total de 105 trabajos provenientes de diversas entidades de la República, de los cuales 7 ensayos fueron los finalistas dadas sus destacadas aportaciones y análisis al tema de acceso a la información y protección de datos personales en el contexto nacional.

Agradecemos especialmente a los integrantes del Jurado Calificador: el Lic. Roberto Rock L., Director Editorial de El Universal; la Dra. Lourdes Morales Canales, Profesora Asociada del CIDE; y el Lic. Miguel Pulido Jiménez, Director Ejecutivo de FUNDAR, en calidad de especialistas externos, así como al Lic. Miguel Castillo Martínez, como Presidente de la COMAIP y del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán (INAIP), por su compromiso de coadyuvar en la promoción de derechos fundamentales y quienes hicieron posible desarrollar este trabajo.



Nuestras más sinceras felicitaciones a los ganadores de los tres primeros lugares de este concurso: Omar Elí Manríquez Santiago (Milligan), con el trabajo **“Entre mítines, consultas y refrendos ciudadanos. La responsabilización cívica como motor democrático de transparencia en la toma de decisiones”** de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM); Selene López Sánchez, con el trabajo **“La privacidad en la era de la transparencia”** de la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL); y Florencia Deyanira Pech Cárdenas (Nikte), con el trabajo **“Un pasado oscuro, los esfuerzos en un presente opaco y la educación para construir un futuro transparente”**, de la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY).

No dejamos de lado nuestro reconocimiento a la labor por parte Oscar Ruíz Tovar (Augusto Pérez) y de Adán Eduardo Pedraza Moreno (Mandrake) como finalistas de este certamen. Estos trabajos son acreedores a la mención honorífica que otorgará el Comité Organizador dada la calidad de sus trabajos ensayísticos.

Por último, agradecemos a los órganos garantes de transparencia de todo el país y al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y particularmente a la Comisión para el Acceso a la Información Pública de Puebla y al Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán, dada la oportuna y eficiente difusión que hicieron tanto de este certamen como del **2º Concurso Nacional de Spot de Radio en Materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, ya que fueron los órganos garantes que aportaron más trabajos a estos proyectos.

Lic. Agustín Millán Gómez

*Coordinador de Comunicación Social de la COMAIP y
Comisionado Ciudadano del InfoDF*

Entre mítines, consultas, y referendos ciudadanos

La responsabilización cívica como motor democrático de transparencia en la toma de decisiones.

Omar Elí Manríquez “Julian Milligan”

Entre mítines, consultas, y referendos ciudadanos

La responsabilización cívica como motor democrático de transparencia en la toma de decisiones

Omar Elí Manríquez "Julian Milligan"

ÍNDICE

Resumen ejecutivo	13
Introducción	17
I. Democracia y transparencia	17
II. Participación ciudadana y rendición de cuentas en democracia	20
a. Participación cívica como motor democrático y de transparencia	22
III. Responsabilización cívica y rendición democrática de cuentas	23
IV. Complicaciones alrededor del proceso decisorio y la participación ciudadana. Racionalidad limitada y asimetrías de información	27
a. La complejidad: Informatividad y exigibilidad	29
b. Problemas en el proceso de toma de decisiones	31
V. Participación ciudadana, el marco normativo	34
VI. La experiencia del Distrito Federal	37
a. Desarrollo del marco normativo de participación cívica en el D.F.	39
VII. La consulta sobre la reforma energética del 2008	40
VIII. La articulación de la sinergia cívica como factor político, en torno a la reforma energética	44

Conclusiones	46
a. Ventajas	48
b. Riesgos	49
c. Oportunidades	50
d. Propuestas	51
Bibliografía	52
Normatividad	57
Otras fuentes	57
Anexos	58

Resumen ejecutivo

En el presente ensayo se analiza la complejidad que tiene el ejercicio gubernamental y la toma de decisiones bajo principios democráticos; y con una mayor transparencia. A partir de lo cual, se demuestra con evidencias y argumentos que la participación de los ciudadanos bajo distintas modalidades en dichas funciones de gobierno incide y mejora el proceso en la lógica de aquellos parámetros de análisis. La exposición de argumentos parte del razonamiento de que la democracia como forma de gobierno integra un conjunto de condiciones que garantizan derechos fundamentales a los ciudadanos.¹ En este sentido, diversos autores han recalado que en la concepción de democracia está implícita la dotación de capacidades y facultades a los ciudadanos para ejercer y exigir la representación política responsable. A través de la adecuación de procedimientos que lo permitan. Ello consiente un sano equilibrio del sistema político debido a la continua inversión del poder, acotado por derechos de las minorías y configurado por la soberanía popular.

Por lo tanto, el trabajo parte de la premisa de que un régimen democrático se interpreta como el ejercicio de la soberanía popular dotada del conjunto de derechos que configuran la ciudadanía, a través de las instituciones garantes del acceso a la configuración del poder público.

Al respecto, existe una tensión entre gobernar y representar, con lo cual surge un dilema. En torno a dicha complicación en este trabajo se diserta respecto a dicha dicotomía y la validez de sus premisas. En este sentido, este trabajo plantea que la intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones

¹ En este tenor, la ciudadanía está integrada por un conjunto de derechos, que garantizan la racionalidad de la democracia; políticos, civiles y sociales, según la clasificación de Marshall.

mejora el desempeño de los procesos políticos, la transparencia y rendición de cuentas de la función pública; y fomenta a la vez las prácticas democráticas en el desarrollo institucional. Dicha disertación aquí planteada, concibe la acción cívica como motor democrático y la funcionalidad de la gestión pública en la toma de decisiones. Ambos fenómenos son cruzados por la rendición de cuentas. Ante este razonamiento surgen varias cuestiones respecto al tipo de relación que guardan la acción social y la función pública. Para plantear argumentos y esbozar propuestas ante estos razonamientos, se estudia la complejidad de las interacciones entre ciudadanos y entes públicos, que surgen durante los procesos de toma de decisiones relevantes. En la que la acción estratégica de los ciudadanos y sus colectivos –sean estos, movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones, prensa y demás grupos sociales– permiten crear condiciones de exigibilidad para la transparencia en la toma de decisiones y la función pública responsable con el interés general. Este proceso contemporáneo de exigibilidad de transparencia y rendición de cuentas tiene sus fundamentos históricos en la enérgica participación de los ciudadanos. La cual se ha vinculado a lo largo de la historia reciente para impulsar los procesos de democratización y que actualmente ha sido coronada con la jerarquización constitucional de los derechos; entre ellos el de la información. Este proceso social e histórico, hoy ocurre a través de las diversas dinámicas y sinergias entre los colectivos de la sociedad civil. A través de la demanda y retroalimentación de los insumos para la información útil al escrutinio público; el refuerzo de los mecanismos de sanción intragubernamental y cívica; la producción social de entornos adecuados para la accesibilidad a dicha información; y la deliberatividad de los tópicos relevantes de la toma de decisiones.

4

En esta complejidad, emergen una gama de problemas que es vital identificar si deseamos ampliar las fronteras de las políticas de transparencia y acceso a la información pública. Esto, para localizar los obstáculos a esta labor democratizadora y ubicar las guardas en donde cobran una cuota abusiva las facultades discrecionales. En ello, está “en juego” la capacidad de regulación mutua entre sociedad y gobierno; la cual está determinada por la publicidad de los actos de Estado y su margen de acción discrecional.² En otras palabras, la lógica de la rendición de cuentas democrática; cuya perspectiva sistémica, tiene un marcado carácter cívico-político, al contenerse dentro de un sistema político que tiene que integrar proactivamente la sinergia de los ciudadanos en la conformación conjunta de incentivos formales e informales para la asignación de responsabilidad con transparencia. La diferencia

² Siguiendo la definición de “enjeu” de Touraine (2006), sobre la relación conflictual entre el movimiento social y su adversario en el poder institucional, que define la historicidad de la sociedad.

con la concepción mínima o funcional de rendición de cuentas radica en que ésta se ha reducido a los protocolos gerenciales de transparencia, siendo un instrumento organizacional que ratifica legalmente responsabilidades, aislado de la propia lógica de conflictividad y politicidad de la relación entre gobernados y funcionarios públicos.³ Mientras que la rendición de cuentas democrática más que un instrumento es una lógica de organización de un sistema político que busca la consolidación de las instituciones democráticas a través de la ampliación participativa del *demos* en la integración de las mismas. En este sentido, la rendición de cuentas **en democracia**, se distingue de otros ejercicios de regulación y sanción practicados fuera de las democracias liberales.

Por ello, es vital la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones trascendentales que afectarán las condiciones de ejercicio de otros derechos de ciudadanía. En consecuencia, la producción social de ciudadanía requiere del continuo fortalecimiento de los derechos fundamentales de libertad de expresión, asociación, e información; los derechos políticos de participación en la toma de decisiones y de autogobierno.

El documento presenta un nuevo vocabulario para referir y operacionalizar conceptos teóricos que reflejen de mejor manera la realidad de los fenómenos de rendición de cuentas: *responsabilización cívica*, *opacidad porosa*, *refrendabilidad* e *informatividad*. Los cuales proporcionan un enfoque y una propuesta que busca fortalecer el análisis de la transparencia y rendición de cuentas en la función pública bajo una perspectiva democrática, política y sistémica. En virtud de que poco se ha abonado al diseño de soluciones que conjunten la sinergia social e institucional en la función pública con la debida *refrendabilidad* de los ciudadanos. Que además, no sean presas de los vicios del comportamiento individualista o predeterminado por este, y que generen resultados y nuevas sinergias positivas a la rendición de cuentas democrática.

En nuestra investigación es toral el contraste de la dinámica de la participación cívica y su interacción con el marco normativo vigente durante la coyuntura de la reforma petrolera o energética de 2008 en México. De ello se recogen las experiencias que a nivel local y nacional demuestran las sinergias articuladas a

³ Que en ocasiones se emplea para la obtención o la construcción de legitimidad de sus propias acciones o decisiones; y que se sustenta en la eficacia y certidumbre para la ejecución de las mismas. Se debe subrayar que dichos protocolos y legalidad pueden subsistir en las cadenas de mando de regímenes autoritarios, por lo que esta "transparencia" y "rendición de cuentas" son instrumentales.

un mejor desempeño institucional. En este sentido, hacemos una comparación de los mecanismos de democracia directa para la participación ciudadana y de las prácticas y aplicación de los mismos en el Distrito Federal, y en el caso que aplica para el nivel federal. Se destaca el desarrollo vanguardista de la legislación capitalina, pero también sus debilidades y distorsiones. Ocupan un lugar primordial en la investigación, el análisis histórico y sociológico de los procesos ciudadanos en la democratización institucional, a la vez que se presentan perspectivas para su desarrollo en su aplicación.

En congruencia con nuestro argumento, el estudio descubre cómo es que la consulta ciudadana usada como dispositivo de democracia directa, ha sido útilmente empleado por el gobierno local y de cierta manera, por el gobierno federal. El cual, se ha convertido en un mecanismo de articulación entre la sinergia cívica y los presupuestos de legitimidad de la toma de decisiones.

Destacan en nuestra argumentación, las insuficiencias del marco normativo en materia de participación ciudadana, o su uso oportuno e instrumental —a la vez— en el proceso de reforma petrolera de 2008, o en los procesos decisorios del gobierno capitalino. Al respecto, encontramos que la consulta sobre la reforma energética fue un factor político significativo durante la coyuntura en torno al proceso de legislación de la reforma petrolera de 2008. Puesto que en este proceso, el inusual referendo cívico articuló sinergias y mecanismos cívicos de vigilancia y sanción desde la enérgica acción popular. Tal refrendación cívica, enfrentó con éxito el ejercicio opaco y discrecional con el que se conducía inicialmente la legislación de la reforma.

Pero además, lo que el estudio encuentra en torno a la implementación sistémica de las estrategias y la acción cívicas permite sustentar que la responsabilización cívica es un motor democrático para reconfigurar los procedimientos de toma de decisiones, integrando un valioso elemento de transparencia y rendición de cuentas en democracia.

Introducción

I. Democracia y transparencia

En el presente trabajo se realiza una argumentación entorno a la complejidad que tienen los procesos gubernamental decisorios. La democracia representativa es en la actualidad, una forma positiva del gobierno democrático; por ello, para abordar los problemas complejos que concurren en su diseño y operación –en medio de las recurrentes crisis económicas y los recientes cambios tecnológicos– es necesario distinguir las atribuciones esenciales que la distinguen de otras formas de gobierno no democráticas con el objetivo de fortalecer la democratización del gobierno y prevenir al menos las crisis políticas.

Para empezar, se debe recordar que una democracia se constituye solamente a través de un conjunto de condiciones que deben de garantizar el ejercicio de la soberanía popular en los procesos de toma de decisiones; la protección de una amplia gama de derechos a los ciudadanos en condiciones de equidad; y el balance en el sistema político que evite el abuso de los poderes. Sean estos constituidos o fácticos. En este sentido, Norberto Bobbio (1984:53) señaló que la democracia es el “conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está propiciada la más amplia participación posible de los interesados”. Ello, permite el ejercicio de la soberanía popular, acotada por los derechos de las minorías (Sartori, 1988). Ferrajoli (1999:50-52) añade, desde una perspectiva de derechos, que la *democracia sustancial* se compone por el orden jurídico que tiene la capacidad de garantizar activamente los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En consecuencia, la democracia representativa, es el régimen de gobierno en el que la soberanía popular está dotada de un conjunto de derechos fundamentales de ciudadanía;⁴ y que también está facultada para el acceso universal y equitativo a la configuración del poder público por mediación de las instituciones garantes. En México, bajo esta lógica del principio democrático, nuestra forma de gobierno se constituyó como una República Representativa, Democrática, y Federal.⁵ En donde se presume debieran existir condiciones que den facultad a los ciudadanos para configurar la toma de decisiones de su gobierno. Facultad que es ser ejercida por

⁴ Que resultan ser particulares para cierto régimen político como efecto de las luchas de los actores que les van conquistando y del lienzo histórico, cultural, político, e identitario.

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Segundo Capítulo I de la Soberanía Nacional y de la forma de gobierno. Artículo 40.

medio de los poderes de la Unión.⁶ En este sentido, nuestros entes de gobierno deben de actuar respetando el principio democrático y el de soberanía popular.⁷ De manera que deben conducirse con responsabilidad, definida como la propia regulación de la conducta al prever los límites que sustentan dicha relación política democrática.⁸

Otra atribución que hoy distingue con énfasis a la democracia, es la máxima publicidad de los actos del gobierno, entendida así como transparencia. Debido a que la publicidad y transparencia son más usuales en las sociedades modernas; ello, como consecuencia lógica del desarrollo de los derechos y la mejora de ciertas condiciones de bienestar en los sistemas políticos liberales; además del vertiginoso incremento de los flujos de información, que hoy día, condicionan nuestros procesos cognitivos y su expresión conductual. Cambios que también deben situarse en un contexto de modernización tecnológica del ejercicio burocrático.

Sin embargo, en la actuación gubernativa la discrecionalidad suele ser recursiva en la labor ejecutiva que requiere de ciertos márgenes para su funcionalidad. Debemos subrayar además que la calidad de los procesos de información junto con dicha discrecionalidad condicionan el desarrollo de estos fenómenos. Asimismo, en el plano de las interacciones entre la función pública y la participación ciudadana en los procesos decisorios, notamos que el problema es más evidente en la conducción de dicho proceso; en la gestión de la información pública dispuesta antes de las decisiones; y en la asignación de responsabilidades a la acción de gobierno. Por ello, la democracia analizada como un sistema de gobierno resulta bastante compleja. Puesto que debe de mantener un equilibrio entre la funcionalidad del poder de decisión y ejecución de los entes gobernantes y la construcción de mecanismos de acceso a la toma de decisiones que garanticen a los ciudadanos la capacidad

⁶ Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo [quien] tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión. Léase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷ Un ejercicio débil de tales derechos de los ciudadanos o su anulación, desvanece la legitimidad de la democracia por el descontento de sus integrantes, los cuales sustentan al régimen. Léase PNUD (2011:42).

⁸ En este sentido, Fornero (2004:922-923) define a la responsabilidad como “la posibilidad de prever los efectos del propio comportamiento y corregirlo con base en tal previsión; puesto que en efecto, la noción de responsabilidad política se basa en la noción de elección y ésta es esencial al concepto de la libertad limitada. El recalca que el primer significado del término fue político, en expresiones tales como “gobierno responsable” o “responsabilidad de gobierno” que expresaban el carácter por el cual el gobierno obraba bajo el control de los ciudadanos.

de influir en dicha función ejecutiva. Por lo tanto, el gobierno representativo enfrenta un conflicto cuando hace uso de la discrecionalidad estando obligado a ser transparente ante el requerimiento de publicidad de sus actos.

En este conflicto entre gobernar con transparencia y representar a la soberanía popular radica gran parte de la complejidad del diseño institucional. Puesto que existe una evidente tensión entre el ejercicio de los derechos de los ciudadanos; la ejecución de la función de gobierno; y el conducir dicho proceso con responsabilidad y publicidad al mismo tiempo. El cual, se podría pensar que se complica aún más cuando a la vez deseamos dar transparencia al funcionamiento de dichos dispositivos. Por lo que cabe preguntar: ¿por qué y cómo articular la participación cívica como motor de transparencia en la toma de decisiones?

Nuestro argumento postula que cierta participación objetiva ayuda a la higiene del procesamiento de las corrientes de opinión pública; a la gestión ciudadana e institucional de la información pública; a la mejora de las políticas de transparencia y además funge como contrapeso político frente al abuso de la discrecionalidad en la toma de decisiones. Por ello, deben de articularse la movilización y las sinergias ciudadanas con los procesos decisorios gubernamentales por medio del establecimiento de mecanismos que intensifiquen la interacción entre estos entes y actores que así impulsarán la transparencia a través de la gestión activa de la información que se dispone a la sociedad, la deliberación pública y sanción conjuntas entre sociedad y gobierno.

En consecuencia, en este trabajo marcaremos las características que existen en torno al diseño y la práctica del marco normativo que regulan la participación cívica en los procesos de toma de decisiones. Para tal propósito habremos de hacer una breve revisión de algunos recientes procesos de toma de decisiones en contraste con aquel marco y a la luz de la rendición de cuentas democrática.⁹ Esto tiene

⁹ Manríquez (2011:84-121), ha argumentado que la rendición de cuentas democrática tiene un carácter holístico, por contenerse dentro de un sistema político que tiene que integrar proactivamente la sinergia de los ciudadanos en la conformación conjunta de incentivos formales e informales para la asignación de responsabilidad y representación política responsable con el interés público, y con la dotación de poder que ello implica. La diferencia con la concepción mínima o funcional de rendición de cuentas radica en que ésta se ha reducido a los protocolos gerenciales de transparencia, que siendo un instrumento organizacional de ratificación legal de responsabilidades, está aislado de la propia lógica de conflictividad y politicidad de la relación entre ciudadanos y gobierno. Él subraya que dichos protocolos y legalidad pueden subsistir en las cadenas de mando de regímenes autoritarios, por lo que esta "transparencia" y "rendición de cuentas" son instrumentales y no adecuadas para distinguir, diseñar y progresar instituciones democráticas sólidas.

como objetivo comprender la complejidad del fenómeno y entonces proponer una forma de canalizar dicha participación cívica en los procesos decisorios –esto además, sin instrumentar tal intervención–. Por este motivo, nuestra indagación busca reconocer los elementos y relaciones útiles en la participación ciudadana que además mejoran la gestión de información pública, la asignación de responsabilidades y que así abonan a la transparencia y a la optimización del proceso decisorio del gobierno democrático. Lo cual es de suma relevancia en virtud de que en los actuales mecanismos institucionales no se establecen vínculos con la lógica informal y autónoma de la acción colectiva, ni con la sinergia ciudadana en funciones de información, vigilancia y sanción del ejercicio del poder; desaprovechando así la energía de aquel capital social de suma importancia para la rendición de cuentas.

En la aventura de este viaje, el lector descubrirá léxicos de valoración y conceptos tales como: responsabilización cívica, informatividad, opacidad porosa y refrendabilidad; que podrá encontrar muy útiles para la interpretación del problema que surge entre el impulso cívico a la transparencia y la asignación de responsabilidad política, frente a la discrecionalidad operativa de los funcionarios públicos. Para el lector experto, estos nuevos vocablos tal vez puedan transgredir sus marcos conceptuales de referencia, pero bien vale la pena utilizar estas herramientas analíticas que han sido muy útiles en la búsqueda de referentes empíricos conceptualizables y operacionales en la valoración de los complejos fenómenos aquí descritos de manera sencilla.

Al final de esta exposición, se proporcionará una propuesta en donde se van a esbozar los ejes para el diseño de dispositivos institucionales que faciliten dicha relación y den sustento a la transparencia y la rendición democrática de cuentas.¹⁰

II. Participación ciudadana y rendición de cuentas en democracia

Como ya se ha señalado, un ente de gobierno debe conducirse de manera responsable. Dicho comportamiento es responsable si éste obedece a los principios que sustentan al régimen democrático. Pero además, este proceso debe realizarse con la transparencia necesaria para que también sea legítimo ante la opinión pública –entendida como un mecanismo de sanción–. En este tenor, es pertinente señalar que la solidez de la democracia representativa, de

¹⁰ Fuera del contexto electoral.

acuerdo al concepto de los teóricos de la democracia fuerte, está indicada por la participación de sus ciudadanos en la deliberación en los actos de gobierno.¹¹ Sin embargo, también existe un concepto de democracia minimista –postulado por Joseph Schumpeter–, en el cual, la participación de los ciudadanos se debe reducir al proceso electoral (Norris, 2002:311).

Es en torno a la definición de los límites de la acción ciudadana en el ámbito de la toma de decisiones, donde se reúnen las tensiones entre la conceptualización de democracia fuerte y la de la democracia mínima. Tales fenómenos complejos son totalmente cruzados por la teoría de la rendición de cuentas –*accountability*–;¹² cuyo problema teórico resulta importante analizar. Puesto que debe de hallarse un sano equilibrio a la tensión que emerge cuando los procesos decisorios de gobierno –bajo un contexto social que demanda transparencia y rendición de cuentas– se enfrentan a la intervención de los diversos dispositivos de participación ciudadana activa e informal. Lo cual nos parece de la mayor importancia, en virtud de considerar que por lo regular son las acciones cívicas responsables las que determinan el desarrollo de la transparencia y el alcance de sus dispositivos, y en menor medida, en un sentido inverso.

Esta perspectiva de la fenomenología obedece a la conceptualización de la rendición de cuentas como un sistema que procesa insumos o demandas sociales, para derivar productos o políticas públicas que permiten un equilibrio dinámico que sustenta la legitimidad y gobernabilidad democráticas con la responsabilidad política de la función pública. La cual es vital para distinguir estos fenómenos de otros dispositivos burocráticos legales o disciplinarios presentes en regímenes autoritarios; que pueden incluirse dentro de un concepto débil o ambiguo de rendición de cuentas (Manríquez, 2011:228).

Recapitulando lo que se ha señalado hasta ahora, tenemos que un ente de gobierno toma una decisión con responsabilidad si ésta obedece a un proceso democrático y transparente que permita verificar que el mismo sea accesible (al grupo pertinente de ciudadanos al que afecte la decisión) y responsable con el

¹¹ En ello coinciden diversos autores clásicos y contemporáneos como James Madison, John S. Mill, Robert Dahl, Benjamin Baber, David Held y John Dryzak.

¹² Vocablo en inglés sin traducción exacta que se ha trasladado al español como rendición de cuentas. Los referentes de aquel término inglés, *answerability* y *enforcement*, tampoco tienen traducción exacta en español; en este sentido, el ensayo contribuye a la construcción de un lenguaje propio de mayor utilidad en ciencia política y en el idioma español.

interés general. Con base en la anterior premisa es necesario determinar hasta qué punto es deseable y práctica la participación ciudadana en los procesos decisorios; y también será importante establecer de qué manera dicha intervención mantiene una retroalimentación constante con la transparencia que fortalece el comportamiento responsable de los entes de gobierno.

a. Participación cívica como motor democrático y de transparencia

Como se ha indicado antes, las complicaciones surgen cuando el desarrollo de la transparencia y de la rendición de cuentas que es impulsado con la directa participación de los ciudadanos en las decisiones y que rebasa a las instituciones que pretenden acotar dicha intervención. Las dificultades derivan del incremento de las interacciones entre ciudadanos y entes gobernantes; que además surgen en medio de un marco normativo inacabado al respecto; y por los límites que dicha intervención impone al ejercicio ejecutivo.

Sin embargo, se debe reconocer que la participación cívica es un motor democrático de las prácticas de transparencia y por ende, de la rendición de cuentas. Basta mencionar algunos ejemplos que actualmente caracterizan este proceso complejo del desarrollo de la transparencia y rendición de cuentas. Así por ejemplo, tenemos que buena parte del desarrollo del derecho a la información se debió al empuje de organizaciones sociales en torno al grupo Oaxaca, que derivó en la materialización de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, en 2002. También, la implementación de la política de publicidad de los padrones de beneficiarios de programas federales, antes impensable, hoy responde a las enérgicas demandas sociales de combate a la corrupción por el uso discrecional de dichos programas.¹³ Misma situación ocurre en la exigencia de transparencia en el manejo de fideicomisos y fondos gubernamentales (Sandoval, 2009). Asimismo, la transparencia en las contrataciones gubernamentales ahora debe sujetarse a las demandas cívicas de máxima publicidad¹⁴ en la toma de decisiones y

¹³ Como referencia, el lector puede indagar sobre el caso de Procampo, respecto de las denuncias cívicas del subsidio que dicho programa a dado a empresas y familiares de narcotraficantes, hechas por periodistas en el Universal y por investigadores de FUNDAR. A.C. Después de lo cual se ha llamado coloquialmente al programa “pro-narco”. Hay información disponible en los siguientes sitios: http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/historico.html; <http://www.eluniversal.com.mx/primer/33368.html>; y <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/sinaloa/top/PT/>.

¹⁴ Según esta mandado en nuestra Constitución Política, en el artículo 6º.

ejecución del gasto, así como a las mejores prácticas comerciales sobre publicación de contratos de gobierno, y en tanto que es un requisito para el financiamiento de instituciones supranacionales.¹⁵ Por ello señalamos que el desarrollo de las políticas de transparencia y rendición de cuentas no son graciosos obsequios del Estado, sino el resultado de luchas cívico democráticas.

III. Responsabilización cívica y rendición democrática de cuentas

Es menester ahora describir brevemente la importancia que la participación ciudadana tiene en aquellos procesos y relaciones, bajo la teoría de la rendición de cuentas; para entender la relación fundamental que guardan la gestión de la información pública; el proceso decisorio; y las interacciones entre ciudadanos y entes públicos.

Para iniciar el estudio, debemos definir brevemente lo que comprendemos bajo la categoría de participación ciudadana. Para algunos autores que defienden un concepto amplio de participación, este fenómeno es dinámico y proactivo, dicho activismo construye la ciudadanía. Mientras que dentro de la concepción minimista de democracia predomina el prototipo de participación tutelada, que considera al ciudadano un súbdito irracional, incompetente, manipulable, apático, e ignorante. Noción que se refuerza o legitima en nuestros días, según los sondeos de cultura política (Peschard, 2002).

Sin embargo, aquí recuperaremos elementos vitales que permiten que la acción cívica en las democracias operativas se incorpore al ejercicio de gobierno. En esa lógica, según Robert Dahl (1991:21) se requieren de condiciones *sine qua non*, tales como una variedad de fuentes de información y la presencia de instituciones que avalen la expresión de las preferencias de los ciudadanos para su inclusión en las políticas del gobierno –por medio del voto y otros mecanismos distintos– (Aguilar 2006:24). Dicho vínculo entre información, sanción y política, haría posible que la rendición de cuentas fuera el fruto de la transparencia y la democracia; lo

¹⁵ Por ejemplo, hay una mayor exigencia de transparencia en la información de contrataciones que Petróleos Mexicanos –la mayor empresa paraestatal del Estado– pone a disposición del público; ello se debe por una parte a las demandas de información hechas por ciudadanos, académicos, expertos y periodistas; y por el otro, a la emisión de los Criterios que el Instituto Federal de Acceso a la Información ha emitido al respecto y que obedecen a dichas demandas. El lector puede consultar los Criterios: 017-10, 020-10, 026-10, y 028-10, para tener un mejor panorama de referencia. Los Criterios están disponibles en <http://www.ifai.org.mx/criterios>

cual, demandaría de la activa participación de los ciudadanos y de sus facultades cognitivas que fungen como jueces de la función pública, como hace tiempo afirmó Jeremías Bentham (Aguilar, 2006:28-29).

En este tenor, abogamos por una participación cívica, amplia y activa, que hoy está en movimiento y que se enriquece con la conquista de espacios en los procesos de decisión, vigilancia y ejecución del poder público; en los que se configura el interés y carácter de lo que se torna público. Participación cívica en el ejercicio de gobierno, que implica un complejo proceso de transformación desde la base social (Álvarez, 1997:34-35). Pero que obliga a que los servidores públicos afirmen sus responsabilidades y representación política acordes al interés general; logrando con ello una función superior de rendición democrática de cuentas, a través de la responsabilización directa por vía de esta participación cívica entendida como motor democrático.

Ahora bien, de acuerdo a la metáfora espacial de los recintos de acción de la rendición de cuentas (O'Donnell, 1998), existe un ámbito horizontal, o de relaciones institucionales de regulación y sanción del ejercicio de gobierno.¹⁶ Hay otro entorno vertical electoral, que refiere las relaciones de control de la sociedad hacia aquel a través de las elecciones; y un tercer ámbito, descrito por Peruzzotti y Smulovitz (2002:17-22), como categoría alterna a los controles intra gubernamentales y al control vertical-electoral, conocido como rendición de cuentas social o *societal accountability*.¹⁷ Este último tipo de ejercicios ciudadanos, consiste en la ordenación de estrategias para activar mecanismos de sanción institucional que buscan agilizar la capacidad de gobierno a través de acciones que imponen costos políticos y electorales, primordialmente; desarrollado en contextos de transición democrática y de retroceso de los regímenes autoritarios o delegativos (Peruzzotti y Smulovitz, 2002 y 2004; y Peruzzotti, 2008 y 2009).

¹⁶ De acuerdo a la metáfora espacial, ésta *accountability*, se integra por controles –mecanismos de regulación– que se verifican longitudinalmente en el ámbito estatal. “Gracias a la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad [...] fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos” (O'Donnell, 1998:18).

¹⁷ Ernesto Isunza, ha empleado el término “rendición de cuentas transversal” para comprender la participación directa de actores sociales como funcionarios en agencias estatales; otro concepto es el de Leonardo Avritzer, quien define a los “públicos participativos” como dispositivos en los cuales los entes públicos incorporan al actor social (Monsiváis, 2005).

Por esta razón, ya sea que dicha intervención se conciba como vigilancia, sanción electoral o proceso de asignación de responsabilidades, resulta imprescindible valorar las lógicas de interacción de la participación ciudadana en los procesos de información, evaluación, y sanción que constituyen el esquema de la rendición de cuentas (Schedler, 2000). En virtud de que la relación entre los entes públicos obligados a rendir cuentas y los actores sociales facultados para exigirlos debe acontecer en el espacio público, para así evitar que dicho acto devenga en protocolo o trampa burocrática; puesto que dicha relación debe publicitarse para optimizar la calidad de la democracia (López Ayllón y Merino, 2009:12-16).

Sin embargo, como ya hemos señalado, la rendición de cuentas debe interpretarse como sistema, es decir, como un proceso complejo; en el que se enfatizan las complicadas interacciones sistémicas de sus componentes y las propiedades emergentes que permiten la autorregulación del mismo.¹⁸ Situando el centro del análisis en la sinergia del conjunto de procesos entre ciudadanos y entes públicos; ya que es un fenómeno socio político de “lógica sistémica” (Gil-García, 2009)

Por ello, definimos a la rendición de cuentas en democracia, como la sinergia entre ciudadanos y entes públicos para asignar responsabilidad política hacia las funciones de gobierno respecto a decisiones y acciones, los cuales se vinculan por representación política o por otros dispositivos de afirmación de dicha responsabilidad. Por ende, aquí se ha llamado a este último proceso como responsabilización cívica, entendida como la sinergia de la participación cívica, para la construcción y asignación mutua de responsabilidades. Esto, en un marco de libertades de información y desarrollo de derechos democráticos; en donde emerge un sistema dinámico que conjunta diversas acciones y energías desde los distintos entornos sociales, cada cual con sus recursos particulares (Manríquez, 2011:114-117). Es importante distinguir las siguientes atribuciones sistémicas inscritas en el concepto de rendición de cuentas democrática: informatividad: que es la capacidad de los entes públicos para la producción y gestión de información pública útil;

¹⁸ John Ackerman (2006:21-27) apela a un modelo de rendición de cuentas “coactivo” por medio del cual los servidores públicos informan y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”; que incluye la participación de los ciudadanos como factor determinante, lo que lo hace “pro-activo”, dinámico y que rebasa la “temporalidad” de la sanción electoral.

y exigibilidad: es decir, la capacidad de ejercitar las facultades de sanción al ejercicio del poder público (Manríquez, 2011:87).¹⁹

Como se ha mencionado, el concepto de responsabilización cívica nos permite valorar las estrategias o acciones desde la sociedad civil para enfrentar su conflicto con el poder público, al participar de manera formal o informal del proceso decisorio por medio de la gestión de la información pública y los mecanismos de sanción formal e informal. Con el objeto de reforzar la institucionalización de dispositivos de asignación de responsabilidad y de sanción cívica al poder para una efectiva fiscalización de la política de gobierno.

Con dicha actuación cívica se va construyendo la exigibilidad de la función pública responsable, que antes de la democratización, carecía de un poder adecuado y de apropiadas herramientas metodológicas, de las cuales hoy puede disponer a través de las legislaciones en materia de participación ciudadana, transparencia y desarrollo del derecho de acceso a la información. En este tenor, la información útil permite al ciudadano discernir para debatir y deliberar de forma racional, con lo que su capacidad de discernimiento crece proporcionalmente a su capacidad sancionadora. Por ello se deben de acotar adecuadamente los márgenes de discrecionalidad de los decisores para así poder evitar la opacidad y una mayor oportunidad para instrumentar la sinergia social.

En resumen, la responsabilización a los funcionarios públicos es viable según el provecho que otorgue la informatividad alrededor de un proceso decisorio; la deficiencia de información distorsiona la vigilancia y sanción de tal ejercicio. De esto se sigue que las demandas cívicas para ampliar la transparencia, junto a las sanciones informales a la toma de decisiones, quedan estrechamente vinculadas y conforman nuestro importante motor democrático.²⁰

¹⁹ Existen otras atribuciones: la responsividad: entendida como la capacidad de respuesta de aquellas entidades; la responsabilidad: que es la capacidad de actuar aceptando límites y consecuencias; y la deliberatividad (Manríquez, 2011).

²⁰ Hace casi una década, Pippa Norris (2002:341-343), prescribió que en el contexto de transición de sociedades industriales a posindustriales, el "distanciamiento entre ciudadanos y los canales tradicionales de participación política", aunado al desarrollo de los niveles de educación, flujos de información, comunicaciones, y con ciudadanos más críticos "con formas más exigentes de expresión, organización y movilización política"; se avizoraban para el caso de una sociedad mexicana, ciudadanos construyendo otras formas de participación y cierta confianza en los procesos políticos.

En este sentido, debemos recuperar nuestra premisa inicial que indicaba que *una decisión responsable [obedecía] a un proceso democrático [que permitiera] verificar que el mismo [fuera] accesible y responsable con el interés general*. Entonces, ahora tenemos certeza de que dicha participación conduce al refuerzo democrático, en virtud de que permite verificar el principio democrático del ejercicio de la soberanía popular al impulsar con las acciones cívicas las garantías de acceso a la información a decisiones y actos de gobierno que luego permiten retroalimentar dichas acciones para influir en aquellos actos gubernativos.

Ahora habremos de identificar las complicaciones que surgen alrededor del proceso decisorio y que además tienen que ver con la forma en que se determina lo que se entiende por "interés general". Es decir, la forma en que se construye *una decisión*, y la forma en que se constituye en un acto *responsable con el interés general*.

IV. Complicaciones alrededor del proceso decisorio y la participación ciudadana. Racionalidad limitada y asimetrías de información

Es preciso señalar, que aunque existe un avance en torno a los derechos de información, en su marco normativo y en las políticas de transparencia, estos tienen su contraparte en las prácticas discrecionales sofisticadas o abuso de la racionalidad de las organizaciones públicas para la acción ejecutiva. Lo que aquí se va a denominar opacidad porosa, que es la implementación táctica o tácita de dispositivos institucionales por el empleo intencional de métodos que impiden la oportunidad y el aprovechamiento de la información pública dispuesta a los ciudadanos o a otras entidades públicas.

A esto habrá que agregar que habitualmente el proceso de toma de decisiones implica que los decisores deban confiar en sus asesores quienes son víctimas de sus propias subjetividades y de la asimetría de información que permea todo proceso decisorio (Tamayo, 1997:283-284). El mismo Charles Lindblom (Parsons, 2007:420), cuestionó la conveniencia y los límites de hacer una toma de decisión de una política, usando solo el método racional. Joan Subirats (2000) experto analista, señala que debido a la racionalidad burocrática se emplean algunas soluciones organizacionales a pesar de tener poca certeza de su aplicabilidad.²¹ En este sentido, Enrique

²¹ Joan Subirats (2000:435-436), ha señalado que regularmente existen consultores, cual vendedores de soluciones listas para usar -llave en mano- que luego son implementadas ignorando su real aplicabilidad y credibilidad, usándose como soluciones mágicas.

Cabrero (2000:218), estudioso de la administración pública mexicana, ha descrito la dificultad que existe al querer aplicar herramientas organizacionales diseñadas en contextos distintos al nuestro; por ejemplo, el modelo del *policy sciences*, el cual, presenta significativas limitantes para desarrollar mecanismos formales que incluyan el monitoreo ciudadano de la política pública. También apunta Cabrero (2010:181), que respecto al tema de la transparencia y rendición de cuentas, lejos de abrirse espacios a la ciudadanía para la evaluación del desempeño de sus funcionarios y del uso de los recursos que estos hacen; por el contrario, insiste, los dispositivos de transparencia se convierten en simples procedimientos tendientes a cumplir obligaciones legales. Puesto que en el caso mexicano, no existe un vínculo entre la opinión pública, las demandas ciudadanas, la inclusión de redes de actores y de las agencias no gubernamentales, en el diseño de la agenda de gobierno. Al respecto, Cabrero indica que aquella se induce a través del empleo de los medios de comunicación, más que a partir de la inclusión de la energía social expresa en demandas puntuales. Ello, dificulta la elaboración de la política de gobierno, de forma democrática y deliberada.

Al respecto, es importante reconocer las complicaciones que surgen de la implementación de la transparencia al interior de las organizaciones gubernamentales, aplicables al proceso de toma de decisiones. Sobre este tópico, el Dr. David Arellano Gault (2007 y 2008), experto en estos temas, ha acuñado el concepto de "fallas de transparencia" para denotar el conjunto prácticas organizacionales alrededor del manejo de la información —en tanto que es un insumo costoso—, que colisionan con los criterios normativos de transparencia, y sin embargo, son funcionales al desempeño organizacional. El objetivo de la teoría de Arellano, es identificar las anomalías o los usos estratégicos que pueden solventarse con el diseño de incentivos externos e internos, así como a partir del aprendizaje organizacional de los usos y beneficios de la transparencia, como criterio organizacional, a fin de integrarse a la funcionalidad de la organización.

No obstante, Arellano advierte, al igual que Cabrero y Subirats, que la solución no depende de recetas. Por ello, desde la perspectiva de complejidad sistémica que aquí se emplea, subrayamos que las propias características de la cultura política y organizacional, interiorizada entre ciudadanos y entes públicos, respectivamente, no pueden tenerse como factores determinantes pero tampoco deben desdeñarse. Por tanto habrá que buscar equilibrios en las tensiones ya señaladas, entre el empuje cívico de la transparencia y el uso funcional de asimetrías de información entre los decisores en cuyo equilibrio además, concurren insumos adecuados para transparentar y optimizar el proceso decisorio.

a. La complejidad: Informatividad y exigibilidad

Como ya hemos adelantado, la participación cívica, como motor democrático, permite ampliar el campo de acción de la transparencia en la función pública. Sin embargo, este proceso es complejo y depende de muchos factores y coyunturas, que ya han sido ejemplificados; y que no obstante, después de analizar cierta evidencia empírica (Peruzzotti y Smulovitz, 2002 y 2004; y Manríquez 2011), nos han permitido identificar que gran parte de las complicaciones emergen durante el proceso de producción, acceso y empleo de la información pública. Por tal razón, la capacidad del gobierno para gestionar la información pública útil, es decir, la informatividad, es un factor en los procesos políticos que condiciona las facultades de los ciudadanos en sus labores de vigilancia y sanción (Manríquez, 2011:52-57). Asimismo, surgen problemas cuando se requieren mecanismos efectivos capaces de vincular responsabilidades al desempeño de los servidores públicos, es decir exigibilidad de una función pública responsable con el interés público.

Precisamente, Adam Przeworski (1998:17) señaló que “la responsabilidad no es suficiente para inducir la representación cuando los electores tienen información incompleta”; además, agregaba Przeworski (1998:27) “a menos que los políticos se preocupen por la aprobación de los electores cuando vayan a dejar el puesto en forma definitiva, los límites temporales privan a los votantes de la posibilidad de crear incentivos para que los políticos los representen.”

Por estas razones, cuando se limita la participación a los mecanismos de elección o de participación ciudadana preestablecidos, además de perder la energía social de su acción cívica, es muy probable que se instrumente dicha energía para la legitimación de la toma de decisiones. Para ello, basta con reducir los canales informativos y acotar las lógicas de acceso ciudadano a la información pública, manipular la misma, o construir cierta opinión pública a través del manejo de información en medios masivos y sondeos. Bajo la lógica que ya ha señalado Przeworski. Esto quiere decir, que si la gestión de la información pública, necesaria para la construcción del juicio ciudadano sobre la acción y el desempeño de un cierto servidor público, depende de él mismo, es evidente que el proceso de evaluación y sanción se distorsiona a favor del ente público por el manejo –oportuno o casual– de la asimetría de información.

Al respecto, baste señalar que el concepto gubernamental de *contraloría social*, entendida como participación ciudadana en el control administrativo; redujo las interacciones entre ciudadanos y gobierno a la atención de quejas ciudadanas,

sugerencias, recomendaciones, revisión de obras publicas locales y de suministro de servicios (Hevia, 2004:14).²² Por ello, para incorporar la sinergia cívica que impulsa la transparencia y rendición de cuentas es necesario re-conceptualizar a la participación ciudadana como un proceso dinámico, como un motor democrático.

En esta lógica, debe superarse la conceptualización de dicha participación como apéndice corporativo o como instrumento de gestión de servicios públicos,²³ para denotar bajo otro concepto las atribuciones que refieren de manera mejor la lógica dinámica que tienen los procesos de vigilancia y sanción cívica de la función pública en el vertiginoso desarrollo de los derechos en democracia. Siendo fundamental interpretar la participación como un fenómeno colectivo con la autonomía y el activismo necesario para el impulso de la transparencia y rendición democrática de cuentas. En este sentido, la responsabilización cívica recoge estos referentes conceptuales y empíricos, a la vez que permite englobar la lógica de la participación cívica como motor democrático.

En consecuencia con lo que ya hemos razonado, la responsabilización cívica, es decir, las acciones cívicas para la gestión de información y vinculación de responsabilidades, puede ser articulada a la funcionalidad de los procesos de toma de decisiones para solventar los límites que encuentra en el diseño institucional; respecto a la gestión de la información pública, las fallas de transparencia, los vicios del proceso decisorio y la exigibilidad de responsabilidades. Por esto, cobran gran importancia en nuestras democracias representativas los procesos de producción de la información como insumo sistémico vital para el aprovechamiento y la conformación de opinión pública; ya que son vitales para el posterior proceso de responsabilización cívica.²⁴

²² Felipe Hevia, señala que en México el concepto oficial de "contraloría social" se define como "un tipo de participación orientada al control, vigilancia, y evaluación de programas y acciones gubernamentales"; esta concepción de contraloría social le ha reducido a la atención de quejas y sugerencias para la gestión de obras y servicios, para indagar sobre ello, léase, Hevia, (2004:14).

²³ John Ackerman (2004:448), señala que existen mecanismos institucionalizados o con mayor o menor grado de formalización, que tan solo están diseñados para recabar información para orientar la política, tales como las encuestas de opinión y otros.

²⁴ Bernard Manin, destaca la importancia que cobra hoy día la opinión pública en la "democracia de audiencias" para la asignación de responsabilidad en el mandato, cuando afirma que "poder discrecional no significa poder irresponsable cuando el electorado aparece, [...] como una audiencia que responde a los términos que se le presentan en el escenario político". Léase Manin (1998:72).

b. Problemas en el proceso de toma de decisiones

Ahora bien, debemos analizar respecto de la racionalidad del proceso decisorio y la incidencia de los ciudadanos en este. Entendemos bien que la relación real entre la representación política responsable y la responsabilización cívica depende de muchas condiciones que la afectan. Como ya se ha subrayado, la misma sufre severas distorsiones por la mediatización de la política, la manipulación informativa o el abuso de la discrecionalidad. Por ello abogamos por articular la sinergia ciudadana al proceso de toma de decisiones. Sobre todo en aquellas que por su relevancia afectan de manera evidente el interés público. Esto deriva en ventajas para la comunicación entre ciudadanos y gobierno, adecuando canales que fomenten una participación ciudadana pro-activa y no en la lógica cívica de la resurrección electoral. Bernard Manin, señaló que el tener “una decisión legítima es producto de la deliberación colectiva, más que la expresión de una voluntad general” (Arias, 2007: 40-41).

Dicha deliberación depende en gran medida de la informatividad enmarcada en el proceso político, en este caso, de la toma de decisiones. Todo este proceso está vinculado estrechamente a la información y publicidad del ejercicio de poder político. En este sentido, Sartori (1998), ha señalado que la debilidad de la capacidad de incidencia del ciudadano radica en la pérdida de autonomía en la formación de opinión pública; que actualmente depende en gran medida de la conformación artificial de la misma a través de la instrumentación de sondeos. Lo que significa que, de acuerdo a lo que hemos considerado al momento, un proceso de toma de decisiones puede convertirse en un mero protocolo institucional, si los ciudadanos carecen de insumos y facultades para participar y deliberar en torno a dicho proceso. Por eso, “todo esfuerzo que se realice para aumentar o mejorar la calidad de la información debería servir a una mejor evaluación del cumplimiento del contrato de gestión entre principal y agente”, señala Oscar Oszlak (2009:21).

Por tal motivo, es evidente que ante todo proceso de toma de decisión inclusiva y relevante que se presuma democrático, debe de integrarse en su desarrollo un amplio ejercicio de interacción con los ciudadanos. Que comience desde la publicidad de los motivos y justificaciones de un problema público, que articule las demandas de los afectados y de los interesados, previo a la implementación de los mecanismos de sanción cívica o de elección. Tomemos como ejemplo, los referidos en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal: referendo, plebiscito y consulta.

Esto significa que debe cobrar la mayor relevancia, el ¿qué?; y el ¿por qué?; además del ¿cómo? De no ser así, se corre el riesgo de mantener la participación ciudadana como instrumento de legitimación de una toma de decisiones preestablecida sin la deliberación social necesaria. Desperdiando la capacidad transformadora que tiene la intervención cívica como motor democrático de las prácticas y el diseño institucionales.

Esto implica que aquellos procesos donde se somete una decisión a la elección o sanción de los ciudadanos, deben seguir un proceso que definimos aquí como de refrendación cívica. Es decir, deben de arrojarse en la publicidad y acceso público a toda información útil desde el principio mismo de la problematización del asunto, con el fin de construir políticas y toma de decisiones que se determinen de manera responsable con el interés público y que así legitimen la acción del responsable en la toma de decisión, al incorporar democráticamente la participación cívica. Lo cual permitirá reforzar la cultura participativa y la interiorización de las prácticas democráticas de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de los tomadores de decisión.

Un proceso de toma de decisiones que incorpore mecanismos de publicidad, monitoreo, evaluación y refrendación, tendrá un valioso capital de legitimidad y por supuesto, una mejora en la transparencia y rendición de cuentas. Un proceso así entendido gozará de refrendabilidad –cívica o institucional–; o dicho en términos más académicos, tendrá *accountability*.

A todo esto, debemos señalar algunos elementos vitales que deben incorporarse a las prácticas de transparencia que obedecen a un mejor procesamiento entre la sinergia cívica y la funcionalidad de los ámbitos de toma de decisiones. Por ejemplo, que todos los afectados reciban información útil; que sean integrados al desarrollo de la toma de decisiones y que exista la publicidad suficiente del proceso decisorio (Arellano, 2007:41-45). Por otra parte, que los ciudadanos identifiquen al responsable; sean agencias o funcionarios encargados de la toma de decisiones y su ejecución; esto, por medio de un control interno, la evaluación, imputabilidad, y la continua mejora de capacidades a través de la gestión por desempeño (Guerrero, 2000:23-24). En torno a estos señalamientos es necesario recalcar que estos procesos deben articular la sinergia y lógica cívicas, no instrumentarla, esta distinción es vital para no caer en la práctica de nuevos mecanismos demagógicos y legitimadores entre una clase burocrática poderosa y ciudadanos “súbditos”.

La transparencia en dicha fase del proceso de toma de decisiones, implica además de los ajustes necesarios en el flujo organizacional y las lógicas funcionales de la entidad pública respectiva, una “distribución del poder político”, objetivo del derecho a la información, señala Alasdair Roberts (Sandoval, 2009:197). De esto se sigue que uno de los problemas de llevar la transparencia al proceso previo de toma de decisiones, –donde se problematiza y diseñan soluciones– sea el de lograr incentivos positivos entre los servidores públicos a fin de que estos consientan dicha transformación con el fin de evitar el recurrir a mecanismos coercitivos o normativos. Mismos que después puedan generar *fallas de transparencia* o prácticas de *opacidad porosa*.

Por otra parte, ya que la implementación temprana de la transparencia en la toma de decisiones es un proceso que lleva el riesgo de paralizar el ejercicio ejecutivo, se deben analizar con cuidado los mecanismos necesarios para mantener la responsabilización cívica dentro de los niveles adecuados de incidencia en la función pública que permitan el flujo adecuado de su ejercicio, sin excluir la vital función de refrendabilidad ciudadana, pero sin que ello signifique una licencia para hacer de la presión política una metodología de participación cívica.

Este último señalamiento pretende subrayar que, no obstante la importancia de la responsabilización cívica como motor democrático, debe contar con métodos adecuados para no romper la dinámica ejecutiva de un gobierno con carácter democrático, una vez ampliado el alcance de la publicidad. Con esto, no queremos abogar por la regulación de las expresiones ciudadanas de inconformidad y cuestionamiento, es decir, regular las movilizaciones sociales, mítines y toma de espacios públicos. Por el contrario, se requiere de la estructuración adecuada de dispositivos de vinculación y exigibilidad de responsabilidades de los funcionarios públicos que reduzca lo más posible la fuga de responsabilidades y el incentivo a la función pública negligente o irresponsable, de manera tal que disminuya la necesidad de ocupar los espacios públicos para la manifestación de inconformidades o la imputabilidad de responsabilidades.

Ahora bien, vamos a revisar cuál es el marco normativo vigente que regula la participación ciudadana, con el objetivo de analizar la lógica y contrastarla con su práctica. Esto nos va a permitir dilucidar las complicaciones que surgen en el desarrollo de la participación cívica acorde a lo establecido normativamente, una vez que ya hemos revisado la complejidad de los procesos funcionales de la toma de decisiones y la utilidad de la responsabilización cívica.

V. Participación ciudadana, el marco normativo

La participación ciudadana, está en el discurso y en las políticas de casi todo gobierno; ello, en virtud de considerar que la misma coadyuva a solucionar la emergencia de la crisis política en las democracias representativas construyendo legitimidad a través de la confianza y publicidad que agrega la intervención cívica. En esta materia, curiosamente no hay normatividad a nivel federal, aunque en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), se establece que los “ciudadanos pueden, por medio de las organizaciones de la sociedad civil, participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencias y entidades”;²⁵ y señala que dichas entidades facilitarán a las organizaciones el acceso a la información para dicha labor.²⁶ En un sentido más amplio de la participación, el gobierno federal se ha comprometido en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, a transparentar su gestión y disponer información para el “escrutinio público” como “mecanismo de sanción” de la acción de gobierno para asumir la “consecuentemente responsabilidad” de ello.²⁷ Además, dicho compromiso incluye el “promover los mecanismos para que dicha información gubernamental sea útil y de calidad, es decir, clara, veraz, oportuna y confiable”. Con lo cual se “permitirá evaluar al gobierno y realizar un ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información. Al respecto, podemos destacar que la lógica de participación cívica inscrita en la legislación federal está reducida a la figura de “contraloría social”, y que cualquier otro tipo de intervención no es vinculatoria. Además, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no incluye mecanismos de democracia directa para solventar la participación cívica en las decisiones de gobierno.

En contraste, en el Distrito Federal (D.F.), la legislación local en materia de participación ciudadana ha encabezado la vanguardia legislativa con la aplicación de la Ley de Participación Ciudadana desde el año de 1995, con lo cual puede ser considerada como la entidad federativa que ha guiado dicho desarrollo en la materia. Por esta razón nos detendremos a hacer una breve exploración de su lógica.

²⁵ Léase el Artículo 6, de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. 2004 Última modificación 2011.

²⁶ Artículo 9, del Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

²⁷ Eje “5.5 Transparencia y rendición de cuentas”; Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), contempla los siguientes instrumentos de participación: I. Plebiscito; II. Referéndum; III. Iniciativa Popular; IV. Consulta Ciudadana; V. Colaboración Ciudadana; VI. Rendición de Cuentas; VII. Difusión Pública; VIII. Red de Contralorías Ciudadanas; IX. Audiencia Pública; X. Recorridos del Jefe Delegacional, y XI. Asamblea Ciudadana (artículo 4º, LPCDF).

Respecto al Plebiscito y el Referéndum, hay minuciosidad en su regulación, pues se acotan las materias objeto de estos instrumentos de democracia directa; los entes facultados para su convocatoria, su organización –a cargo del Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF– y los plazos; las condiciones de vinculación; respecto al computo de resultados; y resolución de controversias –Tribunal Electoral del Distrito Federal, TEDF–; aunque existe un vacío sobre la regulación de la intervención de los partidos políticos (Méndez de Hoyos, 2010:34). El Plebiscito, se emplea básicamente para solicitar el refrendo ciudadano respecto a algún acto o decisión del Jefe de Gobierno (artículo 12º, LPCDF). El Jefe de Gobierno puede aceptar, rechazar o proponer modificaciones a la propuesta de Plebiscito elaborada por los ciudadanos (artículo 13º, LPCDF). Dicho refrendo es vinculatorio si la opción puesta a refrendo se cuantifica en al menos la tercera parte del padrón electoral inscrito del Distrito Federal (artículo 21º, LPCDF).

Tocante al Referéndum, se emplea para que los ciudadanos puedan manifestar su “aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa” (artículo 23, LPCDF). Los resultados del Referéndum no son vinculatorios para la Asamblea Legislativa bajo ninguna circunstancia, ya que solamente se usaran como elementos de valoración para la autoridad (artículo 32º, LPCDF).

En ambos casos, se podrá solicitar a la autoridad competente la realización de dicho instrumento cuando lo soliciten por lo menos el 0.5% de las y los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; aunque dicho requisito podría ser aun más accesible considerando que los ciudadanos no cuentan con recursos logísticos y monetarios para convocar un llamado y consenso de la materia de este tipo de refrendos.

Hay que señalar también que no se pueden someter “actos de autoridad del Jefe de Gobierno relativos a materias de carácter tributario; fiscal o de egresos del Distrito Federal; régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, o Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda; los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables; y los

demás que determinen las leyes" (artículo 15° y 29°, LPCDF). Esto implica un sería restricción a los procesos de incidencia cívica, que al proteger la funcionalidad de la administración local, impide la evaluación sobre temas susceptibles a la sanción o la mejora. Sin embargo debe de anotarse, esta legislación es una de las más avanzadas en la ampliación y garantía de los derechos ciudadanos de participación política en la toma de decisiones.

Debemos apuntar sin embargo, que aunque estos mecanismos de participación directa permiten la incidencia en la toma de decisiones, no es factible todavía una real intervención ciudadana en el proceso decisorio y ejecución de los actos de autoridad. En virtud de las restricciones vigentes en cuanto al carácter vinculatorio del Plebiscito, que pide una votación que registre el equivalente a la tercera parte del padrón electoral del D.F. Lo cual implica una cantidad mayor al número de votos obtenidos en el triunfo electoral del actual Jefe de Gobierno. Lo mismo puede decirse respecto al Referéndum, con su tácita instrumentación como dispositivo de sondeo de opinión. Además de que los facultados para resolver sobre la procedencia de estos referendos encausados por los ciudadanos, son los mismos entes públicos a quienes están dirigidos, es decir, la Asamblea Legislativa y el Jefe de Gobierno.

La iniciativa popular tiene una lógica similar a los anteriores instrumentos de participación directa, pero se acota a la presentación de proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito legislativo local (artículo 34°, LPCDF). Respecto a la Colaboración Ciudadana, la Rendición de cuentas, la Difusión Pública, la Red de Contralorías Ciudadanas, la Audiencia Pública, los recorridos del Jefe Delegacional y la Asamblea Ciudadana; la regulación vigente es insuficiente y no articula la sinergia que podría derivarse de la misma combinación de los instrumentos de participación (artículos 46° al 75°, LPCDF).

Respecto al mecanismo de Consulta Ciudadana, es importante comprender su lógica debido a que este instrumento ha sido implementado de forma frecuente en el D.F. Respecto de la Consulta Ciudadana, de acuerdo al artículo 42° de la LPCDF:

"Es el instrumento a través del cual el Jefe de Gobierno, las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía por medio de preguntas directas, foros, o cualquier otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos y territoriales en el Distrito Federal."

La Consulta, “podrá ser convocada por el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Jefe Delegacional de la Demarcación correspondiente, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano ” (artículo 44, LPCDF). Este instrumento tiene la siguiente lógica:

[Brindará] “elementos de juicio para el ejercicio de las funciones de la autoridad convocante.” [...] La autoridad deberá informar acerca del modo en que el ejercicio de sus funciones fue afectado por los resultados de la misma. [...] En el caso de que el ejercicio de las funciones de la autoridad no corresponda a la opinión expresada por los participantes en ella, la autoridad deberá expresar con claridad la motivación y fundamentación de sus decisiones”. (artículo 45, LPCDF).

El uso de la Consulta, presenta las mismas restricciones en cuanto a la materia de los temas que se pueden someter a refrendo. Hay un vacío en cuanto a la definición de los entes facultados para la organización, computo de resultados y resolución de controversias. Dicha ausencia, pone en riesgo el cumplimiento de los principios democráticos que deben estar presentes en este tipo de instrumentos de participación cívica directa (Méndez de Hoyos, 2010:35).

Los anteriores mecanismos de participación directa aunque incorporan la lógica de una ciudadanía proactiva, sin embargo minimizan en conjunto la potencialidad de dichos instrumentos de participación cívica directa en la toma de decisiones relevantes; ello, como efecto de los requisitos operativos del instrumento en cuestión, la racionalidad burocrática; la discrecionalidad que poseen el Poder Legislativo y el Ejecutivo locales para la acotación de los actos de autoridad que pueden incluirse en este tipo de refrendos, respecto al desarrollo del proceso y; los candados para la implementación de los resultados.

Parte del problema reside también en difundir enérgicamente la información referente a los distintos instrumentos de participación directa; para hacer atractivo este ejercicio ciudadano e integrarse a la creciente cultura de la responsabilización cívica. Evitando con ello, en lo posible, la captura del instrumento a manos de los entes públicos.

VI. La experiencia del Distrito Federal

No obstante las insuficiencias de la consulta ciudadana, este mecanismo de participación directa en los procesos decisorios ha sido empleado en distintas

ocasiones para poner a refrendo distintos tipos de decisiones relevantes que afectaban las condiciones de bienestar de los habitantes en el Distrito Federal; o bien, para poner a consideración de los ciudadanos temas de carácter político y económico, que aunque controversiales, se consideró que afectaban el entorno social de los convocados y el sistema político y económico de la entidad (ver Cuadro 2 en Anexos). Lógica que escapa de la legislación local y federal vigentes.

Por ejemplo, en el año de 1993, tiene lugar el Plebiscito para la Reforma política; en el 2001, la consulta respecto al horario de verano (telefónica); en 2002, se llevan a cabo el Plebiscito respecto de la construcción de los Segundos niveles en las vialidades de Viaducto y Periférico; la consulta telefónica sobre el transporte público y; respecto de la permanencia de Andrés M. López Obrador en la Jefatura de Gobierno (telefónica); en el 2003, tiene lugar otra consulta telefónica sobre el Segundo nivel.

Durante la gestión del actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, se organiza una consulta ciudadana, en el 2007, denominada "Consulta Verde". En dicha convocatoria, figuraban diez preguntas, que estaban relacionadas con la regulación existente sobre el transporte público, el concesionado y de carga; la captación y manejo de aguas, el manejo de residuos sólidos y; la protección ambiental.

En la consulta verde se trataron en general los temas que fueron la base para las políticas y la agenda de protección ambiental. A dicha consulta concurrieron 1,033,190 personas; quienes se pronunciaron a favor o en contra de las "acciones ecológicas" propuestas por el Gobierno del Distrito Federal. Se ha señalado que el sentido de la consulta y de las preguntas ya tenían un previo trabajo de posicionamiento en medios (Piñeyro, 2007). Sin embargo, destaca la participación de más de un millón de ciudadanos.

En el año 2008, se realiza la "Consulta sobre la Reforma Energética", que discutiremos mas a fondo líneas adelante. Por otro lado, a principios del año 2009, se realiza la consulta ciudadana "La policía que queremos"; de la cual deriva el documento de trabajo: "Propuesta general para una reforma integral de las policías del Distrito Federal." La cual, fue convocada por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En la misma, concurren alrededor de 100 mil personas, incluidos elementos de los cuerpos policiacos; además de miembros de la sociedad civil, entre representantes, activistas académicos, y de otros sectores

sociales.²⁸ En dicha consulta, se recabaron un total 360 mil propuestas que se sistematizan e integran a la “Propuesta general (Insyde, 2009).²⁹

Respecto de la consulta ciudadana sobre la Reforma Energética de 2008, realizada en el Distrito Federal, ha surgido un polémico debate alrededor de su legalidad, utilidad y lógica, con respecto de la legislación vigente de participación ciudadana. Muchas opiniones de expertos constitucionalistas, académicos y políticos se han expresado en torno a la implementación de la Consulta Ciudadana y su capacidad como mecanismo de expresión cívica; o bien, de su instrumentación política en la coyuntura.

a. Desarrollo del marco normativo de participación cívica en el D.F.

Para recapitular el aprendizaje de este apartado, es justo señalar que la vanguardia legislativa en el Distrito Federal, en materia de dispositivos de democracia directa e incidencia en la toma de decisiones, ha sido el reflejo de una lucha y movilización cívica local bastante activa y emblemática, que puede remontarse al menos, al movimiento estudiantil de 1968 (cuya trágica represión derivó en la masacre cuya responsabilidad fue asumida por el entonces Presidente Gustavo Díaz Ordaz); que luego fue replicado en 1971; y que por desgraciada, fue el costo que debieron pagar aquellos ciudadanos por la forzada apertura democrática a la que se obligó el gobierno del Partido Revolucionario Institucional, tras estos sangrientos hechos.

Desde luego que aquí debemos mencionar la importante movilización social del movimiento urbano popular de las décadas de los ochenta y noventa, que logró incidir en el diseño de las políticas de urbanización y vivienda a la vez que estimuló la conquista de espacios de toma de decisiones en los órganos de regulación del suelo y vivienda, por parte de las organizaciones sociales del dicho movimiento. Destacan también las movilizaciones sociales posteriores al terremoto y sismos de 1985, que impulsaron el acceso a la ciudad en equidad y la reconfiguración del espacio público. Apertura democrática que también por desgracia, sucedió después de la enorme pérdida de vidas por el gran terremoto, atribuida en parte, a la negligente acción del gobierno en turno.

²⁸ El lector puede consultar la “Propuesta general para una reforma integral de las policías del Distrito Federal. Resultados y compromisos de la consulta ciudadana la policía que queremos.”

²⁹ En colaboración con Fundar; Centro de Análisis e Investigación, AC; el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”; e instituciones de educación media superior de la Ciudad de México. Léase, Resultados la Consulta Ciudadana «La policía que queremos», disponible en: <http://www.insyde.org.mx/shownews.asp?newsid=116>

Además de estas grandes movilizaciones, existen una amplia gama de manifestaciones y movimientos que en las últimas décadas han sido representativas de la activa participación cívica en el país y en esta medida, hoy son el acervo organizacional e insumo vital de los procesos de responsabilización cívica que dentro de la perspectiva de derechos (sobre todo a la información) y de consolidación democrática, buscan ampliar los espacios institucionales para la incidencia cotidiana en los procesos decisorios relevantes. Por ejemplo, la sinergia en torno al colectivo de organizaciones ciudadanas en Alianza Cívica cuya acción cívica empujó la democratización de los procesos e instituciones electorales, iniciada en un principio con la vigilancia de las elecciones de 1994. Ello promovió la institucionalización de las prácticas democráticas y la ciudadanización del Instituto Federal Electoral (IFE). Estos casos emblemáticos de participación cívica activa, nos permiten hacer una crítica sustentada a las teorías y *praxis* de la democracia mínima y del ciudadano súbdito (ver Cuadro 2). Con ello, también demostramos que la participación cívica ha sido un motor en la democratización de las instituciones políticas.

VII. La consulta sobre la reforma energética del 2008

Durante el año de 2008, Felipe Calderón, titular del Poder Ejecutivo Federal, presenta la reforma energética. En la lógica de sus iniciativas de reforma planteó llevar a cabo una reforma petrolera, la cual, buscó legalizar la inversión privada en actividades de explotación de hidrocarburos –reservadas al Estado– en sus fases de exploración, extracción, refinación y en las labores de transporte y almacenamiento. Por otra parte pretendió ceder al “sector social” –privado– la propiedad de activos tales como ductos, refinerías, equipos e instalaciones a través de la desregulación en la legislación que restringía tal inversión por medio de un conjunto de iniciativas que cabildeaba ante miembros del Congreso General. Dicha reestructuración, según sus diseñadores, daría una mayor autonomía de gestión a Petróleos Mexicanos (Pemex) y a sus subsidiarias, para la contratación y desarrollo en el sector.³⁰

A raíz del posible impacto social, político y económico que tendría una reforma de este calado (ver tabla 1); surgió un vigoroso movimiento ciudadano en el Distrito Federal. Ello se debió también a la dinámica de este tipo de legislaciones en el sector petrolero durante los pasados treinta años (caracterizadas a partir

³⁰ El artículo 28 constitucional, en su párrafo cuarto establece la exclusividad del Estado para la explotación de áreas estratégicas, entre ellas petróleo y demás hidrocarburos; petroquímica básica; y otros sectores de energéticos.

de 1982, por proceso laxos o por cuasi decretos); los límites impuestos a la intervención cívica y aunado a la ausencia de información para ponderar las tesis de la reforma en comento. Cuyo proceso de elaboración y posterior deliberación parlamentaria sucedía sin una minuciosa exanimación de las tesis de la reforma, y sin la discusión pública de las mismas. No obstante que dicho acto legislativo afectaría las condiciones socio económicas de toda la población en México. Por lo que se convertía en un asunto de interés público y general.

Cuadro I

El desarrollo de la participación ciudadana en la toma de decisiones en el Distrito Federal (antes, Departamento del Distrito Federal)

Año	Lógica o instrumento de participación ciudadana
1928-83	Consejo consultivo de la Ciudad de México. Colaboración en la supervisión de prestación de servicios.
1985	Mobilización y organización ciudadanas como consecuencia de los sismos de 1985 y la incapacidad del gobierno local para gestionar servicios y vivienda a damnificados.
1987	Se constituye la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Se integran a dicho órgano, luchadores sociales y miembros de la sociedad civil.
1993	Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
1995	Primera Ley de Participación Ciudadana.
1996	Reforma política del Departamento del Distrito Federal. Desaparecen el Consejo Consultivo de la Ciudad de México, la Junta de Vecinos y los Consejos Ciudadanos.
1997	La Reforma Política permite la elección directa del primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Con dicho ejercicio soberano, el Presidente de la República no designará ya más al Regente del Departamento del Distrito Federal.
1998	Segunda Ley de Participación ciudadana.
1999	Se realizan las primeras elecciones de los Comités Vecinales.
2000	Primera elección de Jefes Delegacionales
2004	Se aprueba la tercera Ley de Participación Ciudadana.
2009	En vísperas de año nuevo, el 30 de diciembre, se aprueban reformas a la Ley de Participación Ciudadana.

Elaboración propia.

El inusual proceso de cuestionamiento y refrendo cívico surgido en el Distrito Federal, durante el desarrollo del proceso de dicha legislación, dejó avizorar sinergias y mecanismos cívicos de vigilancia y sanción desde la enérgica acción popular y la asociación ciudadana. Que aquí se han categorizado como fenómenos de responsabilización y refrendabilidad cívicas. Estos actores sociales se dieron a la tarea de contrapesar el ejercicio discrecional del gasto en medios, sondeos y propaganda, que desplegaron Calderón y los aliados a favor de la reforma.

Tabla I

Ingresos Petroleros como porcentaje de los Ingresos del Sector Público durante los últimos once años

Año	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Porcentaje	32,31	32,52	27,53	30,41	29,48	33,38	35,98	39,90	38,05	35,43	36,91

Elaboración propia. Con datos del Tercer Informe de Gobierno.

En este caso, la opacidad en la conducción del proceso reducía la informatividad y responsividad del proceso de toma de decisiones, a los canales de comunicación ya copados por la proclama del gobierno. Esto dejaba fuera a un caudal de actores e información vital que podrían enriquecer, legitimar y mejorar el proceso legislativo de la reforma. Por otra parte, había poca oposición en el Poder Legislativo que fungiera como contrapeso real en la previa deliberación de la misma. Al mismo tiempo que se ahogaba la voz de otras opiniones alternativas con la excesiva mediatización de la propaganda gubernamental de la reforma.

En este sentido, el gobierno federal implementó una agresiva campaña de comunicación en medios para orientar a la opinión pública y convencerla de la necesaria reforma y “modernización de Pemex”. En este proceso propagandístico sin precedentes de una reforma, se utilizaron de forma excesiva recursos públicos para el gasto en comunicación política que ascendieron, según legisladores de oposición del Frente Amplio Progresista –FAP–, a 30 mil millones de pesos –lo que costaba, según ingenieros petroleros, una refinería para gasolinás– (Jornada, 2008:3). Tan sólo del 4 de marzo al 30 de abril de 2008, Pemex destinó más de 220 millones de pesos en una campaña para promocionar la “modernización de

Pemex".³¹ Esta estrategia de masificación del discurso estatal y de su diagnóstico, en torno a las necesidades de Pemex, permitió temporalmente inducir una opinión pública favorable a la propuesta del Ejecutivo, esto, de acuerdo a los sondeos de opinión; lo cual, formó parte del mismo discurso gubernamental para justificar la reforma energética.

Además de este señalamiento de discrecionalidad en la aplicación de los recursos para propaganda, existía también un efecto perverso de la opacidad porosa aplicada. Puesto que por un lado, circulaba en los medios masivos una información sesgada que menguaba las funciones de evaluación y sanción del proceso de toma de decisiones; y por el otro, la opacidad en el manejo gubernamental del gasto en medios permitía una excesiva sangría del erario que se destinaba hacia los grandes medios de comunicación. Con tal inyección de recursos económicos en medios, la iniciativa de reforma petrolera del Presidente obtenía para sí, el favor ilegítimo en los medios de comunicación beneficiados económicamente. Pero además, se distorsionaba la función crítica que deben de cumplir los medios informativos en las democracias. Con ello se sumergían otras voces críticas que naturalmente integran la base de las democracias liberales.

Sin embargo, como efecto de la movilización cívica en el Distrito Federal, las denuncias periodísticas de corrupción en Petróleos Mexicanos –sujeto de la reforma petrolera–, y el análisis experto de las iniciativas a cargo de miembros de la sociedad civil; se logró optimizar la gestión de la información pública alrededor de la reforma e incrementar el interés en torno del tema. No obstante la instrumentación de las asimetrías de información y del empleo masivo de recursos a favor de la legislación de la reforma del Presidente.³² Lo que consiguió impactar en el proceso de deliberación legislativa. Estos actos conjuntos inciden en las condiciones de

³¹ Un total de 220 millones 952 mil 304 pesos distribuidos y pagados en torno a 93 mil spots en 57 días; del 4 de marzo al 30 de abril de 2008; cuyo pago se hacía también con base en las "menciones" favorables a dicha reforma en los programas de la barra de entretenimiento y los noticiarios. Léase, Tinoco (2008: s/d).

³² Tras la intensificación de las acciones de responsabilización cívica, corre de manera paralela el cambio en la opinión pública, evidente en los sondeos de opinión; la cual se muestra crítica a la reforma. Fue al paso de unos meses, que la masificación mediática de la comunicación política en pro de la reforma no logró mantener la inducción favorable de la opinión pública, ya que los niveles de aceptación de las iniciativas del Presidente de la República decrecen, lo cual fue más evidente después del debate cívico-legislativo en el Senado de la República. A pesar de las restricciones en medios masivos para el acceso de las voces críticas a la reforma, las demandas cívicas cunden en los principales espacios de los grandes medios como efecto de la retroalimentación mediática con las audiencias; antes primordiales en las democracias representativas. Léase, Manríquez (2011:208-220).

legislación de la reforma, generando cambios significativos en las iniciativas del Ejecutivo Federal que finalmente se aprueban.³³ Como la ratificación que deberá de hacer el Senado de República de la designación del Consejero profesional hecha por el Presidente de la Republica.³⁴

Estos eventos nos permiten volver a fundamentar que la acción cívica es un motor democrático, en la medida en que el proceso de reforma se vuelve un asunto público y deliberado frente al testimonio de la sociedad civil. Además de que la gestión de la información mejora sensiblemente tras el reclamo de los diversos colectivos y asociaciones cívicas organizadas en torno a la demanda de información útil. Con lo cual nuestra premisa inicial se confirma; puesto que la responsabilización cívica permite democratizar el proceso de legislación al crear entornos de accesibilidad a la información útil. Además de que después de la concurrencia pública, se permite asignar responsabilidades a los funcionarios encargados de la deliberación de la reforma al generar un ambiente deliberativo con la vigilancia social. Brindando refrendabilidad a la legislación de la reforma. Además de que con todo ello se mejora el desempeño del proceso político al permitir la expresión racional de las posturas antitéticas y el flujo normalizado de las instituciones. Con lo cual, se optimizó la función pública; la producción de información útil y con ello, la transparencia y rendición de cuentas en democráticamente.

VIII. La articulación de la sinergia cívica como factor político, en torno a la reforma energética

Sin embargo se debe destacar que en torno a esta coyuntura política y proceso de legislación de la reforma, el Gobierno del Distrito Federal jugó un papel estratégico en la configuración de la opinión pública a través de la implementación de la *Consulta Ciudadana de la Reforma Energética*. La cual tuvo una gran convocatoria y en la que confluyeron alrededor de 825 mil ciudadanos (Gobierno del Distrito Federal y Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2008:3). Lo cual, no fue un obstáculo para

³³ Como muestra, se crea ex profeso, el Consejo Nacional de Energía, mismo que se encargará de integrar un Foro Consultivo para la Estrategia Nacional de Energía; con la participación del "sector social"; para normar la política petrolera, integrado por funcionarios y expertos de la sociedad civil. Según el "Decreto que reforma y adiciona el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal."

³⁴ Según el artículo 8º, de la Ley de Petróleos Mexicanos, el "Presidente de la República someterá sus designaciones a la Cámara de Senadores o, en sus recesos, a la Comisión Permanente, para su ratificación por mayoría absoluta."

que dicho proceso fuera impugnado por un ciudadano que consideró a la consulta como un ejercicio inadecuado. Cuya acción permitió develar las carencias de la normativa de la consulta ciudadana en el Distrito Federal.

Fue así que en junio de 2008, el ciudadano, José Rodríguez Vega, promovió ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), un juicio³⁵ contra el IEDF, por omisiones en el proceso de Convocatoria para la Consulta Ciudadana sobre la Reforma Energética (Méndez de Hoyos, 2010: 22-24). Después de valorar dicho juicio el TEPJF resuelve que el mismo no procede en dicha instancia, por lo que ordena su reencauzamiento al Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF). Por su parte el TEDF, declara que el medio es improcedente. Ante ello, el juicio del ciudadano Rodríguez contra el IEDF, toma cause en el TEPJF, el cual, finalmente resuelve que las omisiones del IEDF durante la convocatoria para la Consulta, no produjeron agravio en el demandante (Méndez de Hoyos, 2010:25-26).

En este sentido, el TEPJF, demostró que dicha consulta no correspondía con el instrumento de democracia directa al que hace referencia la Ley de Participación del D.F., por lo tanto, el IEDF no era el organizador correspondiente y en consecuencia, no existía agravio al demandante. El punto importante del argumento del TEPJF, fue que la Consulta sobre la Reforma Energética sólo consistió en un acto de dos órganos de gobierno en el cual asumieron una posición política en relación con dicho tema de interés nacional, cuya finalidad fue recabar la opinión ciudadana y en ese sentido, incluir a los ciudadanos en la deliberación pública (Méndez de Hoyos, 2010:50-52).

De todo esto, debemos destacar dos elementos de discusión muy importantes. Primero, que de acuerdo a la sentencia del TEPJF, los órganos de gobierno del Distrito Federal instrumentaron la consulta ciudadana como factor político para abrir a la deliberación pública el tema nacional de la reforma energética. De ello se desprende que existe ambigüedad respecto al empleo de este mecanismo; su aplicabilidad y pertinencia en estos casos de interés público. Por lo que debería legislarse exhaustivamente al respecto.

En segundo lugar, dicho ejercicio inusual de consulta ciudadana permitió en primer término encausar la sinergia cívica de los ciudadanos que buscaban transparentar el proceso, responsabilizar a las autoridades respecto de la legislación

³⁵ Un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

de la reforma; y manifestar las distintas corrientes de opinión pública. Cuyas demandas hasta antes del proceso de responsabilización cívica no se tomaban en cuenta. A la vista de tales acontecimientos podemos reflexionar que acorde a la teoría de la rendición de cuentas democrática que aquí se ha expuesto, la responsabilización cívica fue un motor democrático que permitió transparentar el proceso de legislación de reforma energética del 2008 e incidir –a través de la opinión pública y la movilización– en su configuración final. Pero también que dicha sinergia cívica transformada como opinión pública fue utilizada como un mecanismo de contrapeso político por el gobierno del Distrito Federal ante la ausencia de un exhaustivo marco normativo que pueda prever este tipo de casos.

Conclusiones

Podemos ahora obtener algunas conclusiones de los casos examinados en este ensayo. Por ejemplo, respecto a los mecanismos de participación y responsabilización cívica, destaca la evolución de la institucionalización de la participación ciudadana, y el hecho de que los ciudadanos en el Distrito Federal mantienen una constante evolución en la conquista de espacios en los ámbitos de toma de decisiones (ver Cuadro 1 y Anexos, Cuadro 2).

Sin embargo, la institucionalización de la publicidad de los actos de gobierno y del acceso real a la información pública, tienen el gran reto de dar sustancia democrática a dichos logros para situar la vigilancia y refrendo cívicos bajo una lógica funcional y no instrumental; y así impulsar la democratización de las instituciones y enfrentar la instrumentación abusiva de la discrecionalidad -opacidad porosa-. Esta perspectiva debería ser adoptada en la vanguardia legislativa del Distrito Federal, como entidad líder en este tipo de procesos de reforma política (ver Cuadro 3). Puesto que dicha entidad, además de contar con una legislación de transparencia, y una Ley de Participación con un perfil de ciudadanía más activa, deberá ahora colocar el acento en la adecuación de los instrumentos ya existentes para llevar la transparencia al espacio mismo de conformación de la toma de decisiones, que en el caso del mecanismo de Consulta Ciudadana, debería solventar las insuficiencias y ambigüedades señaladas, y dotar de facultades a los ciudadanos para su participación activa en los procesos ya mencionados.³⁶

³⁶ Habrá que hacer hincapié en la lucha por consagrar los derechos de información que seguramente se va a potenciar con la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En otro aspecto que es importante señalar, la legislación en la materia que regula los mecanismos de democracia directa, entendida como la normatividad que determina los dispositivos no electorales de acceso ciudadano a los procesos relevantes de toma de decisión, sufre un evidente rezago en comparación con el desarrollo y legislación de la transparencia y el derecho a la información. Este fenómeno es evidente cuando contrastamos el desarrollo de las normativas de transparencia con las de la rendición de cuentas (ver Anexo el Cuadro 3). Al respecto, podemos inferir que existe una desarticulación en la concepción jurídica, política, y burocrática del concepto de rendición de cuentas y de democracia, el cual es peligroso por lo que ya se ha señalado en el trabajo. Es decir que no se logra comprender que la rendición de cuentas y la democracia forman un binomio que no debe descomponerse. Esto es evidente al analizar que en el desarrollo contemporáneo de la democratización y de la transparencia está indubitamente ligada la acción cívica. Bajo la lógica de la activa participación cívica, que ya hemos descrito, se ha constituido en México el derecho a la información, garantizado por el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).³⁷ Intervención cívica que dentro del ejercicio de su soberanía exige cuentas y a la vez optimiza la función pública con su intervención objetiva; en virtud de que asigna responsabilidad y transparencia a la función pública. Por esta razón podemos afirmar que la responsabilización cívica es un motor democrático y funcional para la transparencia en la toma de decisiones.

En consecuencia, debe recorrerse el límite de la participación cívica en la toma de decisiones y verificar su incidencia política, en virtud de que bajo esta lógica se puede construir una sinergia entre gobierno y gobernados para incentivar y verificar la transparencia y rendición de cuentas de forma democrática (Ackerman, 2004:449–450). Por tanto, huelga aun la “institucionalización jurídica de mecanismos participativos” con mayor politicidad (Ackerman, 2004:449); que incorporen la energía social y la sinergia de los colectivos cívicos al proceso decisorio. También se requiere de la incorporación de los dispositivos y sinergias de responsabilización cívica que buscan orientar o refrendar la política gubernamental y que poco se han estudiado, y que son mecanismos inherentes al funcionamiento de las democracias

³⁷ Sustentada en aquella garantía constitucional, la Ley Federal para la Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI) culmina una parte importante de la transición democrática que acompañó la alternancia en el poder después de las elecciones generales del año 2000, cuyo constructo final integró a la propuesta del gobierno federal, las de la sociedad civil (Grupo Oaxaca) y de la oposición.

representativas. En esta medida, se deben diseñar ajustes institucionales que mejoren la calidad de nuestras democracias y sus derechos.

a. Ventajas

Como ya hemos expuesto, la participación ciudadana en el proceso de deliberación pública y política, vía interlocución ciudadanos-gobierno, puede abonar a una mejor transacción de posturas antagónicas al requerir mayores flujos de información para una deliberación más racional y objetiva entre ciudadanos y funcionarios. Con ello, se permite la construcción racional de la crítica social. Esto permite reducir la ausencia y ambigüedad de los datos, la instrumentación de la sinergia cívica o los riesgos que conlleva la ilegitimidad de la acción gubernativa cuando se actúa con opacidad. Conduciendo a la vez la deliberación de los temas de interés público hacia términos más inclusivos, racionales, equitativos, consensuados y por ende, más democráticos. En este sentido, la pertinente acción cívica refuerza la accesibilidad a la información y mejora la gestión informativa al requerir una mayor y mejor transparencia.

En la triada: democracia, participación y eficiencia, la interacción entre gobierno-sociedad requiere de “un gobierno abierto y responsable ante la sociedad” que fortalezca la transparencia, informando de actos, proyectos o propuestas, dando razones de las decisiones, “escuchando señales” acerca de la oportunidad de las mismas y modificando, si así se requiere, las políticas o programas en curso. (Subirats, 2000:2). La responsabilización en la toma de decisiones requiere además conjuntar las sinergias sociales con adecuadas reformas administrativas –derecho administrativo– que amplíen la participación cívica a través de mecanismos institucionalizados que “aseguren a aquellos que tienen algún interés en las políticas, serán escuchados y tomados en cuenta en la elaboración de políticas por cuanto son procesos basados en la política y en el conocimiento” (Rose-Ackerman, 2009:9).³⁸ Esto es debido a que la deliberación supone una confrontación pública, presupuestando condiciones de libre acceso a la información y al debate en equidad, entre argumentos racionales y en el cual, si alguno de ellos incluyese en sus medios o fines la vulneración de los derechos de sus interlocutores, la decisión no podría prevalecer al hacerse pública.

³⁸ Lo cual debiera ser un criterio primordial en las políticas de urbanización de gran calado, como en el caso de las súper vialidades, que afectan de gran manera el espacio privado de aquellos a quienes al final, parece que se toma menos en cuenta.

Estos ajustes a la vez permitirán descongestionar la gestión política en los cuellos de botella en que se transforman los conflictos cuando se pretende su simplificación o reduccionismo. En este sentido, definimos la aportación social positiva de la responsabilización vía ciudadana, como vehículo de sinergias sociales para la articulación de capacidades asimétricas de participación e información. Esto, por medio del procesamiento de la información pública que así reduce la oportunidad del engaño, la coerción y el comportamiento estratégico oportunista. En esta lógica se amplían los espacios de acceso a la toma de decisiones; puesto que las habilidades de interlocución socio-estatal enriquecen el proceso democrático por vía de la inclusión política de quienes además tienen menores insumos informativos y capacidades de participación.

En resumen, la responsabilización cívica es un factor útil a la gestión institucional de la información pública, que coadyuva al acceso, la socialización y el aprovechamiento de la misma que a la vez mejora los atributos sistémicos en las políticas de transparencia. En donde la transparencia de los actos de gobiernos y la adecuada gestión de la información pública generan entornos idóneos para que los ciudadanos interesados y las autoridades involucradas puedan deliberar y decidir democráticamente.

b. Riesgos

Sin embargo, como se ha señalado en este ensayo, debe de tenerse pericia en el diseño de ajustes normativos y legislación en materia de participación cívica y transparencia, para que estos deriven en dispositivos de acceso real y equitativo a los espacios de toma de decisiones; y para que de estos no resulten nuevas formas de micro corporativismos. Puesto que se corre el riesgo de que se tome a la organización social como presupuesto de participación formal, excluyendo otras formas de participación y responsabilización cívicas.

También es vital evitar la instrumentación de la sinergia cívica, como ha sido en el caso del empleo de la consultas ciudadanas, en las que la participación cívica se ha utilizado como un presupuesto de la legitimación de toma de decisiones y no como un contrapeso real a la misma. En esta cruzada por la regulación de dichos instrumentos y adecuación de lógicas y sinergias, desde nuestro punto de vista, es primordial colocar en su justa dimensión la función socio política que tienen los mecanismos informales de demanda, vigilancia y sanción; nos referimos a las

movilizaciones sociales y la toma de espacios públicos. En este punto, debe tenerse en cuenta que la cultura de la movilización y toma de espacios públicos como estrategia de lucha democrática tiene un papel privilegiado en la configuración del espacio público y de la conquista de espacios en los ámbitos de toma de decisiones.³⁹ Más aun, también debe de priorizarse la intervención de los ciudadanos en las grandes coyunturas políticas que van configurando el funcionamiento y consolidación democráticos. ¿Qué clase de democracia se practicaría en nuestra entidad sin las manifestaciones públicas históricas de las diversas luchas democráticas de 1968, 1984, 1994, 2000, 2006 y 2008?

Con esto no queremos abogar por la proliferación desmedida o irracional de este tipo de expresiones democráticas que vuelvan caótica la vida en la ciudad y su marcha cotidiana. Sin embargo pensamos que deben existir mecanismos adecuados para preservar este mecanismo de responsabilización cívica e institucional sin afectar el desarrollo funcional y democrático en la capital y en el país.

c. Oportunidades

La participación cívica activa, asigna sanciones sociales informales y articula sinergias a la funcionalidad institucional del sistema de rendición de cuentas; lo que puede incorporar condiciones pro-activas a la rendición de cuentas, es decir, brindar un carácter preventivo –*ex ante*–. Además, las acciones ciudadanas para la responsabilización pueden tener otras funciones, además de activar los mecanismos institucionales de rendición de cuentas (O’ Donnell, 1998; Schedler 2004; Ugalde 2004; López Ayllón y Merino Huerta, 2009; y Crespo, 2001). Entre las que destacan:

- Ser el constructo de confianza-legitimación de políticas públicas (Oszlack, 2009);
- Ser un mecanismos de política participativa y eficiencia gubernamental (Subirats, 2000);
- Un componente en la gestión de las organizaciones públicas (Christensen y Lægreid, 2005; Cabrero, 2000a, 2000b y 2010; Arellano, 2002, 2005 y 2007);

³⁹ Por ejemplo, cuando los ciudadanos se ven forzados a exigir enérgicamente la responsabilidad de funcionarios, a quienes en principio no conoce, y de cuyas funciones y obligaciones no tiene información, pero cuyo ejercicio negligente en la función pública afecta severamente el desarrollo de sus condiciones de bienestar.

- Elemento de sanción del proceso de políticas gubernamentales del Poder Ejecutivo (Rose Ackerman, 2009);
- Su dimensión autónoma proactiva, profundiza la institucionalidad democrática;
- Verifica el vínculo representativo por vía del refrendo de democrático de los actos del poder público;
- Dosifica el debate, la racionalidad comunicativa.

d. Propuestas

Como pudimos comprobar, una toma de decisiones democrática y responsable implica la inclusión de la participación cívica cuya intervención mejora la transparencia y la asignación de responsabilidades. En congruencia se debe de abrir a la transparencia los procedimientos previos a la toma de decisiones; para la interacción y sinergia entre las diversas corrientes de opinión pública de ciudadanos interesados y afectados. Es necesario adecuar los mecanismos institucionales en la legislación local y nacional que vayan a la vanguardia de la legislación de acceso a la información, rendición de cuentas y responsabilización cívica. No se trata de inventar nuevas normas, sino de explicitar exhaustivamente las existentes, integrando la lógica cívica democrática aquí descrita. Esto es necesario si deseamos ejercer de manera activa la transparencia y rendición de cuentas en los procesos decisorios e integrar los mecanismos naturales e informales de la participación cívica articulada a la toma de decisiones relevantes.

Con el fin de articular la coercitividad de la sinergia cívica y dotar a la ciudadanía de elementos que sean factores reales de acceso e incidencia se propone además, crear la figura jurídica del experto ciudadano, el cual, debe estar inserto en los ámbitos deliberativos y de toma de decisiones. Dicho ciudadano experto, puede ser seleccionado de entre una serie de candidatos de la sociedad civil a través de los mecanismos de foro social que habitualmente llevan a cabo las organizaciones civiles expertas, y del cual, podría emanar otra figura jurídica que se articule al funcionamiento del proceso decisorio antes descrito (Rendón y Manríquez 2011).

Optimizar nuestras prácticas institucionales es viable y posible con la participación cívica como motor de transparencia y rendición de cuentas en democracia. Gracias.

Bibliografía

_____ (2002). *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. SEGOB, SEP, IFE, CIDE, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (2009). *Propuesta general para una reforma integral de las policías del Distrito Federal. Resultados y compromisos de la consulta ciudadana la policía que queremos*. Consejo Asesor de la Consulta. México, abril de 2009. Consultado el 25 de septiembre. Disponible en:

http://www.insyde.org.mx/images/informe_la_policia_que_queremos.pdf

Ackerman, John. (2004). "Co-Governance for Accountability: Beyond <<Exit>> and <<Voice>>". *World Development*, Vol. 32, No. 3, pp. 447– 63, 2004. Elsevier Ltd. Great Britain.

Ackerman, John. (2006). *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*. Sinergia 6. IEDF. México.

Aguilar, José. (2006). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuaderno de Transparencia Número 10. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

Álvarez, Lucía, (1997). *Participación y democracia en la ciudad de México*. UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. La Jornada Ediciones. México.

Arellano, David. (2007). "Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de las políticas de transparencia en las organizaciones públicas". *Revista Convergencia*. Septiembre-diciembre, año/vol. 14 número 45, Universidad Autónoma del estado de México. México.

Cabrero Mendoza, Enrique. (2000). *Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*. Miguel Ángel Porrúa, CIDE. México.

-----, (2010). "Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras." *Política y Sociedad*. Año. 2010, Vol. 47 Núm. 3, pp. 165-186. Consultado, febrero 8, de 201, disponible en:

<http://revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POSO1010330165A.pdf>.

Carbajal Hernández, Jorge; y Rivera Sánchez, Sergio. (2008). *Manual para el ejercicio del derecho de acceso a la información y el monitoreo ciudadano*. ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C. Consultado el 15 de abril de 2011. Disponible en: www.contraloriaciudadana.org.mx.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006). *Participación Ciudadana*. En: www.diputados.gob.mx/cesop/

Christensen, Tom y Læg Reid, Per. (2005). "El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia". *Gestión y Política Pública* I. Volumen XIV, número 3, II semestre de 2005.

Crespo, José Antonio. (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación. México.

Cunill Grau, Nuria. (2003). *Responsabilización por el Control Social*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Cuaderno de ciencias sociales 128. Costa Rica.

Dahl, Robert A. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. Conaculta Alianza Editorial-Conaculta. México.

Gil-García, J. Ramón. (2008). *Pensamiento sistémico y dinámica de sistemas para el análisis de políticas públicas: Fundamentos y recomendaciones*. Centro de Investigaciones y Docencias Económicas. División de Administración Pública. México.

Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2008). *Informe de la Consulta Ciudadana sobre la Reforma Energética en el Distrito Federal*. www.consultaenergetica.df.gob.mx.

González-Aréchiga, Bernardo. (2009). "Transparencia en el rescate bancario: ¿problemas de agencia, corrupción, Imperfecciones de mercado o captura regulatoria?" En: Sandoval Ballesteros, Irma. (coord.). (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. Pp. 136-179. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Siglo XXI Editores. 504 pp. México.

Guerrero Ampará, Juan. (2000). *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno*

transparente, responsable y cercano a la ciudadanía. Programa de Presupuesto y Gasto Público CIDE y Fundación Ford. México. Consultado, febrero 8, de 2011, disponible en:

http://www.presupuestoygastopublico.org/documentos/reforma_administrativa/DT%2089.pdf.

Hevia de la Jara, Felipe. (2004). *La contraloría social mexicana: Participación ciudadana para la rendición de cuentas.* Diagnóstico actualizado. CIESAS Universidad Veracruzana. México.

López Ayllón, Sergio y Merino Huerta, Mauricio. (2009). *La Rendición de Cuentas en México: Perspectivas y Retos.* Secretaría de la Función Pública (SFP). México.

Manin, Bernard. (1998). *Metamorfosis del gobierno representativo.* Alianza. Madrid.

Manríquez, Omar; (2010). *Procesos de Información y Rendición de cuentas. Ciudadanos frente al proceso político de reforma petrolera en 2008, Distrito Federal.* Ensayo inédito. México.

Manríquez, Omar; (2011). *Responsabilización, accountability y rendición de cuentas. Ciudadanos frente al proceso político de reforma petrolera en el D.F.-2008.* Tesis, para obtener el grado de licenciatura. Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Inédita. México.

Méndez de Hoyos, Irma. (2010). *Mecanismos de participación ciudadana Regulación de consultas en el Distrito Federal.* Comentarios a las Sentencias del TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México.

Monsiváis, Alejandro, (Comp.). (2005). *"Rendición de cuentas, justificaciones públicas y democracia. Una perspectiva deliberativa."* En: Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública / Centro Mexicano para la Filantropía. Primera Edición, México, D.F.

Norris, Pippa. (2002). *"La participación ciudadana: México desde un perspectiva comparativa."* En *Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, SEGOB, SEP, IFE, CIDE, ITAM. Miguel Ángel Porrúa. México.

O'Donnell, Guillermo. (1998). *"Accountability Horizontal"*. Ágora Cuadernos de Estudios Políticos. Número 8, pp. 5-34. Argentina. Consultado el 23 de

mayo de 2010. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/accountability%20democratico.pdf>.

----- (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". Revista Española de Ciencia Política. Núm. 11, octubre pp. 11-31. España. Consultado el 24 de enero de 2009. Disponible en: <http://www.aecpa.es/archivos/publicaciones/recp/11/textos/01.pdf>.

Oszlak, Oscar: (2009). "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico". En, Belmonte, Alejandro (et. al.). (2009). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Buenos Aires.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. (2002). "La política de accountability social en América Latina." *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas. Buenos Aires.

----- (2003). "Civil society, the media and internet as tools for creating accountability to poor and disadvantaged groups." Human Development Report 2002. Poverty Eradication and Democracy in the Developing World. United Nations Development Programme.

Peruzzotti, Enrique. (2008). *Marco conceptual de la rendición de cuentas*. Disponible en línea en:

<http://cgrw01.cgr.go.cr/pls/portal/docs/page/ctrc/archivos/tab2326766/peruzzotti%20ii.pdf>

----- (2009). "El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América latina." *Journal of Democracy*. En Español.

Peschard, Jacqueline. (2002). "El perfil de la cultura política predominante. Deconstruyendo la ciudadanía." En: *Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*. SEGOB, SEP, IFE, CIDE, ITAM. Miguel Ángel Porrúa. México.

Piñeyro Nelson, Carlos. (2007). "Ilusión democrática: La ley de participación ciudadana en la Ciudad de México". En, *Cuaderno 2: Poderes paralelos en México y*

Panamá: entre el enfrentamiento y la interacción. 15 de agosto de 2007. Págs. 1-8. ESPIRAL MX - FLAG-2-003. México.

http://www.institut-gouvernance.org/docs/flag_espiral_mx_cuaderno-2-ficha_003_vdd.pdf

PNUD. OEA. (2011). *Nuestra Democracia*. FCE. México.

Przeworski, Adam. (1998). "Democracia y representación". Revista del CLAD Reforma y Democracia. En línea. No. 10, Febrero, 1998. Venezuela. Consultado 22 de marzo de 2009. Disponible en:

<http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Democracia%20y%20representacion.pdf>.

Rendón, Iliana y Manríquez, Omar. (2011). *La opinión pública y la participación vinculatoria de expertos de la sociedad civil en las iniciativas de calidad en el Senado de la República. La incidencia de la opinión pública en el proceso legislativo de la reforma petrolera de 2008*. Ensayo inédito. México.

Roberts, Alasdair. (2009). "La lucha por gobiernos abiertos". En, Sandoval, Irma. (coord.). (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. Pp. 180-198. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Siglo XXI Editores. 504 pp. México.

Rose-Ackerman, Susan, (2009). "Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas". En, Sandoval, Irma. (coord.). (2009). *Corrupción y transparencia. Debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad*. Pp. 23-43. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales. Siglo XXI Editores. 504 pp. México.

Sartori, Giovanni. (1988). *Teoría de la democracia. Tomo I. El debate contemporáneo*. Alianza. México.

-----, (1998). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Taurus. México.

Schedler, Andreas. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia 03*. IFAI. México.

Tamayo Sáez, Manuel. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. Alianza Universidad. España.

Ugalde, Luis Carlos. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. IFE. México.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2009). Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/default.htm?s≡>

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. (2006). Consultado el 28 de febrero de 2011, disponible en el sitio: <http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIPG.pdf>.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Otras fuentes

http://www.eluniversal.com.mx/graficos/especial/EU_procampo/historico.html. <http://www.eluniversal.com.mx/primera/33368.html>. <http://www.subsidiosalcampo.org.mx/mexico/estados/sinaloa//top/PT/>.
<http://www.ifai.org.mx/criterios>.

Anexos

Cuadro 2
Mecanismos de participación ciudadana utilizados en el Distrito Federal al 2008.

Mecanismo	Tema	Participes	Organizado por
Plebiscito 1993	Reforma política	321,933	No disponible
Votación 1999	Elección de Comités Vecinales	573,251	Instituto Electoral del Distrito Federal
Consulta 2001	Horario de verano (Consulta telefónica)	318,304	Secretaría de Gobierno/Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana
Plebiscito 2002	Segundo piso	420,536	Instituto Electoral del Distrito Federal
Consulta 2002	Transporte Público (Consulta telefónica)	47,835	Secretaría de Gobierno/Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana
Consulta 2002	Permanencia AMLO (Consulta telefónica)	691,619	Secretaría de Gobierno/Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana
Consulta 2003	Segundo piso (Consulta telefónica)	80,970	Secretaría de Gobierno/Dirección General de Concertación Política y Atención Social y Ciudadana
Consulta 2007	Consulta Verde: acciones ecológicas del gobierno del Distrito Federal	1,033,190	Observatorio Ciudadano del DF: participan universidades, organismos no gubernamentales, autoridades locales y los consejeros del Instituto Electoral del DF.
Consulta 2008	Reforma energética	826,028	Grupo Técnico de la Consulta: Comité Ciudadano de la Consulta, Gobierno del Distrito Federal y colaboradores del Instituto Electoral del Distrito Federal

Fuente: Basado en Méndez de Hoyos, 2010 p. 47.

Cuadro 3

Desarrollo de legislación de transparencia y de legislación de mecanismos de democracia directa de los estados de la república. (Constitución estatal, Ley de participación ciudadana o Ley de transparencia)

Refereréndum	Plebiscito	Iniciativa popular	Revocación de mandato	Consulta ciudadana/ popular	Entidades con legislación de transparencia
Aguascalientes	X	X	X		X
Baja California	X	X	X		X
Baja California Sur	X	X	X		X
Campeche					X
Coahuila	X	X	X	X	X
Colima	X	X	X		X
Chiapas					X
Chihuahua	X	X	X	X	X
Distrito Federal	X	X	X	X	X
Durango					X
Guanajuato	X	X	X	X	X
Guerrero	X				X
Hidalgo			X	X	X
Jalisco	X	X	X		X
Estado de México	X				X
Michoacán	X	X	X		X
Morelos	X	X	X		X
Nayarit					X
Nuevo León			X		X
Oaxaca			X		X
Puebla	X	X	X		X
Querétaro	X		X		X
Quintana Roo	X	X	X		X
San Luis Potosí	X	X	X		X
Sinaloa			X*		X
Sonora					X
Tabasco	X	X	X		X
Tamaulipas	X	X	X		X
Tlaxcala	X	X	X	X	X
Veracruz	X	X	X	X	X
Yucatán	X	X	X		X
Zacatecas	X	X	X	X	X

Fuente: Elaboración propia, basado en CESOP, 2006.

La privacidad en la era de la transparencia

Logros y desafíos de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares

Selene López Sánchez

La privacidad en la era de la transparencia

Logros y desafíos de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares

Selene López Sánchez

ÍNDICE

Introducción	65
I. Democracia y transparencia	67
II. Participación ciudadana y rendición de cuentas en democracia	73
III. Responsabilización cívica y rendición democrática de cuentas	78
Conclusiones	82
Bibliografía	84
Fuentes secundarias	85
Paginas web	86

Introducción

En los últimos años en nuestro país ha tomado especial relevancia la protección efectiva de los Derechos Fundamentales. La gran reforma constitucional de 2007 en materia de derecho de acceso a la información pública gubernamental conforme a criterios de Derecho Internacional, marco un hito importante en el campo del Derecho Informático¹. Otro de los puntos de inflexión importantes fue la reforma constitucional, relativa a la consagración del derecho a la intimidad y protección de datos en 2009². Además del constante impulso de parte de los Gobiernos Federales y Locales en torno a la autonomía e independencia de los Órganos Autónomos de Transparencia y Acceso a la Información tanto a nivel federal (IFAI) como estatal (CTAINL en el caso de Nuevo León).

Hoy en día, la realidad ha desafiado por mucho la capacidad gubernamental para lograr una protección efectiva del sistema de protección de datos personales. En este ensayo pretendemos abordar una de las cuestiones más controvertidas en los últimos años en esta materia. Se trata de la protección de los datos personales en posesión de particulares. Desde el punto de vista de la teoría de los Derechos Fundamentales, esto significa dotar de efectividad y exigencia a los Derechos ante las violaciones que cometen los particulares, en este caso, la autoridad se encuentra en posibilidad de imponer sanciones a los mismos, cuando éstos incurrir en la difusión de datos sin la autorización de aquéllos.

¹ El 20 de julio de 2007, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia de derecho a la información.

² El precepto referido establece: *Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.* Ver: Reforma al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 1 de Junio de 2009.

México es uno de los países donde la protección de datos es una de las asignaturas pendientes con mayor demanda de parte de la ciudadanía, incluso, ha sido motivo de un debate nacional prolongado y una dura crítica de parte de otras naciones y organismos internacionales que habían denunciado la ausencia en nuestro país de recursos efectivos, sencillos e idóneos para tutelar el derecho a la intimidad. En este sentido, lo que buscamos en un primer término con este ensayo es demostrar que los motivos inspiradores de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, tuvieron como objetivo la máxima protección a favor de la persona (Pro Homine), el Derecho a la Intimidad y la protección de datos, de acuerdo a los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Pero más allá de simples erudiciones teóricas que pudiéramos realizar a lo largo de este ensayo, sin ninguna utilidad práctica, analizaremos la realidad social que subyace en dichas reformas legislativas, con la finalidad de encarar y buscar soluciones a las continuas violaciones al derecho a la intimidad y la protección de datos en los últimos años en México, realizadas principalmente por medio del tráfico ilegal de bases de datos de millones de mexicanos en el mercado negro.

De esta forma, lo que pretendemos en un primer término, es demostrar la eficacia que tiene el Derecho Fundamental a la intimidad y la tutela de otros derechos específicos como la protección de datos personales, ante la difusión de datos por grandes compañías como Redes Sociales o Corporativos financieros que directa o indirectamente, tratan a diario los datos de millones de mexicanos. Conforme al estado de la cuestión descrito con antelación, el objeto de este trabajo es también vislumbrar los grandes desafíos que lanza a la autoridad la entrada en vigor de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, ya que ésta contempla garantías para hacer efectivos los derechos de acceso, rectificación, corrección y oposición de datos de los particulares ante las instancias privadas, así como sus correspondientes recursos ante el mismo IFAI y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este sentido, lo que proponemos es un adecuado empleo del principio de proporcionalidad como herramienta o instrumento de la argumentación de quien interpreta y aplica la legislación relativa a la protección de datos personales aquí analizada, ya sea autoridad pública, o bien, el mismo particular que justifica el tratamiento de datos. Lo anterior encuentra su fundamento en la misma consagración de principios en la referida Ley, especialmente en su artículo 6º, cuando se refiere

al principio de proporcionalidad, íntimamente ligado al de finalidad, en el sentido de que el particular responsable únicamente puede tratar datos proporcionales para la finalidad que se obtuvieron. De ahí la necesidad de emplear los otros dos subprincipios pertenecientes a la teoría de la proporcionalidad (adecuación y necesidad), relativos a que los datos sólo deberán ser los adecuados y necesarios para la finalidad que justifica el tratamiento, disponiendo de la mínima cantidad de información necesaria para conseguir la finalidad perseguida.

I. El derecho fundamental a la protección de datos personales y la eficacia de los derechos frente a particulares

La evolución del derecho a la privacidad ha sido asombrosa en las últimas décadas. Desde su concepción originaria a finales del siglo XIX por los abogados D. Warren y Louis D. Brandeis como el derecho a ser dejado solo (the right to be let alone)³, hasta el reconocimiento como un Derecho Fundamental de la protección de datos personales a principios de los años '80 por la jurisprudencia alemana, lo cual ha venido a transformar la visión reduccionista del derecho a la privacidad y a la intimidad.

La Dignidad Humana y el Libre Desarrollo de la Personalidad⁴ han sido dos de los principios fundamentales que han servido para cimentar el orden constitucional y se han erigido como valores superiores del ordenamiento jurídico. La jurisprudencia comparada es fecunda en la creación de precedentes que han servido para extender el significado de estos dos principios construyendo nuevos derechos fundamentales como la intimidad y privacidad, así como un derecho más específico, la protección de datos personales. La doctrina alemana ha reconocido tres esferas de protección de la intimidad: la *intimsphäre* (esfera íntima), ésta es la que normalmente se quiere ocultar a la curiosidad ajena y es lo más secreto del individuo; la *Privatsphäre* (lo privado o íntimo) ésta es similar a la privacy del derecho norteamericano y puede contener las relaciones tanto familiares como

³ WARREN, Samuel D. y BRANDEIS, Louis D., "The right to privacy", en *Harvard Law Review*, Vol. IV, No. 5, Diciembre, 1890, p. 193.

⁴ En primer término, uno de los precedentes más emblemáticos dictados para el reconocimiento de los principios fundamentales fue el fallo Lüth, resuelto por el Tribunal Constitucional Federal Alemán en 1958. Véase de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán, especialmente párrafos 1 y 27, (BVerfGE 7, 198). HENNE, Thomas, *Das Lüth-Urteil aus (rechts-)historischer Sicht. Die Konflikte um Veit Harlan und die Grundrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 2005.

personales; y finalmente, la *Individualsphäre* (esfera individual) relativo a aquellos asuntos concernientes con la intimidad pero que se encuentran dentro de ella, como el honor o la propia imagen.⁵ Asimismo, este país cuenta con una historia bastante peculiar, en torno a los datos de sus habitantes y varios litigios que ha cimentado un respeto inefable hacia la protección constitucional de estos derechos, principalmente a raíz de las atrocidades cometidas durante el régimen nacionalsocialista⁶.

Dicha protección o tutela reforzada de este Derecho Fundamental de los datos personales, ha merecido especial pronunciamiento de parte del Tribunal Constitucional Federal Alemán. El primer precedente en torno a ello, se dictó en el caso de la “Ley Censo”, el cual sirvió para dictar las principales directrices que, incluso hasta hoy, prevalecen para interpretar de manera favorable el derecho a la protección de datos personales, derivados de la interpretación extensiva de principios como la Dignidad Humana y el Libre Desarrollo de la Personalidad. Al respecto, el mencionado órgano sostuvo que el libre desarrollo de la personalidad presuponía las modernas condiciones para el procesamiento de datos, la protección de los individuos, ante la ilimitada recolección, archivo, empleo y retransmisión de sus datos personales, por este motivo, “para obligar a una persona a proporcionar datos personales era necesario que el legislador haya determinado con claridad, en forma precisa y adecuada su finalidad, y que las informaciones sean adecuadas y necesarias para el logro de dicha finalidad (subprincipio de adecuación y necesidad)”⁷.

⁵ HUBMANN, Heinrich, *Das Persönlichkeitsrecht*, (2a ed.), Böhlau Verlag, Köln, 1967, pp. 174 y ss.; SOEHRING, Claas-Hendrik, *Vorverurteilung durch die Presse-Der publizistische Verstoß gegen die Unschuldsvermutung*, Baden-Baden, 1999, p. 22. Ver igualmente la jurisprudencia alemana: BVerfGE 54, 148, 153, párr. 7; BVerfGE 54, 208, 217, párr. 19; BVerfGE 65, 1, 41, párr. 104.

⁶ Durante el régimen de Adolf Hitler, la Corporación IBM en Alemania, con su personal y equipo, diseñó un sofisticado sistema de identificación, consulta y confrontación de datos de miles de judíos, rastreando de esta forma sus orígenes, empresas y demás propiedades. El desenlace de esta flagrante violación al derecho a la intimidad la conocemos todos: el holocausto para miles de judíos en la Alemania nazi. BLACK, Edwin, *IBM and the Holocaust: The Strategic Alliance Between Nazi Germany and America's Most Powerful Corporation*, Dialog Press, Washington, D. C., 2001, p. 400 y ss.

⁷ BVerfGE 65, 1, párrafos 20 y ss. Respecto al fondo de la cuestión el Tribunal germano resolvió que: “... la información utilizada para recabar datos en el Censo de Población perseguía una finalidad constitucionalmente legítima, pues se trataba del ejercicio de una función pública de gran relevancia. Sin embargo, aún en la recolección de datos con fines estadísticos, debe cuidarse el carácter y la clase de información que se proporciona [...] asimismo, con la finalidad de proteger en mayor medida los datos personales, era necesario que los datos individuales recogidos con fines estadísticos se mantuvieran en secreto e ir acompañado de medidas que impidan levantar el anonimato de dicha información”.

El sistema jurídico constitucional español es también paradigmático en la creación de protecciones jurídicas a los derechos de intimidad, privacidad y datos personales. En este sentido, destacan resoluciones donde se invoca el reconocimiento de la *dignidad de la persona humana* como fundamento de la protección de este último Derecho. Cuando se abordó la temática sobre la Ley Orgánica de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, se determinó que “el derecho al honor e intimidad constituían un elemento esencial de la dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad, por lo cual, el uso de la informática constituía uno de los mayores riesgos para la intimidad individual y familiar; para el ejercicio legítimo de los derechos del ciudadano”. De igual manera, se determinó la existencia de datos sensibles, tales como los relativos al origen racial, la vida sexual y la salud.⁸

Hoy en día, el manejo de datos personales ha dado un viraje asombroso, dada la revolución informática y el procesamiento de datos sofisticado y complejo que ha venido a desembocar en una especie de transparencia hacia aquellos agentes que tradicionalmente se habían considerado como parte de una esfera privada, pero que dadas las condiciones de esta “revolución informática”, los ha traspasado y colocado en el umbral del escrutinio público, ejemplo de ello resultan ser las Redes Sociales y los buscadores digitales. Este nuevo contexto ha venido a transformar nuestras formas de existencia, costumbres y formas de relacionarnos de manera cotidiana con el resto de las personas.

Pero más allá del asombroso fenómeno de desustancialización de la vida en esta era del vacío y del morbo social generado por la publicidad de nuestras vidas⁹, nos avocaremos a analizar la relación que tiene la vulneración al derecho a la intimidad, principalmente los datos personales en el acontecer diario, a través de la publicidad de nuestros datos por grandes corporativos tanto nacionales como internacionales cuyo objeto comercial es el procesamiento de datos. Esto ha significado una

⁸ Recurso de inconstitucionalidad 290/2000. El fondo del asunto se centró en determinar cuáles eran las medidas adecuadas, necesarias y proporcionales en el tratamiento automatizado de datos personales.

⁹ Desde ésta perspectiva, la vida, y en mejores términos, el cuerpo humano, se conciben como un producto más del mercado, un bien comercializable *sujeto* a las leyes económicas mercantiles capitalistas (neoliberales). Los *mass media* como la *industria cultural* adorniana producen una *ilusión* de hacer creer que el mundo exterior, el mundo que se percibe fuera de nosotros, es la prolongación (o extensión) de lo que se *conoce* en los *mass media* (como la radio, la televisión, el cine, y últimamente, el ciberespacio). Vid. HORKHEIMER M. y ADORNO T., *Dialéctica de la Ilustración. Fragmentos filosóficos* (trad. Juan José Sánchez), Trotta, Madrid, 1998, p. 171.

ruptura de un paradigma: el que los derechos fundamentales también sean sujetos de protección en contra de violaciones cometidas por particulares.

En este sentido, la relación entre el Derecho Privado y el Derecho Constitucional fue vislumbrada desde hace años por la jurisprudencia y la doctrina alemana de Derecho Constitucional¹⁰, principalmente lo que la jurisprudencia alemana ha definido como *Drittwirkung der Grundrechte* (Eficacia Horizontal de los Derechos Fundamentales o frente a particulares)¹¹, teniendo como inspiración principal, la teoría de la eficacia inmediata de los Derechos Fundamentales, explicada en términos simples como aquella que busca la eficacia inmediata de los derechos en cualquier sistema jurídico, independientemente si se encuentra en situaciones de Derecho Público o Privado.

En este sentido, al ser la Constitución el orden jurídico fundamental sobre el cual reposa el sistema jurídico, la mayor parte de los institutos jurídico-privados, como los contratos celebrados entre particulares, buscan lograr el principio de la autonomía de la voluntad, y en ese camino, conducen a necesarias e ineludibles restricciones a la autonomía individual de los derechos, los cuales deben ser sujetos de la tutela y protección de esa libertad que se pregona en el Derecho Civil¹². Es decir, al momento de celebrar una relación contractual ante cualquier Corporativo o Empresa (financiera, relaciones públicas, contratación, etc.) éstas adquieren de manera ineludible el compromiso de no afectar los Derechos Fundamentales de sus consumidores o prestadores de servicios.

Precisamente, este es el punto donde deseamos hacer énfasis, ya que el desarrollo de la institución de la eficacia de los Derechos Fundamentales frente a particulares (*Drittwirkung*)¹³, plantea en esencia, saber si las normas constitucionales

¹⁰ Los principales autores que se han ocupado de esta temática en el Derecho Constitucional alemán son: G. DURIG, "Grundrechte und Zivilrechtsprechung" en *Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky*, 1956, pp. 157-190. HESSE, Konrad, *Verfassungs und Privatrecht*, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1988. BLECKMANN, Albert, "Neue Aspekte der Drittwirkung der Grundrechte", en DVBI, 1988, pp. 938-946. CANARIS, Claus-Wilhelm, *Grundrechte und Privatrecht*, 1999. Classen, Claus Dieter, "Die Drittwirkung der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts", en: AöR 122(1997), pp. 65-107.

¹¹ SCHWABE, Jürgen, "Bundesverfassungsgericht und Drittwirkung der Grundrechte", en AöR 100(1975), pp. 442-470. VON MÜNCH, Ingo, *Zur Drittwirkung der Grundrechte*, Diss., 1998.

¹² HESSE, Konrad, *Verfassungs und Privatrecht*, op. cit., p. 75.

¹³ Cabe especificar que fue por vía jurisprudencial y fundamentados en la doctrina como el Tribunal Federal Constitucional Alemán comenzó a emplear la *Drittwirkung der Grundrechte*, los orígenes nos

que consagran derechos y libertades son aplicables en las relaciones jurídicas privadas, en qué medida y en que extensión. Existen dos teorías sobre la eficacia de los derechos fundamentales para apoyar la tesis de la *Drittwirkung* en las que se encuentran:¹⁴

- *La teoría de la eficacia inmediata (directa)*. Dicha postura mantiene una subordinación directa del derecho privado al derecho constitucional. Desde la perspectiva de algunos autores, principalmente de derecho privado, se acaba con la autonomía privada y se subordina esta rama frente al derecho constitucional. Asimismo, los derechos fundamentales podrían ser usados exclusivamente para conseguir la nulidad de las disposiciones convencionales, y de esta manera, dejar sin valor contratos pactados con el cumplimiento de las formalidades legales, de donde se derivaría la inseguridad jurídica en el tráfico entre particulares.

- La otra postura, se denomina: *teoría de una eficacia mediata (indirecta)*. Su principal defensor es el distinguido constitucionalista Dürig, quien explica que “este precepto impone un deber de protección y de tutela frente a los valores que los derechos fundamentales y el concepto normativo de la dignidad humana colocan en la base del ordenamiento”¹⁵.

De esta forma, podemos observar que a raíz de las transformaciones y cambios tecnológicos, el reconocimiento progresivo del derecho a la privacidad ha aumentado su umbral de protección hasta crear nuevos derechos y garantías como la protección de datos personales. Nos resulta muy interesante la protección original que se dio al derecho a la privacidad; en primer término, por la jurisprudencia de Tribunales de Nueva York, y posteriormente, por un *restatement*¹⁶ en donde se reconoció el derecho a la privacidad a partir de un conflicto entre

remontan a la época de Weimar, sin embargo el verdadero desarrollo se logra posterior a la segunda posguerra. Por otra parte, la Jurisprudencia Española siguió la línea germana con el fallo de la sentencia 78 de 1982 y en la sentencia 55 de 1983 del Tribunal Constitucional Español.

¹⁴ ESCHENBACH, Jürgen/ Niebaum, Frank, “Von der mittelbaren Drittwirkung unmittelbar zur staatlichen Bevormundung”, en: *NVwZ*, 1994, pp. 1079-1082.

¹⁵ G. DURIG, “Grundrechte und Zivilrechtsprechung” en *Festschrift zum 75... op. cit.*, p. 178.

¹⁶ *First Restatement of Torts.60 Section 867 of the First Restatement*. Según la Jurisprudencia de los Estados Unidos de Norteamérica, los Restatements of the Law (creados en 1923) son un conjunto de criterios que pueden versar sobre algún tópico legal y que buscan informar a los jueces y abogados sobre los principios generales del Common Law, los cuales son publicados por el Instituto Americano del Derecho.

particulares¹⁷. El reconocimiento y consagración en posteriores Declaraciones a nivel internacional como de Organismos Comunitarios vino a crear todo un abanico de protección integral, al respecto, destacan el artículo 12, de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el artículo 8, del Convenio Europeo sobre Derechos y Libertades Fundamentales, la Convención de Estrasburgo sobre el procesamiento automático de datos; así como la creación de organismos como la Red Iberoamericana de Protección de Datos (RIPD), la Agencia Española de Protección de Datos, la Oficina Intergubernamental para la Informática (IBI), el Electronic Privacy Information Center, la Asociación Francófona de Autoridades de Protección de Datos Personales, el Electronic Privacy Information Center, y por su parte, el IFAI en México.

Al día de hoy, podemos observar que las principales resoluciones de organismos tanto nacionales, regionales o internacionales, se encuentran dirigidas hacia los particulares, por violar la privacidad e intimidad de las personas, especialmente cuando se trata de datos personales. En Alemania, en Francia, Bélgica y otras naciones europeas, por ejemplo, se ha sancionado a la empresa Google por la captación y almacenamiento de datos personales de miles de usuarios a través de su herramienta "Street View", ya que sus vehículos empleados para este fin, captaban los datos de las redes inalámbricas instaladas tanto en lugares públicos como en los domicilios de miles de personas¹⁸. En México se han realizado también reclamos de parte del IFAI, en contra de grandes Corporativos como Sony de México S.A. de C.V., que recientemente sufrió un ataque cibernético en abril de este año, donde pudieron haber sido sustraídos diversos datos personales, entre ellos: nombre, dirección (ciudad, estado, código postal, país), dirección de correo

¹⁷ Como se lee a continuación del criterio referido, el conflicto versaba sobre la colisión del derecho a la libertad de expresión y la vulneración del derecho a la privacidad. "[a] person who unreasonably and seriously interferes with another's interest in not having his affairs known to others or his likeness exhibited to the public is liable to the other." Los jueces Warren y Brandeis habían sugerido que el lenguaje en el derecho a la privacidad no era suficiente para cubrir acciones tomadas por la prensa, y que además, éstos no se encontraban protegidos por la primera enmienda.

¹⁸ "Google 'roba' datos y se retracta" en: <http://www.cnnexpansion.com/tecnologia/2010/05/14/google-informacion-wifi-web-cnnexpansion>
<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5588862,00.html>
<http://www.cnnexpansion.com/tecnologia/2010/06/17/francia-reclama-a-google-por-privacidad>
"Vie privée : Google Street View dans le viseur de la justice belge" http://www.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,1_0,0.html?query=google&query2=&booleen=et&num_page=4&auteur=&dans=dansarticle&periode=365&ordre=pertinence&G_NBARCHIVES=1120836&nbpages=92&artpage=10&nb_art=913

electrónico, sexo, fecha de nacimiento, número de teléfono, nombre de usuario y contraseñas, y posible información crediticia¹⁹.

Asimismo, en nuestro país es común la venta y distribución comercial de bases de datos en el mercado negro, situación alarmante que fue motivo de debate precisamente en la elaboración de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares²⁰. De este modo, no negamos que la irrefrenable revolución informática ha llegado para quedarse, no obstante, la regulación normativa debe estar conforme a las circunstancias y necesidades actuales de los ciudadanos. Es decir, los principios y directivas tanto internacionales como regionales en materia de protección de datos personales, vinieron a incorporarse a la legislación mexicana, situación que será objeto de estudio en líneas sucesivas.

II. Garantías frente a particulares para la protección de datos en el derecho informático mexicano

En este apartado analizaremos la creación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de particulares. Para este propósito, no nos limitaremos a realizar una exposición descriptiva sobre los enunciados normativos que la componen, sino que explicaremos los principios o directrices que sirvieron de inspiración al legislador para la creación de dicha ley, y que además, son piedra angular de la protección de los datos personales. Asimismo, para crear un debate enriquecedor con el lector, nos avocaremos a realizar un análisis legislativo y jurisprudencial comparado, con el objeto de analizar la asimilación que hace la legislación mexicana con otros sistemas jurídicos de protección de datos personales.

Una de las situaciones que más llamó la atención a un servidor al momento de analizar la Ley en comento, fue la motivación que dio el legislador desde la presentación de las iniciativas. Al respecto, podemos citar que al momento de elaborar esta normativa existió plena conciencia sobre la extensión del derecho a

¹⁹ <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/comunicados>

²⁰ Ahora sí que para muestra basta un click, de la búsqueda en internet que realizamos, detectamos algunas "compañías" que se dedican a la venta de bases de datos:
<http://www.tbfmexico.com>
<http://www.entelsa.com.mx/sitio/basesdedatos.cfm?gclid=CNHXq6HRw6QCFQWA gwodkAmVEA>
<http://www.basesdedatos.com.mx/telemarketing.htm>
<http://www.toofaztco.com/bases-de-datos-para-marketing.htm>, entre otros.

la privacidad (especialmente el de la protección de datos personales)²¹. Asimismo, destacan los principios básicos sobre los que está inspirada dicha legislación, que enunciaremos de manera breve según la misma exposición de motivos.²²

- **Información:** obligación de una persona física o moral de informar a los individuos de los propósitos para los que se recolecta información personal.
- **Elección:** asegurar que los individuos sobre los que un tercero posea información, puedan ejercer sus derechos sobre la misma.
- **Transferencia:** garantiza la capacidad de asegurar que la información no es transmitida fuera del control del responsable, sin salvaguardar sus derechos y manteniendo el mismo nivel de protección establecido cuando se recolectó.
- **Seguridad:** asegura que las entidades que tratan los datos personales de los individuos, utilizan medidas razonables de seguridad de carácter físico, técnico y organizacional para salvaguardar la integridad de los datos.
- **Integridad:** asegurar que su información, que obre en posesión de un tercero, es precisa, completa y actual, teniendo el derecho de rectificarla.
- **Acceso:** otorga a los individuos el derecho a conocer su información personal que obre en posesión de un tercero.
- **Cumplimiento:** busca que las personas que tratan datos personales cuenten con las estructuras necesarias para dar cumplimiento con la ley.
- **Consentimiento:** el derecho de una persona de permitir el uso de sus datos personales que obren en bases de datos de un tercero, así como poder solicitar su cancelación en dichas bases.

²¹ En el primer párrafo de la Exposición de Motivos establece: El derecho a la privacidad es uno de los derechos humanos esenciales que dan contenido y substancia a la *dignidad humana*. Nuestra cultura actual reconoce que existe un ámbito de la vida de cada persona que solamente concierne a ésta y que queda reservado para los demás. Este ámbito es la consecuencia de la *individualidad, de la autonomía y de la libertad* que se admite como propias de todo ser humano, es allí de donde se desprende el *derecho de todo hombre de mantener secretas e inviolables ciertas manifestaciones de su vida, sin su expreso consentimiento nadie puede inmiscuirse dentro de este ámbito*. Versión Estenográfica. Exposición de Motivos. Iniciativa de Diputado (Grupo Parlamentario del PRD)

²² Versión Estenográfica. *Exposición de Motivos*. 6 de septiembre de 2001.

La Ley que ahora es objeto de estudio tiene influencia del derecho y la jurisprudencia comparada. Uno de los principios fundamentales sobre el cual se erige dicha normativa es la “expectativa razonable de privacidad”, entendida como la confianza que deposita cualquier persona en otra con respecto que los datos personales proporcionados entre ellos, serán tratados conforme a lo que acordaron las partes en los términos establecidos en las leyes²³. Dicha acepción proviene del derecho anglosajón (*reasonable expectation of privacy*), específicamente de la jurisprudencia norteamericana. Su utilidad es común por los jueces en aquel país, y se emplea con la finalidad de determinar si ha existido alguna violación a la privacidad.

De acuerdo a la jurisprudencia americana, la expectativa razonable de privacidad es un test por medio del cual se define el alcance a la protección de la privacidad protegida por la Cuarta Enmienda. Para este efecto, existen dos expectativas: la objetiva y la subjetiva. La primera se refiere a expectativa razonable o legítima de privacidad generalmente reconocida por la sociedad; la segunda (subjetiva), se refiere a la opinión que una persona tiene sobre una cierta localización o situación que se considera privada, la cual varía según la persona. Las reglas que son utilizadas para interpretar la extensión y límites del test referido han versado principalmente sobre casos criminales donde los oficiales han lesionado el derecho a la privacidad, ya sea a través de la recolección de pruebas en lugares, que a primera vista, eran considerados públicos²⁴.

Otro de los términos que nos llaman la atención, aunque admitimos que deberá ser objeto de análisis y desarrollo en el próximo Reglamento de esta Ley (aún pendiente de publicación y cuya fecha límite es en julio), es el establecido en la fracción II, en su artículo 10, cuando se refiere a que no se requerirá consentimiento cuando: “los datos figuren en fuentes de acceso público”, refiriendo al respecto que se trata de “aquellas bases de datos cuya consulta pueda ser realizada por cualquier persona, sin más requisito que, en su caso, el pago de una contraprestación”²⁵. El conflicto surge cuando no se define de manera certera qué debe entenderse por “fuentes de acceso público”, ya que, inicialmente la información pudo haberse otorgado para ciertos fines y posteriormente estos datos pudieron haberse desvirtuado para su propósito original.

²³ Art. 32 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP).

²⁴ *People vs. Camacho*, 23 Cal. 4th. 824 – 835 (2000). *United States vs. Knotts*, 460 U.S. 276 – 281 (1983).

²⁵ Fracción X, del art. 3 de la LFPDPPP.

Procesos como el referido en el párrafo precedente han sucedido en otras latitudes como España. Al respecto, destaca el procedimiento sancionador identificado con la clave: PS/00285/2009²⁶, que fue instruido por la Agencia Española de Protección de Datos, en contra de la empresa OFERDATA S.L. El problema en este caso versó esencialmente en el envío de propaganda comercial de otra empresa (EUROLÍNEA HOGAR) en la que aparecían la dirección y apellidos de la demandante, informando a éste que dichos datos habían sido brindados por la empresa OFERDATA S.L., la cual a su vez, los había obtenido de diversos registros como páginas amarillas, directorios de servicios de telecomunicaciones, entre otros. La demandante negó haber proporcionado sus datos (domicilio y nombre completo), por lo que la Agencia Española condenó a OFERDATA a una multa, por no demostrar que se contaba con el consentimiento para que se le enviara información a la afectada.

Regresando a la Ley en estudio, el capítulo X se refiere a las infracciones y sanciones que podrán ser impuestas a quien viole los contenidos del citado dispositivo. La categoría de “datos sensibles” provoca que se agrave la multa que sea impuesta por la autoridad, incluso recurriendo a criterios jurisprudenciales del derecho alemán y español, al definir estos datos como: aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual. No obstante lo anterior, esta Ley no especifica el procedimiento de reparación del daño en contra de las personas que resulten afectadas con la utilización indebida de sus datos personales, situación que sería vista a través de un proceso civil.

Por último, haremos mención sobre uno de los principios que desde nuestra perspectiva, es la piedra angular de futuras interpretaciones sobre los alcances y restricciones al derecho fundamental de protección de datos. Nos referimos a la consagración del principio de proporcionalidad. Al respecto, es menester remitirnos a los preceptos 12 y 13, de la Ley en estudio.

²⁶ La resolución de la Agencia Española de Protección de Datos es pública y puede consultarse en línea en el siguiente link: https://www.agpd.es/portalwebAGPD/resoluciones/procedimientos_sancionadores/ps_2009/common/pdfs/PS-00285-2009_Resolucion-de-fecha-20-10-2009_Art-ii-culo-6-LOPD.pdf

Artículo 12. El tratamiento de datos personales deberá limitarse al cumplimiento de las finalidades previstas en el aviso de privacidad. Si el responsable pretende tratar los datos para un fin distinto que no resulte compatible o análogo a los fines establecidos en aviso de privacidad, se requerirá obtener nuevamente el consentimiento del titular.

Artículo 13. El tratamiento de datos de carácter personal será el que resulte necesario, adecuado y relevante en relación con las finalidades previstas en el Aviso de Privacidad. En particular para datos personales sensibles, el responsable deberá realizar esfuerzos razonables para limitar el periodo de tratamiento de los mismos a efecto de que sea el mínimo indispensable.

Aunque no se dice nada al respecto sobre el Principio de Proporcionalidad de manera expresa en los artículos citados, en el Dictamen realizado por la Comisión de Gobernación, se advierte la vinculación que el legislador hizo entre el *principio de finalidad* y el de *proporcionalidad*. Sobre este punto, puede leerse en los comentarios realizados a los numerales enunciados lo siguiente.²⁷

Pasando ahora al principio de proporcionalidad, es menester mencionar que se encuentra directamente relacionado con el de finalidad. La exigencia al responsable de *únicamente tratar datos proporcionales para la finalidad* para la que se obtuvieron ha sido analizada por los distintos derechos regionales o nacionales desde dos perspectivas distintas, aunque complementarias: Por una parte, *los datos sólo deberían ser los adecuados o necesarios para la finalidad que justifica el tratamiento* (principio de proporcionalidad en sentido estricto); por otra, quien procede al tratamiento de los datos deberá analizar las *finalidades que justifican el tratamiento*, de modo que sólo debería tratar la *mínima cantidad de información necesaria* para conseguir la finalidad perseguida (*principio de minimización*).

²⁷ DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN, CON PROYECTO DE 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. Gaceta Parlamentaria No. número 2987-VI. México, D.F. martes 13 de abril de 2010.

De acuerdo a lo anterior, la resolución de conflictos futuros entre el procesamiento, posesión y manejo de datos personales, y el derecho a la privacidad (protección de datos), podría ser resuelta conforme a criterios o test que hemos enunciado en este apartado. Es decir, a través de un sencillo examen que nos brinda el derecho y la jurisprudencia comparados (y que han sido recogidos por el legislador en esta ley) analizando la expectativa razonable de privacidad que se tiene sobre la información brindada por un particular hacia otra persona, precisando además la finalidad para la cual fue proporcionada dicha información desde un principio, y determinando hasta donde resulten adecuados y necesarios los datos proporcionados para el fin que se persigue (principio de proporcionalidad). El análisis detallado sobre esta institución en el campo de la teoría de los derechos fundamentales, así como la resolución de los posibles conflictos entre derechos, serán analizados en el siguiente apartado.

III. Restricciones al Derecho Fundamental de protección de datos personales: técnicas para su resolución

En la primera parte de este ensayo, tratamos de explicar la naturaleza y relación que guarda la eficacia de los derechos frente a particulares con la Ley de Protección de Datos Personales en posesión de Particulares, ya que los sujetos directos de esta ley son los mismos particulares que vulneran derechos de otros particulares. En la segunda parte, explicamos la garantía y protección del derecho a la protección de datos personales consagrado por la normatividad mexicana, así como los principios inspiradores de dicha legislación. Esta sección tiene la finalidad de brindar técnicas para la resolución de conflictos entre derechos fundamentales, en este caso, la colisión que se presenta entre el derecho a la privacidad (datos personales) frente al derecho a la libertad de expresión (derecho a informar).

En primer lugar, para saber qué es lo que podemos someter al Principio de Proporcionalidad debemos de precisar cuál es la extensión que el legislador ha decidido darle a este derecho a la protección de datos personales. Éstos pueden ser definidos como aquella información concerniente a una persona física, identificada o identificable. En este sentido, la protección que otorga la ley a este derecho se ha conocido como ARCO, por las siglas de cada específico derecho que tiene la

persona: el acceso, rectificación, cancelación y oposición por parte de los titulares de cada derecho, ante aquellas empresas que los tengan en sus bases de datos²⁸.

El problema se torna aún más complejo cuando los datos tienen la característica de sensibles, o bien, le han dado un mal uso a las bases de datos que tiene en su poder. Por ejemplo, aquellas que afectan el derecho a la intimidad de una manera más intensa que los demás datos personales, o aquellos relacionados con el origen racial, étnico, el estado de salud, la información genética, las creencias religiosas, filosóficas y morales, la afiliación sindical, las opiniones políticas y las preferencias sexuales. Dicho esto, creemos que el contenido esencial del derecho a la protección de datos personales contenido en esta ley²⁹, queda compuesto por la posibilidad de acceder, rectificar, cancelar y oponerse hacia aquellas bases de datos (en posesión de particulares), cuyo propósito fue desvirtuado de la finalidad inicial que perseguía el acuerdo entre las partes, a través de un uso innecesario o desproporcional de esa información.

En términos generales el principio de proporcionalidad tuvo su desarrollo y amplitud inicialmente en la jurisprudencia constitucional alemana, y actualmente se ha vuelto un instrumento indispensable para justificar las decisiones judiciales relacionadas con la limitación o restricción a los derechos fundamentales³⁰. Es decir,

²⁸ En este sentido, la legislación mexicana recoge principios del Derecho Fundamental a la Protección de Datos, elaborados por la teoría contemporánea. REBOLLO DELGADO, Lucrecio y SERRANO PÉREZ, Ma. Mercedes, *Introducción a la Protección de Datos*, Dykinson, Madrid, 2008. CONDE ORTÍZ, C., *La protección de datos personales*, Dykinson, Madrid, 2005. GARRIGA DOMINGUEZ, A., *Tratamiento de datos personales y derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2004.

²⁹ El contenido esencial de un derecho puede ser definido como "aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito, el cual puede determinarse complementariamente a partir de lo que se denomina intereses jurídicamente protegidos, de modo que se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticables lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección". HÄBERLE, Peter, *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley fundamental de Bonn. Una contribución a la concepción institucional de los derechos fundamentales y a la teoría de la reserva de la ley*, (traducción de Joaquín Brage Camazano), Dykinson, Madrid, 2003, p. 46.

³⁰ En la jurisprudencia mexicana, su consagración ha sido definitiva, a través de la siguiente Tesis: GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.

con este mecanismo se trata de descifrar la intensidad con la que se afecta en este caso el derecho a la protección de datos personales. En este sentido, debemos remontarnos a la relación que habíamos descrito en un principio sobre los fines que tuviera la información, concerniente a los artículos 12 y 13 de la citada Ley. Al respecto, el primer precepto citado se refiere a que el tratamiento de datos debe limitarse únicamente al cumplimiento de las finalidades previstas en el Aviso de Privacidad.

Dicho esto, creemos que para analizar dicho requisito, debemos hacer uso de la expectativa razonable, principalmente tomar en cuenta las experiencias comparadas de Tribunales y Organismos de otros países que han ayudado a precisar los alcances de este derecho a la privacidad, lo cual nos ayudará a precisar si la finalidad persigue una finalidad constitucionalmente legítima, ya que es aquí donde podemos identificar el subprincipio de idoneidad que ha desarrollado la jurisprudencia germana.³¹

Una vez que hemos determinado que la información relativa persigue una finalidad constitucionalmente legítima, se debe realizar un análisis acerca del tratamiento de datos, en relación con la necesidad, adecuación y relevancia de las finalidades previstas inicialmente en el aviso de privacidad. Sobre este punto, la jurisprudencia alemana ha señalado que este principio refiere que toda finalidad que persiga limitar un derecho debe ser la más benigna o la menos dañina con el derecho que se pretende lesionar o restringir; para este propósito, deben buscarse otras alternativas que puedan conseguir la misma finalidad o el objetivo propuesto. En este caso, la necesidad la determinará el Aviso de Privacidad que hace previamente quienes convienen sobre el tratamiento de datos, y que en caso de modificar el fin original, además de dar aviso al titular de dicha información, deberá respetar la proporcionalidad y relevancia de la información tratada.

De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.

³¹ BERNAL PULIDO, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, p. 693 y ss.

Este último paso quizá sea el más complejo, pues se trata de justificar o motivar la importancia de la intervención al derecho fundamental restringido. Dicho en otras palabras, significa que la intervención a un derecho fundamental debe estar justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por el Aviso de Privacidad. Esto significa, que las ventajas que se obtienen con dicha intervención del particular; deben compensar los sacrificios que ésta implica para sus titulares. Para este propósito, se debe determinar la magnitud de lo que se va a ponderar; es decir, cuando se trata de datos personales sensibles, el peso de la información de quien resulte afectado será visiblemente superior al derecho de quien pretende difundir la información. Tratándose de otras situaciones, se deberá de valorar la relevancia de lo informado conforme a los principios de información, elección, transferencia, seguridad, integridad, acceso, cumplimiento y consentimiento, los cuales se encuentran implícitos en la normatividad en estudio.

Otro de los puntos controversiales que ya hemos señalado y donde se puede hacer uso del principio de proporcionalidad, es el contenido en el artículo 10 de la referida ley, específicamente en su fracción III, concerniente a que los datos contenidos en las “fuentes de acceso público” no requerirán del consentimiento de los afectados, entendiéndose como aquéllas “cuya consulta pueda ser realizada por cualquier persona, sin más requisito que, en su caso, el pago de una contraprestación”³². Desde nuestra perspectiva, aún en este caso, los sujetos obligados por la ley (o en dado caso la autoridad revisora), deben ponderar las circunstancias y características de la información con las “fuentes de acceso público”, es decir, medir la afectación que se produce con el tratamiento de datos que se realiza en contra del titular de la información, ya que los derechos del particular se encuentran salvaguardados (con independencia de si existe o no una fuente de acceso público), siendo el motivo principal de esto, el hecho de la afectación material, real y concreta que se produce al derecho a la privacidad e intimidad de la persona titular de la información.

Cabe resaltar que, posiblemente después de la publicación del Reglamento de la Ley en estudio, tendremos más elementos para el análisis a profundidad sobre los aspectos que hemos señalado como problemáticos o dudosos acerca de esta normativa³³. Asimismo, la práctica de esta legislación en enero de 2012 (fecha para

³² Fracción X, del art. 3 de la LFPDPPP.

³³ La fecha límite para la publicación del Reglamento de esta Ley por parte del Poder Ejecutivo Federal es el 6 de Julio de 2011. Asimismo, la misma fecha está dispuesta para los avisos de privacidad de parte de las empresas a los titulares de la información.

que los particulares puedan iniciar a solicitar la protección de sus datos personales), iniciará un nueva era para el derecho informático y el tratamiento automatizado de datos de millones de ciudadanos mexicanos, todos nos debemos encontrar a la altura, para ejercer de mejor forma nuestros derechos, así como para que las empresas asuman su responsabilidad en el manejo adecuado y necesario de datos conforme a los estándares de derecho a la privacidad que han sido objeto de análisis en este trabajo.

Conclusiones

La nueva Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares viene a colmar una laguna jurídica que por largas décadas había permanecido en el sistema jurídico mexicano. Sin duda alguna, los dos principios como la Dignidad Humana y el Libre Desarrollo de la Personalidad, han sido piedras angulares a partir de las cuales el legislador mexicano se ha inspirado para reconocer y consagrar la tutela específica del derecho a la protección de los datos personales.

Si bien es cierto que la tutela a este derecho fundamental no es reforzada como pudiera ser con otros derechos de libertad o de seguridad jurídica (a través del *ejercicio directo* del juicio de amparo o instrumentos que se emplean en otras latitudes como el Habeas Data), dicha legislación se ha preocupado por establecer procedimientos sencillos, efectivos e idóneos, que permitan al titular de la información ejercer su derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición en contra de aquellas bases de datos que se encuentren en posesión de particulares.

Sobre este punto, nos gustaría señalar que no nos convence mucho el hecho de que después de la posible negativa de parte del sujeto obligado, ante la solicitud realizada por el titular de la información sobre alguno de los derechos enunciados previamente, se tenga que acudir ante dos instancias revisoras de dicha actuación; es decir, en primera instancia ante el IFAI, y posteriormente (en caso de ser recurrida aquella resolución), ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Finalmente, y en caso de ser necesario, la posibilidad de tener que acudir a la justicia federal, por medio de juicio de amparo.

Creemos que debió haber sido más conveniente la revisión (en caso de la negativa del sujeto obligado) de un organismo especializado y capacitado como el IFAI (que incluso, recientemente ha creado un organismo especializado como la

Secretaría de Protección de Datos Personales)³⁴, y posteriormente, en caso de no quedar colmada la pretensión de las partes, pasar directamente al Juicio de Amparo, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aparte de tener una carga laboral enorme, tiene otras facultades totalmente ajenas a la protección de datos personales; por este motivo, esta decisión de parte del legislador, puede provocar la pérdida de sencillez del instrumento de protección del derecho fundamental que se pretende salvaguardar.

De igual forma, queremos destacar la experiencia que se puede obtener del derecho y la jurisprudencia comparados, la expectativa razonable de privacidad de la jurisprudencia americana, en relación con el Aviso de Privacidad, así como la extensión del contenido esencial del derecho a la protección de datos a partir del principio de proporcionalidad y la solución de posibles conflictos, a través de la aplicación de subprincipios como el de necesidad, adecuación y relevancia del tratamiento de la información, ya que el principal desafío tanto para los particulares obligados a cumplir con esta ley, como para las autoridades (guardianes de su cumplimiento), consiste en la legitimación a través de la motivación suficiente de razones y argumentos que doten de peso las resoluciones que se emitan.

En este sentido, uno de los desafíos más complejos que ha lanzado esta normatividad tanto a los particulares y a las autoridades públicas, es precisamente la conciliación de intereses entre particulares (libertad de expresión-derecho a informar-libertad de comercio, vs. derecho a la privacidad). Este objetivo únicamente será posible a través del empleo de las mejores técnicas de argumentación y razonamiento como el principio de proporcionalidad, que han dejado de ser exclusivas de juristas o de especialistas, y deberán pasar a formar parte del conocimiento de la ciudadanía, que animosamente participa en el ejercicio consciente y activo de uno de sus derechos fundamentales vitales que tiene conexión directa con su Dignidad Humana y su Libre Desarrollo como persona. La protección de datos personales ya es una realidad en el Derecho Informático mexicano, una asignatura pendiente que esperamos, sea acogida de buena forma por las autoridades públicas y logre fortalecer la cultura de los Derechos entre la ciudadanía.

³⁴ El 29 de Abril de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (Art. 24 Bis), por medio del cual se crea una Secretaría de Protección de Datos Personales y catorce Direcciones Generales, las cuales serán las encargadas de administrar los distintos temas, materias y obligaciones que regula la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y su Reglamento.

Bibliografía

ALEXY, Robert, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2008.

BERNAL PULIDO, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

BLACK, Edwin, *IBM and the Holocaust: The Strategic Alliance Between Nazi Germany and America's Most Powerful Corporation*, Dialog Press, Washington, D. C., 2001.

BLECKMANN, Albert, "Neue Aspekte der Drittwirkung der Grundrechte", en DVBI, 1988, pp. 938-946.

CANARIS, Claus-Wilhelm, *Grundrechte und Privatrecht*, 1999. Classen, Claus Dieter, "Die Drittwirkung der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts", en: AöR 122(1997), pp. 65-107.

CONDE ORTÍZ, C., *La protección de datos personales*, Dykinson, Madrid, 2005.

ESCHENBACH, Jürgen/ Niebaum, Frank, "Von der mittelbaren Drittwirkung unmittelbar zur staatlichen Bevormundung", en: NVwZ, 1994, pp. 1079-1082.

First Restatement of Torts.60 Section 867 of the First Restatement.

G. DURIG, "Grundrechte und Zivilrechtsprechung" en *Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky*, 1956, pp. 157-190.

HENNE, Thomas, *Das Lüth-Urteil aus (rechts-)historischer Sicht. Die Konflikte um Veit Harlan und die Grundrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts*, Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 2005.

HUBMANN, Heinrich, *Das Persönlichkeitsrecht*, (2a ed.), Böhlau Verlag, Köln, 1967.

HESSE, Konrad, *Verfassungs und Privatrecht*, C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg, 1988.

HORKHEIMER M. y ADORNO T., *Dialéctica de la Ilustración. Fragmentos filosóficos* (trad. Juan José Sánchez), Trotta, Madrid, 1998.

HÄBERLE, Peter, *La garantía del contenido esencial de los derechos fundamentales en la Ley fundamental de Bonn. Una contribución a la concepción institucional de los derechos fundamentales y a la teoría de la reserva de la ley*, (traducción de Joaquín Brage Camazano), Dykinson, Madrid, 2003.

REBOLLO DELGADO, Lucrecio y SERRANO PÉREZ, Ma. Mercedes, *Introducción a la Protección de Datos*, Dykinson, Madrid, 2008.

GARRIGA DOMINGUEZ, A., *Tratamiento de datos personales y derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2004.

SCHWABE, Jürgen, "Bundesverfassungsgericht und Drittwirkung der Grundrechte", en AöR 100(1975), pp. 442-470. VON MÜNCH, Ingo, *Zur Drittwirkung der Grundrechte*, Diss., 1998.

SOEHRING, Claas-Hendrik, *Vorverurteilung durch die Presse-Der publizistische Verstoß gegen die Unschuldsvermutung*, Baden-Baden, 1999.

WARREN, Samuel D. y BRANDEIS, Louis D., "The right to privacy", en *Harvard Law Review*, Vol. IV, No. 5, Diciembre, 1890, pp. 193-219.

Fuentes Secundarias

Comunicados del IFAI.

Disponibles en: <http://www.ifai.org.mx/Publicaciones/comunicados>

Diario Oficial de la Federación: <http://www.dof.gob.mx/>

- 20 de julio de 2007, Reforma constitucional en materia de derecho a la información.

- Reforma al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 1 de Junio de 2009.

- DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE GOBERNACIÓN, CON PROYECTO DE 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. *Gaceta Parlamentaria* No. número 2987-VI. México, D.F. martes 13 de abril de 2010.

Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP).

Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Procedimiento sancionador identificado con la clave: PS/00285/2009, resuelto por la Agencia Española de Protección de Datos es pública y puede consultarse en línea en el siguiente link: https://www.agpd.es/portalwebAGPD/resoluciones/procedimientos_sancionadores/ps_2009/common/pdfs/PS-00285-2009_Resolucion-de-fecha-20-10-2009_Art-ii-culo-6-LOPD.pdf

Versión Estenográfica. Exposición de Motivos. Iniciativa de Diputado (Grupo Parlamentario del PRD), 6 de septiembre de 2001.

Páginas web

Consultadas el 1 de junio de 2011.

<http://www.cnnexpansion.com/tecnologia/2010/05/14/google-informacion-wifi-web-cnnexpansion>

<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,5588862,00.html>

<http://www.cnnexpansion.com/tecnologia/2010/06/17/francia-reclama-a-google-por-privacidad>

“Vie privée: Google Street View dans le viseur de la justice belge” http://www.lemonde.fr/web/recherche_resultats/1,13-0,10,0.html?query=google&query2=&b

ooleen=et&num_page=4&auteur=&dans=dansarticle&periode=365&ordre=per
tinance&G_NBARCHIVES=1120836&nbpages=92&artparpage=10&nb_art=913

<http://www.tbfmexico.com>

[http://www.entelsa.com.mx/sitio/basesdedatos.cfm?gclid=CNHXq6HRw6QC
FQWAgwodkAmVEA](http://www.entelsa.com.mx/sitio/basesdedatos.cfm?gclid=CNHXq6HRw6QC
FQWAgwodkAmVEA)

<http://www.basesdedatos.com.mx/telemarketing.htm>

<http://www.toofaztco.com/bases-de-datos-para-marketing.htm>

Sentencias de la Corte Suprema de Estados Unidos y de Cortes Estatales de Estados Unidos de Norteamérica

People vs. Camacho, 23 Cal. 4th. 824 – 835 (2000). Disponible en: <http://scocal.stanford.edu/opinion/people-v-camacho-32090>

United States vs. Knotts, 460 U.S. 276 – 281 (1983). Disponible en: <http://supreme.justia.com/us/460/276/>

fallo de la sentencia 78 de 1982 y en la sentencia 55 de 1983 del Tribunal Constitucional Español.

Recurso de inconstitucionalidad 290/2000.

Sentencias del Tribunal Constitucional Federal Alemán

Disponibles en:

<http://www.verfassungsrecht.ch/>

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen.html>

- BVerfGE 7, 198
- BVerfGE 54, 148, 153
- BVerfGE 54, 208, 217

- BVerfGE 65, I, 41

- BverfGE 65, I

Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (México) Disponibles en:

<http://www2.scjn.gob.mx/ius2006/Paneltesis.asp>

GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.

Educación, Transparencia y Acceso a la Información

“Un pasado oscuro, los esfuerzos en un presente opaco y la educación para construir un futuro transparente”

Florencia Deyanira Pech Cárdenas – “Nikte”

Educación, Transparencia y Acceso a la Información

“Un pasado oscuro, los esfuerzos en un presente opaco y la educación para construir un futuro transparente”

Florencia Deyanira Pech Cárdenas – “Nikte”

ÍNDICE

Introducción	93
I. La oscuridad del pasado	96
La Historia de México: un pasado lleno de abusos	96
Un ejemplo perfecto del abuso del poder en el pasado: la partida secreta	96
El desinterés público, causas y avances: ¿por qué seguimos en él?	98
II. La opacidad del presente: el Derecho de Acceso a la Información y la Transparencia	100
El derecho de acceso a la información pública, la pequeña luz al final del túnel	100
El derecho de acceso a la información pública como derecho humano	101
Enfoques del derecho de acceso a la Información pública	103
Dos piezas importantes de la democracia: el derecho de acceso a la información pública y la participación ciudadana	105
La transparencia: resultado del ejercicio del derecho de acceso a la información pública	106

La pieza faltante de la democracia: la transparencia	107
¿La transparencia y el derecho de acceso a la información pública elevan el nivel de vida?	109
El derecho de acceso a la información pública gubernamental y la transparencia en México	110
La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: para ejercer un derecho fundamental de nuestra vida	113
La transparencia como requisito necesario en la rendición de cuentas	115
La cultura de la transparencia y su situación en México	116
III. La Educación para construir una cultura de la transparencia	117
La educación: cimiento de la construcción	117
Los elementos de la educación basada en una cultura de transparencia	118
Los valores: ladrillos para construir un futuro transparente cimentado en la educación	120
La utilidad de una correcta educación en los servidores públicos	122
La educación para construir una cultura de transparencia en México ¿qué se ha hecho y qué falta por hacer?	123
III. Conclusiones	126
III. Bibliografía	128

Introducción

El acceso a la información pública es sin duda uno de los aspectos más importantes del desarrollo y consolidación de una sociedad que requiere saber qué se hace en sus gobiernos y con qué criterios legales, administrativos y formales se llevan a cabo las políticas públicas.¹ Para poder participar de manera consciente y pertinente en las acciones y decisiones que se llevan a cabo en el gobierno, necesitamos poseer toda la información posible, sin limitaciones ni condiciones, es decir, se necesita transparencia sobre lo realizado, esto a su vez, nos permitirá sentirnos satisfechos como ciudadanos.

En la medida que se difunda más entre los sectores de la sociedad civil la información que poseen los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo como instancias clave en el centro de la constitucionalidad, y se fomente una cultura cívica de derechos y obligaciones, estaremos en mejores posibilidades, como sociedad y como país, de contribuir al fortalecimiento de nuestro estado de derecho y de nuestras instituciones en general.²

En el caso mexicano, muchos de estos argumentos han sido expuestos y llevados a la palestra, para defender la causa de la transparencia y el libre acceso a la información que se encuentra en manos de agentes gubernamentales.³ El avance legal y administrativo ha sido sin duda importante, para ello ha sido necesario crear

¹ Arellano-Gault, D. 2008. Transparencia y organizaciones gubernamentales. En: Más allá del acceso a la información; transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Ackerman M. J. (Editor) Siglo XXI editores, S.A de C.V. México. Págs.263-281.

² De la Fuente, J. R. 2004. Prólogo. En: La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades. Islas López, J. (Editor). Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F. Págs. 11-33.

³ Cit., nota 1

muchas metáforas y diversos discursos con la finalidad de apuntar a las instituciones y los mecanismos que hacen realidad en el país esta agenda estratégica. Sin embargo, pese a la importancia de estas batallas institucionales, retóricas y hasta metafóricas, tal vez sea momento de avanzar un poco más y revisar críticamente muchos de los supuestos de la base conceptual que se han utilizado hasta el momento.⁴

Como se mencionó el avance es significativo en cuanto al acceso a la información, entonces, ¿porqué sigue habiendo mucha gente que aún no se interesa en estos temas?, un claro ejemplo lo tenemos en la respuesta a esta convocatoria, estoy segura que menos del 10% de la proporción de jóvenes universitarios hizo caso a esta oportunidad de expresarnos e investigar, pero sobretodo reflexionar sobre el derecho a la información pública y transparencia en México, es importante que los jóvenes universitarios tengan un interés en exigir transparencia a nuestro gobierno y también nos debemos preocupar por transmitir esto a las generaciones futuras, pues solamente de esa manera se logrará construir una sociedad cuya cultura sea basada en la transparencia y el derecho de acceso a la información.

El objetivo de este ensayo es exponer la importancia de la educación en la formación de una sociedad futura y posible, basada en una cultura de transparencia y acceso a la información pública que sea incluida en la vida diaria a través de los valores sociales que permitan lograr que la obtención de información sea parte de nuestra cotidianeidad, lo cual permita generar una opinión pública y una adecuada gestión y administración de los recursos.

El presente ensayo se encuentra estructurado por tres secciones o apartados. El primero corresponde a la situación del acceso a la información y la transparencia en el pasado, refiriéndose al pasado, como el periodo que antecede al año de 1997, cuando en nuestro país no existía ninguna disposición respecto al derecho de acceso a la información; en dicho apartado empiezo por describir cómo fue la situación del abuso del poder en la historia mexicana, desde los aztecas hasta la Revolución, posteriormente presento uno los ejemplos más conocidos y discutidos en materia de corrupción y abuso de poder; la llamada “partida secreta” de los presidentes, que fue resultado de la ignorancia e incapacidad de exigir al gobierno por parte de los ciudadanos, cuentas claras y administraciones justas. Se finaliza con una visión sobre el desinterés público, cuáles han sido las causas de este mal en la sociedad y cuáles han sido los avances para combatirlo.

⁴ *Idem.*

El segundo apartado corresponde a la situación actual de la transparencia, abarca a partir de 1997 hasta la actualidad. Se inicia con la definición del derecho de acceso a la información, así como los principales enfoques de éste y su percepción como derecho humano, posteriormente se presenta cómo es que el derecho de acceso a la información pública fue el primer paso para incentivar la participación ciudadana y este a su vez lograr una transparencia en los asuntos públicos, se desarrolla la importancia de la transparencia y el acceso a la información pública en el contexto de la vida diaria, como requisito de la democracia y la rendición de cuentas, así como los avances realizados en esta materia, como el caso de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual abrió camino para que la gente tenga asegurado su derecho de exigir de acceso a la información. Se finaliza dicho apartado exponiendo la situación de México con respecto a la cultura de transparencia y el acceso a la información.

La última sección se titula “La Educación para construir una cultura de la transparencia”, en la cual se presenta a la educación como la forma más apta para crear una conciencia y cultura de transparencia principalmente en las generaciones futuras que se encuentran en las escuelas,⁵ dado que son los lugares donde los estudiantes pasan la mayor parte del tiempo, es importante que sea en éstos sitios donde se empiece a forjar un carácter de exigir y ejecutar nuestro derecho de acceso a la información y que los funcionarios públicos nos presenten administraciones transparentes. Ésta sección se inicia defendiendo la reflexión del porqué la educación es la pieza importante para construir una cultura de transparencia, después se señalan los elementos necesarios en dicha educación, para obtener éxito en el fin que se desea obtener, una sociedad formada en la cultura de la transparencia. También se aborda el tema de los valores como medio para llegar a una cultura de transparencia, si bien cuando se es educado se enseñan valores, la mayoría de los casos positivos, y el hecho de inculcarnos el valor de la transparencia y el acceso a la información en nuestra vida sería una buena base para obtener una sociedad cuya cultura de transparencia este bien cimentada. La utilidad de una correcta educación en los servidores públicos es un tema que se toca en esta sección. Y finalmente se hace una presentación de las principales acciones realizadas y que faltan por realizar en México, en materia de educación, y que están permitiendo o permitirán construir una cultura de transparencia.

⁵ Sin embargo también existe la educación no formal, que se da fuera de escuela, mediante amigos, televisión, internet, etc., este tipo de educación también deberá estar sujeto al enfoque de la transparencia y derecho de acceso a la información. Para más información sobre los tipos de educación véase Trilla J., Gros B., López F. y M. L. Martín. 2003. La educación fuera de la escuela. Ámbitos no formales y educación social. Ariel Educación. España. 276 pp.

I. La oscuridad del pasado

La Historia de México: un pasado lleno de abusos

Desde la antigüedad México es un país caracterizado por los abusos de quienes ejercían el poder, así como por una falta de consideración hacia el ciudadano, el que siempre fue visto como ignorante y no digno de conocer lo que hacen sus autoridades, que manejan la información y los recursos públicos de manera discrecional.

Si se realiza un breve repaso de la historia mexicana, se observan muchos acontecimientos en los que el derecho de acceso a la información y la transparencia ni siquiera pasaba por la mente de los altos mandos y del pueblo. Comenzando por la prepotencia con la que actuaban los aztecas sobre cualquiera de sus pueblos vecinos e incluso, dentro de su propia comunidad, hacia quienes no tenían la suerte de pertenecer a las elites de la jerarquía azteca. Durante la Conquista, parece empeorar la situación, pues a partir de ese momento quienes sometían a los pueblos en sus propias tierras eran extranjeros, imagínense, como si no fuera suficiente que su propia gente los sometiera. Posteriormente, la época de la Colonia, se caracterizó por el saqueo de las riquezas en el territorio conquistado, sin que se pudiera pensar en un registro o informe de todo lo saqueado, ni dónde fue a parar. Con la Independencia, la Reforma, el Porfiriato, la Revolución, y desde luego, la post revolución, lo único que ocurrió fue el cambio de manos de quienes manejaban el poder, la información, y por consiguiente: las arcas públicas.⁶

Un ejemplo perfecto del abuso del poder en el pasado: la partida secreta

El desinterés público y el limitado acceso a la información pública permitieron que altos funcionarios abusen económicamente de la sociedad, como el caso de "la partida secreta" de los presidentes. Este acontecimiento que se daba sexenio tras sexenio fue uno de los espacios más notorios de la discrecionalidad en el presupuesto de egresos del gobierno mexicano, la llamada "partida secreta" del

⁶ Payán-Cervera A. R. 2009. Yucatán transparente, el gran desafío. Revista de Educación y Cultura az. Abril (20):48.

presidente era convenida como un privilegio a nivel constitucional,⁷ era asignada sin que el ejecutivo Federal tuviera que rendir cuenta alguna de su uso.

Aguayo-Quezada considera que “la partida secreta” es el símbolo más acabado de los excesos presidenciales.⁸ La constitución autorizaba a los presidentes tener una cierta cantidad de dinero sin imponerles la obligación de rendir cuentas. Y quien se lleva el premio al despilfarro económico proporcionado por la “partida secreta” es Carlos Salinas de Gortari, quién durante sus seis años en el poder gastó 858 millones de dólares sin que sepamos a qué los dedicó.⁹

Lo anterior hace reflexionar que no es justo ni permisible que personas tan irresponsables y poco conscientes de lo que significa ser presidente del Estado Mexicano se aprovechen en gran medida de la gente y a sabiendas de la pobreza extrema en la que se encontraba el estado, les expriman los últimos centavos posibles.

Este claro ejemplo de abuso del poder fue una lección para que la ciudadanía empezara a preocuparse sobre el gasto del gobierno, pues al final los que pagan los platos rotos son los gobernados.

Algunos analistas reconocen que es dentro del gobierno de Ernesto Zedillo, cuando se dieron los primeros cambios constitucionales y presupuestales relacionados con la “partida secreta”; durante su administración se llevaron a cabo modificaciones significativas en la forma de ejercer el Presupuesto de Egresos de la Federación.¹⁰ En ese sexenio se aprobó la reforma al artículo 74 fracción IV de la Constitución con lo cual se prohibió la asignación de “partidas secretas” en el presupuesto público.¹¹

⁷ Hofbauer, H. y J. Romero. 2002. El ABC del presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción. Fundar. México.

⁸ Aguayo Quezada, S. 1999. Revolución en el presupuesto. Revista Memoria No. 119, enero.

⁹ *Idem.*

¹⁰ La reforma política de 1997 obedeció al propósito del presidente José López Portillo de ampliar los cauces de participación institucional y aminorar las tensiones sociales que el país experimentaba en aquellos años. Véase Trejo-Delarbre R. 2008. Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial. sección II. La reforma política de López Portillo: por una información más objetiva. En: El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias. Salazar-Ugarte P. (Editor). Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, IFAI, México. Págs. 90-92.

¹¹ Véase *Cit.*, nota 7

El desinterés público, causas y avances: ¿por qué seguimos en él?

Antes de que el acceso a la información se volviera un derecho de la ciudadanía el manejo de la información generada por las instituciones de gobierno fue un tema que estaba fuera del alcance de muchos ciudadanos. Esto se debía, desde mi punto de vista, a cuatro motivos principales: el primero es la ignorancia, la gente desconocía que era posible pedirle al Poder Ejecutivo cuenta sobre la administración de nuestros impuestos.

El segundo motivo, es el temor, de que su inquietud por obtener información pueda tener consecuencias, desgraciadamente esto ocurría anteriormente, mi abuelo me comentó que si solicitabas información de cómo se gastaba el dinero el Ejecutivo federal o estatal, lo primero que te contestaban era: vas a tener muchos problemas, sobretodo porque no existían dependencias encargadas de estos trámites (sic).

El tercero, la cultura, se tiene la idea de que los mexicanos son flojos, y en algunos casos se cumple este estereotipo en algunas personas que prefieren evitar los numerosos esfuerzos de tener que dar constantes vueltas para solicitar la información y al final recibir una respuesta negativa. Por otro lado, dentro de nuestra cultura la corrupción se considera como algo innato del gobierno, pues en nuestra vida diaria muchos somos partícipes de la corrupción¹², la típica mordida que se les da a los policías de tránsito con tal de evitar una infracción es la representación más común de la corrupción en la cotidianidad de la sociedad.

Y finalmente, el cuarto, la restricción a la divulgación de la información, no existía una plena libertad en los medios de comunicación de divulgar información en cuanto al gasto del gobierno.

Estos cuatro motivos eran las principales razones por las que los ciudadanos en el pasado evitaban interesarse en la información pública, sin embargo en la actualidad no se puede decir lo mismo, pues:

¹² Federico Reyes Heróles menciona que alrededor del 25% de la población mexicana considera las prácticas inmorales como algo natural, es decir existe una especie de resignación: los seres humanos son todos iguales, y siempre inciden o incidirán en actos ilegales. Reyes- Heróles F. 2006. Corrupción: de los ángeles a los índices. Cuadernos de transparencia. Número 1. IFAI. México. Pág. 24.

1) el nivel educativo ha incrementado estos últimos años,

2) ahora existen instituciones encargadas¹³ de tramitar las solicitudes de información y son dependencias altamente capacitadas para atender de manera amable y total a los interesados (tanto personal y mediante medios electrónicos¹⁴), de manera que eviten ser amenazados o que su interés tenga que ser divulgado a cualquier individuo,

3) estos mismos organismos se encargan de los trámites, de tal manera que el interesado no tenga que dar tantas vueltas y sobretodo que al final la respuesta no sea negativa y sean contestadas de manera completa todas sus dudas, y finalmente,

4) en la actualidad la divulgación de la información ha avanzado en materia de acceso a la información, y esto permite a la población conocer quién contribuyó con cuánto y a quién, sin embargo, muy pocos ciudadanos aprovechan esta oportunidad.¹⁵

A pesar de todo lo realizado en materia de derecho al acceso a la información, existe una gran falta de interés por parte de la gente sobre los temas de acceso a la información y transparencia, lo que ha sido una ventaja para los políticos, permitiéndoles “pasarse de vivos” y abusar del poder y del dinero que la sociedad les entrega, convirtiendo los recursos públicos en un despilfarro económico a favor de intereses particulares.

Es importante que los ciudadanos se interesen por conocer cómo se administran y gastan sus impuestos, es necesario darnos cuenta de que trabajamos arduamente para pagar dichos impuestos y si al final no nos interesa conocer

¹³ Como el caso del IFAI y los organismos públicos autónomos de cada estado, cuya principal función es atender las demandas ciudadanas de información y vigilar que se respondan todas sus dudas, más adelante se hablará con detalle de este organismo.

¹⁴ Uno de los párrafos de la adición constitucional al artículo 6° menciona: “V. los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicaran a través de los medios de comunicación disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos” es decir, los poderes constituciones deben cumplir sus obligaciones de transparencia mediante instrumentos electrónicos predeterminados por la Constitución (Páginas electrónicas accesibles en internet). Véase Becerra R. 2008. Internet llega a la constitución (el derecho de acceso a la información y los sistemas electrónicos). En: El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias. Salazar-Ugarte P. (Editor). Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, IFAI, México. Págs. 71-88.

¹⁵ Arrellano-Gault D. 2008...*Cit.*, nota 1.

cómo se administra ese dinero, es igual a que cada quincena echáramos a la basura un porcentaje de nuestro ingresos, y piensen ¿qué persona hecha a la basura un peso de su salario?, solamente que reciban ingresos extremadamente altos y no necesitara el dinero, pero en este país más del 50% de la población recibe de uno a cinco salarios mínimos al día ¹⁶, por lo tanto no creo que estemos en condiciones de tirar nuestro dinero, lo que hace muy importante que cada uno conozca la manera en la que el gobierno utiliza nuestro dinero y debemos cerciorarnos de que sea en obras y actividades que nos beneficien a todos y no a unos cuantos.

II. ¿Qué tan opaco es el presente?

El Derecho de Acceso a la Información, la pequeña luz al final del túnel

Uno de los avances más importantes en materia de acceso a la información que abrió una gran puerta para fomentar el interés público en las cuestiones de rendición de cuentas del gasto presupuestal del gobierno es el derecho de acceso a la información pública.¹⁷

La definición del derecho de acceso a la información pública ha tenido diferentes descripciones, todas estas persiguen un mismo fin en cualquier lugar: que todos los individuos puedan difundir y recibir información pública libremente; y que el derecho a saber pueda ser vigente y eficaz, además este derecho busca asegurar que la información sea dada a todos los que la busquen, con la misma base y el mismo grado.¹⁸

Si bien el derecho de acceso a la información pública no ha tenido una definición reconocida universalmente y varía en función de la legislación interna de cada país, a pesar de ello, es posible afirmar que el derecho de acceso a la información pública es la prerrogativa de toda persona para acceder y conocer todo documento, registro, archivo, dato e información que se recopile, procese

¹⁶ Según INEGI. 2009. México hoy. INEGI. México. Pág. 137

¹⁷ Con la reforma que incorporó el derecho de acceso a la información en el artículo 6º constitucional, publicada en el 20 de julio de 2007 en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁸ Villanueva E. 2009. Diccionario de derecho de la información. Porrúa, UNAM. México.

o posean entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o funciones de autoridad.¹⁹

Podemos decir que el derecho de acceso a la información pública es una pequeña luz que se encuentra al final de un túnel oscuro, y abre una puerta que permite: transparentar la gestión pública; fortalecer la confianza entre el gobierno y el pueblo; poner a disposición de todos información útil para ejercer derechos políticos y mejorar la calidad de vida; evitar el riesgo de corrupción e identificar fortalezas y debilidades del estado a través del escrutinio ciudadano.

El derecho de acceso a la información como derecho humano

Como se mencionó anteriormente, el derecho de acceso a la información pública es el derecho fundamental de la persona por conocer la información y documentos en manos de las entidades públicas o de los sujetos obligados previstos en la ley, que pueden incluir empresas privadas que cumplen funciones tradicionalmente de Estado o que reciben subvenciones o subsidios públicos.²⁰ Ello implica que generalmente se trata de un derecho instrumental que permite ejercer derechos y cumplir obligaciones de mandatarios y mandantes, el derecho de acceso a la información pública es la regla y las restricciones, además de la excepción.

Si bien el derecho de acceso a la información es un derecho humano, no es un derecho absoluto²¹, pero sí una prerrogativa preferente de los gobernados.

¹⁹ Villanueva E. 2006. Derecho de la Información. Miguel Ángel Porrúa. México. Pág. 12.

²⁰ *Cit. nota 18*

²¹ El derecho de acceso a la información posee límites, no toda la información que se encuentra en posesión de los sujetos obligados es pública, y esto es debido a la sensibilidad de la información, es decir; aquella cuyo costo de divulgación pudiere poner en riesgo algún interés general tutelado por el Derecho de cada país tanto del Estado. Dentro de los límites se encuentra la información confidencial, que es la que se refiere a datos personales, y la información reservada. Véase Villanueva E. 2006. Derecho de acceso a la información en el mundo. Miguel Ángel Porrúa, UNAM, México. Págs. 26-27. Véase también López-Ayllón. 2008. La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales? En: En: El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias. Salazar-Ugarte P. (Editor). Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, IFAI, México. Págs. 13-19.

Un aspecto importante del derecho de acceso a la información pública es que surge como resultado del reconocimiento de la libertad de información y se inserta en un cuerpo común más amplio, que es el de los derechos del hombre.

Lo anterior se observa en el artículo 6° de nuestra Constitución donde se garantiza el derecho a la información; y por su parte la Declaración Universal de los Derechos Humanos, promulgada por la ONU en 1948, indica que toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; esto incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el investigar y recibir informaciones y opiniones, así como de difundirlas sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión.²²

Los grupos y las instituciones encargadas de promover y proteger los derechos humanos y las libertades son universalmente reconocidos. Por tanto, en normatividad del derecho a la información en sus conceptos fundamentales, México cuenta con el respaldo internacional establecido por organizaciones como la ONU, la Organización de los Estados Americanos y otros.

También existen procedimientos que promueven el derecho a la información como un derecho humano, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 19 de diciembre de 1966, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA de 1969 conocida como el Pacto de Costa Rica o el Pacto de San José; pero en nuestro país no son utilizadas.²³

Los gobiernos deben entender que la libre expresión de las ideas es un derecho que todo mexicano tiene desde el momento mismo de su nacimiento.²⁴ Y no se debe concebir como una concesión otorgada por los funcionarios públicos; sino como la expresión de ideas, opiniones y pensamientos que incluye la crítica a la autoridad, el debate público y el libre intercambio de ideas.

²² Escobedo, J. F. 2003. Razones para discutir la transparencia del Estado. En: Comunicación y transparencia de los poderes del Estado. Escobedo, J. F. (Editor) Imagogenia S. C. México. Págs. 5-6

²³ Mora-Donato, C. 2003. Toma de decisiones y transparencia en el Poder Legislativo. En: Comunicación y transparencia de los poderes del Estado. Escobedo, J. F. (Editor). Imagogenia S. C. México. Págs. 76-80.

²⁴ Villanueva E. 1998. Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México. Universidad Autónoma de Yucatán. México. 253 pp.

Hacer públicas las acciones ejercidas por el gobierno y la representación política, antes que ser una sugerencia, es una exigencia que supone que los ciudadanos puedan acceder a la información sobre las gestiones, procesos y resultados de la toma de decisiones.

Enfoques del derecho de acceso a la información pública

Existen tres elementos²⁵ o enfoques²⁶ en cuanto a concebir el derecho de acceso a la información pública: el derecho a atraerse de información; el derecho a informar y el derecho a ser informado.

El primero, es la modalidad de derecho que poseen todas las personas de conocer la información pública en posesión de los poderes del Estado, se encuentra regulado por las leyes, principalmente por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.²⁷

Cada uno de nosotros por el simple hecho de ser ciudadanos y pagar impuestos, tiene derecho a saber cómo se utilizan éstos recursos: cuánto gana un policía de crucero y cuánto un magistrado federal; cuántas infracciones levanta uno y cuántos asuntos rezagados tiene el otro. Y podemos consultar la información sea por algún trabajo en la escuela o algún proyecto, o simplemente por curiosidad y estar informado de las acciones del Estado.

El segundo, lo describe como el derecho a saber que se nutre la libertad de información, principalmente la que ejercen los medios y los periodistas, y se conoce como la libertad de expresión e imprenta. En cuanto a esto Hengstler señala que el gobierno está un poco peleado con los medios de comunicación, en ocasiones nos ha tocado escuchar por parte de funcionarios públicos lo siguiente: “yo no tengo nada que ver con los medios de comunicación porque todo lo engrandecen”, señalando con esto que la información que recibimos por parte de aquellos se

²⁵ Véase *cit*, nota 18.

²⁶ Escobedo, J. F. 2004. Medios y Poder Judicial: relaciones y agenda de reformas. En: La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades. Islas López, J. (Editor) Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. Págs. 179-184.

²⁷ Publicado el 11 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación.

encuentra alterada pues la exageran.²⁸ Este autor responde, que no todo puede salir bien si no se proporciona acceso a la información, y si no se ayuda a los medios de comunicación a entender lo que está sucediendo, entonces, sus historias van a ser poco exactas. Por lo tanto el gobierno no debe decir: "no voy a enfrentar a los medios de comunicación o cómo es posible que publiquen historias incorrectas", cuando son ellos los que no quieren informar claramente lo que sucede.

Con respecto al párrafo anterior Solana nos dice que es tiempo de dejar de pensar que los comunicadores del gobierno persiguen intereses opuestos. Ambos, gobierno y medios de comunicación, se deben a una misma tarea: servir a la sociedad, que para mí es la más importante que tienen y deben dejar atrás sus diferencias para garantizar un servicio adecuado y por eso el crecimiento, la consolidación, la madurez que ambos logren debe verse como un avance a la democracia y no como una amenaza para la misma.²⁹

En dicho sentido, el actual debate sobre las relaciones entre los medios de comunicación y el gobierno se vuelve una oportunidad para convertir en Ley la apertura informativa, y así, finalmente, dejar atrás de una vez por todas las simulaciones que interfieren y corrompen los vínculos entre autoridades e informadores.

En el tercer enfoque del derecho a la información es descrito como los imperativos constitucionales que establecen el carácter de público a todas las funciones del estado, haciendo énfasis en los juicios y la naturaleza legal debida de los procedimientos.³⁰ En otras palabras es la obligación de transparencia que se atribuye al gobierno por parte de la legislación. Como apoyo al enfoque anterior tenemos que la justicia es "pública" y "transparente" cuando se juzga de cara a la sociedad, cuando se pueden consultar libremente los expedientes judiciales en trámite, y no sólo aquellos que han concluido.³¹

²⁸ Hengstler, G. 2004. Relaciones entre jueces y medios de comunicación. En: La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades. Islas López, J. (Editor) Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. Págs. 159-165.

²⁹ Solana L. J. 2003. Transparencia y acceso a la información pública. En: Comunicación y transparencia de los poderes del Estado. Escobedo, J. F. (Editor). Imagenia S. C. México. Págs. 96-99.

³⁰ Escobedo, J. F. 2004. Medios y Poder Judicial: relaciones y agenda de reformas. *Cit.* nota 26.

³¹ Treviño de Hoyos, M. B. 2004. Acceso a expedientes judiciales. En: La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades. Islas López, J. (Editor). Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. Págs. 185- 194.

Dos piezas importantes de la democracia: el derecho de acceso a información pública y la participación ciudadana

Al abordar la temática sobre cómo el derecho de acceso a la información pública influye en la participación ciudadana, me encuentro que:

“Solo si los ciudadanos cuentan con acceso a la información en resguardo del gobierno, es que podemos hablar de ciudadanos plenamente informados y listos a ejercer su derecho a participar como ciudadanos democráticos [...] En el ámbito político (el derecho de acceso a la información pública) contribuyen a que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las actividades gubernamentales. Esto permite que los ciudadanos se transformen de una población generalmente pasiva que sólo acude a las urnas en momentos específicos a actores que llamen a rendir cuentas a sus gobernantes y que participen en el diseño de las políticas públicas. Todo ello eleva el nivel del debate político y hace que el proceso de creación de políticas públicas sea mucho más productivo”.³²

Por tanto es más probable que cuando las personas poseen información o tienen el libre acceso a éste, puedan exigir cuentas al gobierno, enterarse de cómo se administran los recursos económicos y en qué se gastan; así con la información es posible evaluar su desempeño y poder establecer diálogos entre ciudadanos y gobierno para diseñar y aplicar soluciones que resuelvan las necesidades más importantes de la población; o porque no, también para exigir que los recursos no sean gastados en obras o acciones que no benefician a la sociedad.

En cuanto a la democracia, el derecho de acceso a la información pública es un requisito para el funcionamiento adecuado de ésta e incluso es una precondition de la misma.³³ Ningún gobierno que pretenda ser democrático debe evitar la rendición de cuentas, ni que el pueblo no posea información acerca de su funcionamiento.³⁴ Por tanto la democracia es directamente proporcional a la capacidad de los ciudadanos para participar en el ámbito público y es la forma de participación del pueblo en el gobierno.

³² Villanueva E. 2003. Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica: estudio introductorio y compilación. Instituto de investigaciones jurídicas. UNAM. México.

³³ Villanueva E. 2006. Derecho de acceso a la información en el mundo. *Cit.* nota 21, Págs. 26-27.

³⁴ Peschard J. 2005. Transparencia y partidos políticos. Cuadernos de transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Pág. 12.

Roberts señala que “Cuando una sociedad se haya decidido a aceptar a la democracia como su fe fundamental, es elemental que sus ciudadanos conozcan lo que su gobierno está haciendo [...] Únicamente si el pueblo sabe la forma en que su gobierno funciona es que el primero estará cumpliendo con el papel que la democracia le asigna de esta democracia realmente efectiva y participativa”³⁵

Con esto, el autor quiere decir que cuando un pueblo tiene acceso y posee información se está ejerciendo democracia, pues se facilita la participación ciudadana al ofrecer información que permita tomar decisiones razonadas que resultaran en un buen funcionamiento del gobierno y de la sociedad.

Por tanto, hacer que la información sea del conocimiento de todas las personas y se otorgue a todo aquel que la solicita, es conseguir una distribución igualitaria y democrática de la misma.

La transparencia: resultado del ejercicio del derecho de acceso a la información

Hay un significado aceptado de la palabra transparencia cuando se usa en el mundo civilizado para referir a cualquiera de las actividades del Estado; este significado tiene que ver con la posibilidad del individuo de conocer, por su iniciativa y de acuerdo con sus intereses, sobre los asuntos públicos.³⁶

La transparencia se define como la obligación del gobierno, de los organismos autónomos y de aquellas entidades de interés público, de difundir la información más importante acerca de su funcionamiento, sin importar que esta información no haya sido solicitada.³⁷ Además, la transparencia debe ser entendida como el resultado de la interacción entre dos elementos esenciales en la relación del gobierno y de la sociedad en un sistema democrático: la rendición de cuentas y el acceso a la información.

Al revisar literatura para la redacción de este ensayo se encontró con una afirmación muy peculiar realizada por Bovens, quien menciona: la transparencia es

³⁵ Roberts A. 2001. Structural pluralism and the right to information. Law Journal. Universidad de Toronto. 51:243-271.

³⁶ Treviño de Hoyos, M. B. 2004. Acceso a expedientes judiciales. *Cit. nota 31.*

³⁷ IFAI. 2006. Transparencia, acceso a la información y datos personales. Marco normativo. IFAI. 200 pp.

una cuestión de “higiene pública”³⁸; y esto es muy cierto porque de la manera que en un contexto de salud humana, la higiene son hábitos de limpieza que minimizan la posibilidad que el cuerpo sea dañado por organismos patógenos que causen algún perjuicio a nuestra salud; en el contexto de Estado y de gobierno la transparencia actúa como hábito de limpieza, claridad y pureza en las acciones y decisiones de los sujetos y organismos que poseen autoridad en el gobierno y que ejercen un gasto público; si bien la transparencia no elimina del todo el abuso de poder si permite disminuir su grado, pues al tener la información disponible se frena la corrupción y se exigen cuentas claras.

La importancia y el reconocimiento en la sociedad que ha obtenido la transparencia de la actuación pública parecen deberse a una ciudadanía que demanda conocer la forma en la que toman las decisiones los encomendados de las tareas públicas y sobretodo las gubernamentales, porque afectan a todo el Estado.³⁹

La demanda, mencionada anteriormente, por hacer visibles los mecanismos y procedimientos que envuelven las acciones del gobierno se ha socializado, de tal manera que forma parte del panorama cotidiano de la sociedad actualmente; por esto, no hay quien defienda que las cuestiones públicas sean tratadas en secreto, sino todo lo contrario, la exigencia de transparencia en las decisiones y acciones públicas es parte del quehacer cotidiano.

La pieza faltante de la democracia: la transparencia

Para construir una sociedad y un gobierno basado en la democracia, es necesario que, además de existir derecho de acceso a la información y participación ciudadana, exista transparencia, pues la importancia social de difundir, dar visibilidad a lo que sucede en las oficinas gubernamentales, donde se toman decisiones que afectan a la sociedad, responde al principio clásico de la democracia liberal que sostiene que el poder requiere de controles y límites para frenar eventuales abusos.⁴⁰

³⁸ Bovens M. 2002. Information rights: citizenship in the information society, *The Journal of Political Philosophy*, 10(32):317-341.

³⁹ Véase cit. nota 21

⁴⁰ Véase cit. nota 21, pág. 11.

Por tanto, la transparencia también es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático de origen (cuando surge de un proceso electoral libre, justo y competido), sino también en su operación, que se refleja en la manera en que se desarrollan las distintas actividades que tiene encargadas.⁴¹

La apertura y transparencia en la impartición de justicia es de interés público y condición esencial para el avance democrático.⁴² Aunado a esto, Stiglitz menciona con claridad cómo transparencia se vincula necesariamente con el ideal de una sociedad cuyos ciudadanos pueden participar de manera informada, donde su participación es significativa en las decisiones y resultados de la política.⁴³

Decir que una instancia pública es transparente cuando los funcionarios que la dirigen seleccionan y dan a conocer lo que les interesa hacer público, es retorcer inaceptablemente el término transparencia.

La transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, debido a que ayuda a identificar mediante la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se acoplan a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden adecuadamente ante sus gobernados, guiando sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ellos al tomar mando de sus cargos. Es por ello que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de la transparencia.⁴⁴

Un ejemplo descrito por Carbonell, en el que señala la importancia de la transparencia en el poder es el siguiente: "Hagan de cuenta que ustedes van a un restaurante, y el mesero no les pregunta sobre lo que van a comer; simplemente les sirve los platos y después les presenta la cuenta, y resulta que la pequeña cuenta de la comida son 1,810 millones de pesos que tenemos que pagar todos nosotros. Y todo eso, ¿cuándo se pudo saber? cuando el juicio ya está terminado y

⁴¹ *Ibidem*, pág 13.

⁴² De la Fuente, J. R. 2004. *Cit. nota 2*.

⁴³ Stiglitz, J. 1999. On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life. AmnestyLecture. Oxford. Pág.7.

⁴⁴ Véase *cit. nota 34*, Pág. 12.

cuando jurídicamente, precisamente, es imposible que se modifique esa cantidad que tenemos que pagar”.⁴⁵

El ejemplo anterior muestra claramente la necesidad de tener un mayor escrutinio sobre lo que está pasando en nuestro gobierno y en todos los asuntos de orden e interés público, porque pueden repercutir sobre nuestro patrimonio.

A medida que estemos informados, ejerciendo nuestro derecho de acceso a la información, y exista transparencia en todos los sujetos y organismos gubernamentales, será posible minimizar la corrupción y el abuso de autoridad, permitiendo y asegurando la participación ciudadana en el ejercicio del poder para hacerlo responsable, eficaz y eficiente.

¿La transparencia y el derecho de acceso a la información elevan el nivel de vida?

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta la transparencia y el derecho de acceso a la información es la corrupción, este antivicio no sólo afecta la esfera social de la ciudadanía, también afecta la esfera económica del país. Los costos económicos de la falta de transparencia son gigantes, afectando no sólo la producción sino también la distribución de beneficios. El costo más significativo es el de la corrupción, el cual afecta adversamente tanto la inversión como el crecimiento económico.

Kaufmann y Vishwanath señalan que “En el ámbito económico, la transparencia genera un clima de inversión más confiable el permitir a los actores económicos calcular dónde y cuándo pueden invertir con mayor seguridad [...] Aunque la opacidad y la información desleal pueden resultar altamente rentable para algunos pocos, en realidad la salud del mercado en el largo plazo depende de un continuo y confiable flujo de la información [...] Un estado eficiente, transparente, que genera un flujo confiable de la información le dará una mayor certidumbre a las personas

⁴⁵ Carbonell, M. 2004. Las resistencias a la transparencia establecidas en las normas jurídicas. En: La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades. Islas López, J. (Editor) Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. Págs. 171-178.

interesadas en invertir sus recursos y sus talentos para emprender sus actividades productivas".⁴⁶

Por tanto, podemos decir que dentro de los beneficios económicos que tiene el acceso a la información es mejorar las condiciones para las actividades productivas y las inversiones; además de facilitar el flujo de información sobre: las oportunidades de negocios, en especial para las pequeñas empresas; las compras de gobierno y los programas de apoyo para el sector productivo.

Entonces, un país transparente atrae inversión y está a su vez mejora, en parte, la economía, por ello el derecho de acceso a la información pública y la transparencia son un valor para la economía del país. La transparencia tiene un valor económico casi incuantificable, por medio de ella se elimina la corrupción y se atrae la inversión. Si bien la corrupción genera ganancias en algunos, el objetivo de la transparencia es lograr un bien común en toda la sociedad y no en unos cuantos.

De esta manera podemos concebir la transparencia y la rendición de cuentas como una fórmula eficaz para provocar crecimiento y prosperidad, debido a que son herramientas centrales del desarrollo, que generan certidumbre, inversión, empleo y eficacia en la aplicación de los recursos públicos⁴⁷.

El derecho de acceso a la información pública y la transparencia en México

Se identifican cinco momentos en la evolución de la regulación del derecho de acceso a la información pública y la transparencia en México.⁴⁸

El primer momento empieza antes del año de 1977, en aquel tiempo en nuestro país no existía ninguna práctica relacionada con el derecho de acceso a la información pública, y aunque el país era miembro de la Organización de

⁴⁶ Kaufmann D. y T. Vishwanath. 2001. Toward transparency: new approaches and their application to financial markets. The world Bank Research Observer. 16(1):41-57.

⁴⁷ Reyes-Heroles F. 2009. Camino compartido; metas comunes. Revista de Educación y Cultura az. abril (20):25.

⁴⁸ Salazar-Ugarte y Vázquez-Sánchez nos hacen una descripción más a fondo de cada uno de los momentos, señalando los principales acontecimientos que representan a cada uno. Véase Salazar-Ugarte P. y P. Vázquez-Sánchez. 2008. La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo. En: El derecho de acceso en la constitución mexicana: razones significados y consecuencias. Salazar Ugarte P. (Coordinador), IFAI, UNAM. México. Págs. 45-48.

las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos (dichos organismos establecen en sus cartas constitutivas la salvaguarda al derecho de acceso a la información) no cumplía con sus obligaciones internacionales en materia de acceso a la información.⁴⁹

El segundo momento inicia a partir de 1997 hasta el 2000. Con la llamada reforma política de 1997, en ella se adicionó al artículo 6° constitucional una referencia al derecho de acceso a la información, que decía: “El derecho a la información será garantizada por el estado”.⁵⁰ Dicha disposición fue corta e imprecisa y por ende tuvo pocos efectos en el gobierno y la legislación, de hecho, durante este periodo la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó la definición del derecho de acceso a la información a la legislación secundaria, lo que ocasionó que aún no se le considerara como un derecho fundamental ni se incluyera en el desarrollo político, económico y social del Estado.⁵¹

El tercer periodo inicia en el 2000, cuando el pleno de la Suprema Corte de Justicia afirmó por primera vez que el derecho a la información debía ser entendida como una garantía individual;⁵² con esto México dio un paso hacia el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en cuanto al acceso a la información y preparó las bases para la formulación de una legislación en 2002: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de la que se expondrá más a fondo posteriormente.

El cuarto periodo inicia a partir de la aprobación de dicha Ley y en el que los estados de la República Mexicana comenzaron a crear sus propias disposiciones y organismos estatales; a nivel de federación se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)⁵³ y a nivel estatal se crearon organismos autónomos,

⁴⁹ *Ibidem*, Págs. 45-46

⁵⁰ Reformado mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1997. Modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986.

⁵¹ Véase *cit. nota* 48, págs. 46-47

⁵² Carpizo J. y E. Villanueva. 2001. El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México. En: Valdés D. y R. Gutiérrez-Vivas. Derechos humanos, Memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III. México. UNAM.

⁵³ Para conocer más sobre el decreto de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2002), Véase IFAI, 2006. Transparencia, acceso a la información y datos personales... *cit. nota* 37

la función de dichas instancias era principalmente la de garantizar el derecho de acceso a la información, la protección de datos personales y resolver las negativas de acceso a la información que las dependencias del gobierno hayan formulado⁵⁴ (posteriormente se hablara más sobre la importancia y función de dichas instancias). Después fue necesario proponer una reforma de rango constitucional para decretar los mínimos indispensables que debían contemplar las legislaciones federal y local, en cuanto a derecho de acceso a la información.

Y el último periodo surge cuando se aprueba la reforma constitucional al artículo 6º, en julio de 2007, se incluyó un nuevo párrafo segundo a dicha disposición que sienta las bases para el desarrollo de una regulación coherente y completa del acceso a la información a nivel nacional.⁵⁵ Debido a que en la nueva reforma del artículo 6º se expresa casi en su totalidad los principios establecidos por el derecho internacional como presupuestos clásicos del derecho de acceso a la información, México es considerado como un país que tiene la disposición constitucional más completa.⁵⁶ Esta disposición gracias a los principios de supremacía y rigidez

⁵⁴ <http://ifai.org.mx/QuienesSomos>.

⁵⁵ El nuevo párrafo del artículo 6º constitucional señala lo siguiente:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirá por los siguientes principios y bases:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal, municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen por las leyes.

Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos.

Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión o de decisión,

Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas y morales.

La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes,

⁵⁶ Según un estudio realizado por Banisar, donde evalúa la situación constitucional del derecho de acceso a la información, en este estudio incluye 78 países en los que al igual que en México se ha constitucionalizado el derecho de acceso a la información. Banisar D. 2006. Freedom of information around the world 2006. A global survey of access to government record laws. Pág. 110.

constitucionales en México otorga al derecho de acceso a la información mayor protección federal y estatal.

Desde mi punto de vista, estos cinco momentos descritos por Pedro Salazar Ugarte y Paula Vázquez Sánchez representan la “historia” de cómo el derecho de acceso a la información se convirtió en una pieza clave de la democracia en el gobierno mexicano, de manera que, se buscó garantizar y proteger el acceso a la información de la sociedad y convertirse en un derecho humano que promueva y permita una correcta y equitativa participación ciudadana que coadyuve al proceso de la legislación política gubernamental.

Sin embargo como se mencionará más adelante, y sin querer sonar pesimista, a México todavía le falta mucho por caminar en el sendero de la información pública y “aún está en pañales”⁵⁷ en la cultura de la transparencia, sin embargo, con los acontecimientos mencionados anteriormente se inició el recorrido de este camino nada sencillo y que requiere la participación conjunta de la sociedad.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: para ejercer un derecho fundamental de nuestra vida

Un avance importante para lograr la transparencia en la toma de decisiones gubernamentales y el acceso a la información, lo constituye la aprobación de La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Cámara de Diputados, publicada el 11 de junio de 2002 en el Diario Oficial de la Federación; y fue el inicio para la relación democrática entre los gobernantes y los gobernados.⁵⁸

Esta ley obliga al gobierno a abrir sus archivos; ahora toda persona puede solicitar a las instituciones federales cualquier documento que contenga información pública, y obtenerla de forma rápida y sencilla, el Gobierno Mexicano está obligado a entregar la información sobre la forma de trabajo, el uso de los recursos públicos

⁵⁷ Esta expresión la considero muy curiosa y cómica, sin embargo, realmente es la situación que México tiene con respecto al tema de acceso a la información, dicha expresión fue mencionada por Ana Rosa Payán Cervera, Presidenta del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública. En: Yucatán transparente, el gran desafío. Revista AZ. Abril de 2009, número 20, pág. 48.

⁵⁸ Véase *cit.* nota 22.

y sus resultados; de esa forma, la Transparencia contribuye a reducir la impunidad y la corrupción.⁵⁹

La función de esta Ley es evitar que el acceso a la información quede a decisión del funcionario público y a las condiciones de disponibilidad de la información, lo que favoreció que las autoridades sujetas a esta Ley respeten el derecho a la información como un derecho humano.

La integración de esta Ley partió de un gran debate en amplios sectores, tanto académicos, sociales, gubernamentales y políticos, y constituyó un primer paso para lograr la transparencia y el acceso a la información pública; con esa iniciativa se quiere dar cumplimiento al mandato final del artículo 6° constitucional, que establece la obligación del Estado de garantizar el acceso a la información.

Esta Ley creó al IFAI como un organismo independiente que cuenta con la autonomía y autoridad necesarias para vigilar el cumplimiento de la Ley, revisar los casos en que las autoridades nieguen el acceso a la información y determinar si la información que solicitan las personas es pública, reservada o confidencial.⁶⁰

Con la entrada en vigor de esta Ley, la IA-MEX (Iniciativa de Acceso México) realizó 30 estudios de caso de solicitud de información para evaluar su funcionamiento y aplicación; durante la evaluación se observó un gran avance en el ejercicio del derecho de acceso a la información a causa de que la Ley establece plazos y procedimientos específicos, además las dependencias de gobierno conocen dichos plazos y procedimientos, lo que tuvo como consecuencia que en la totalidad de los casos las solicitudes fueran contestadas en tiempo.⁶¹

En adición a lo anterior, resultó positivo que las solicitudes de información ya no tengan que ser dirigidas a una persona en particular sino que ahora se remitan a una dependencia, al interior de la cual, deben darse procedimientos claros para su procesamiento.

⁵⁹ Para información más a fondo sobre el marco normativo de esta Ley véase IFAI, 2006. Transparencia, acceso a la información y datos personales. *Cit. nota 37*. Págs. 11-102

⁶⁰ IFAI, 2006. *Cit. nota 37*. Págs. 103-185.

⁶¹ IFAI. 2005. El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad. Tercera edición. Fundar Centro de Análisis. México. 109 pp.

La transparencia como requisito necesario en la rendición de cuentas

La noción de la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas, por un lado la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, por otro, incluye la capacidad de castigar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.⁶²

La primera dimensión se vincula con las políticas de promoción de la deliberación como forma de gobierno y de refuerzo del control de las instituciones mediante mecanismos directos e indirectos, mientras que la segunda vertiente de la responsabilidad se relaciona con la política de la lucha contra la corrupción.

Cuando leemos en los periódicos “Las elecciones a la alcaldía fueron transparentes”, ¿a qué se refiere? que siguieron toda la normatividad de los organismos regidores de este proceso, desde la elección de su candidato, trabajos y actividades de campaña; claros y sin difamar a los oponentes, respeto de los votos de los ciudadanos, no a la compra de votos, actividad generalizada que se observa mucho en los municipios del interior de los estados del país.

Uno de los asuntos que centra la atención de la transparencia y la rendición de cuentas en México es el financiamiento de la política, de hecho, de acuerdo con el Banco Mundial, la rendición de cuentas se define en parte por la transparencia en el financiamiento de los partidos y en la difusión de sus activos y pasivos.⁶³

Debido a que los partidos políticos reciben dinero público para sus campañas electorales es necesario encontrar transparencia en ellos, para que demuestren que les interesa que la ciudadanía esté informada y se involucre en el proceso de toma de decisiones, demostrando que son organismos democráticos y que poseen el valor de rendir cuentas de manera transparente, sin corrupción ni arbitrariedades.⁶⁴

⁶² Schedler A. 2005. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia. Número 3. IFAI. México. Pág. 12.

⁶³ Ward G. 2002. Overview of Disclosure and Transparency in Political Funding in Latin America. Organization of American States Meeting. Vancouver: Canadá. Diciembre 5-6. Págs. 1, 3, 4.

⁶⁴ Luz García Aguilar expone en su ensayo nueve matices del valor del Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia, señala el valor en los partidos políticos aludiendo a que cuando este valor se encuentra en los partidos políticos, estos demuestran que son organismos democráticos con la voluntad de rendir cuentas a los ciudadanos, servirles y ser honestos. Véase García-Aguilar L. 2010. El derecho de acceso a la información y la transparencia como valor en Yucatán. En: El derecho de acceso a la información pública y la transparencia como valor en Yucatán. Primer concurso de ensayo universitario, Ensayos ganadores y menciones honoríficas. INAI. México. Págs. 16-17.

La cultura de la transparencia y su situación en México

Fue Kant quien sentó las bases teóricas de una cultura de la transparencia, con la democracia liberal, el sostuvo que no solo era tiempo de discutir abiertamente todos los temas, sino que esa apertura es un derecho constitutivo de cada ser humano, por tanto, él veía que además de existir la necesidad de que se respetara sin restricciones la libertad de conciencia y opinión, consideraba la apertura como un atributo irremplazable de toda acción éticamente respetable.⁶⁵

La cultura de transparencia se refiere a la apuesta por dar a conocer a las nuevas generaciones el derecho de acceso a la información e informarles que es de todos los mexicanos sin importar clase o función social; además de integrar la transparencia como un valor y relacionar la existencia de este derecho con la calidad de vida de las personas.⁶⁶

En un estudio realizado a 64 países, incluido México, únicamente en 2 normatividades (Ecuador y Panamá, correspondientes al 3 %) de los países evaluados, se incluye el principio de la cultura de la transparencia. En las otras 62 legislaciones restantes (97 %) no se señala este principio.⁶⁷

En las democracias incipientes, o aquellas que arrastran un pasado de secretos, corrupción y opacidad en las decisiones y actividad gubernamentales, el fomento de la cultura de transparencia resulta indispensable para garantizar su efectividad y permanencia.

En materia de cultura de transparencia, desgraciadamente en este nuestro México, estamos en un duro proceso inicial, para cambiar una mentalidad "de servirme" a la de servir. Tres siglos de sometimiento y esclavitud, más de 70 años de aguantar un régimen político sin escrúpulos nos hicieron tener la idea de que lograr un puesto público es sinónimo de hacerse rico de la noche a la mañana. Pecando por generalizar, si hemos tenido candidatos a servidores públicos con un ideal de progreso para el país, se toparon con una férrea oposición de la mayoría y en algunos casos fueron desaparecidos.

⁶⁵ Calderón D. 2009. ¿Traslúcido u opaco? Revista de Educación y Cultura az. México. Abril (20):23

⁶⁶ Gómez-Gallardo P. 2009. Un derecho para ver a través. Revista AZ. México. Abril, número 20: 16-17.

⁶⁷ Villanueva E. 2006. *Cit. nota 21.*

Se habla de que México es un país democrático o en etapa transitoria. No se puede hablar de democracia, en un país, en donde todavía la mayoría de sus servidores públicos no cumplen las promesas de campaña hechas ante el pueblo, en algunos casos hasta en presencia de notarios públicos para dar legalidad a esas promesas. Las cuales, llegando al poder por arte de magia se olvidan. Valiéndoles un camino toda su estructura de normatividad y operación de los programas a su cargo. Se tiene que hablar con la realidad por más infame que nos parezca, pero dando el primer paso se aprende a caminar.

El primer paso para que se instale con solidez una cultura de la transparencia es, cobrar conciencia uno mismo de que es necesario adueñarnos del conocimiento, si no lo poseemos es necesario buscar información, crear interés en nosotros mismos⁶⁸, y lo más importante ejercerlo.

III. La educación para construir una cultura de la transparencia

La educación: cimiento de la construcción

Si bien los esfuerzos realizados en materia de transparencia y acceso a la información pública (mencionados en secciones anteriores: como la creación de la Ley Federal de Transparencia, la reforma al artículo 6°, la creación del IFAI y organismos autónomos estatales encargados de la gestión de la transparencia y la rendición de cuentas) han sido grandes avances, aún falta la conformación de una cultura de transparencia en la sociedad.

La pieza clave y fundamental para lograr un cambio en la mentalidad de los ciudadanos es: la educación. La construcción democrática de un país se basa en el otorgamiento constante de educación y comunicación para sus ciudadanos, ya que no hay elemento más importante para el desarrollo del hombre que la educación.⁶⁹

⁶⁸ El ejemplo más real que puedo presentar es el mío, siendo Bióloga, mi enfoque de estudio son las ciencias biológicas, y muchos me preguntaron cuando decidí participar en este concurso -¿qué sabes tú de transparencia?-, y en efecto yo no sabía nada de transparencia, pero al investigar y esforzarme por conocer más y más sobre su importancia en el quehacer de la vida diaria y en la vida democrática del país, entendí que no necesitamos ser abogados, políticos o estudiosos de las ciencias socio-políticas para conocer los temas de transparencia y acceso a la información.

⁶⁹ Véase *cit.* nota 29.

A través de la educación se consolida y fomenta el ejercicio de los derechos.⁷⁰ Por tanto, es el mejor instrumento para fomentar una sociedad más equitativa y próspera; sólo por ella resulta garantizado el fortalecimiento de la cultura de la transparencia y como consecuencia el incremento del conocimiento y respeto de la ley.⁷¹

La educación debe verse como una inversión a largo plazo que tiene como fin la construcción del futuro. No debe tener color partidario, pues no es el resultado de una gestión o de un gobierno, sino cosecha de un trabajo sistemático y consistente de muchos años.⁷²

Los elementos de la educación basada en una cultura de transparencia

La educación que se requiere para construir una cultura de transparencia, a mi juicio, necesita de tres elementos de gran importancia que permitirán formar futuras generaciones que posean en su forma de vida el acceso a la información y la transparencia: educar de manera correcta, el lugar donde se educa y los educadores.

En el primer elemento, se refiere a la acción que va más allá de la transmisión de información y el desarrollo de habilidades, significa formar jóvenes con rebeldía para que quieran mejorar el mundo y con madurez para que acepten que sólo podrán lograrlo un poco.⁷³ Educar implica crear un vehículo de transmisión de conciencia; habilita para generar ciudadanos, implica la socialización del conocimiento y edifica masa crítica.⁷⁴

Fernando Savater señala que para educar de manera correcta no basta con enseñar unas cuantas habilidades simbólicas y preparar para desempeñar un

⁷⁰ Véase *cit.* nota 66

⁷¹ Chacón-Monárrez M. G. y J. Ramírez-Salcedo. 2009. La educación formal en la construcción de la cultura de la Transparencia: la legalidad como fundamento. *Revista de Educación y Cultura* az. abril (20):44-45.

⁷² Véase *cit.* nota 47

⁷³ Milani, L. 1976. Carta a los jueces. *Sinite*. (49):111-134.

⁷⁴ Frase dicha por Ernesto Villanueva, impulsor de distintas batallas por el derecho de la información, en referencia a la Cátedra Interamericana de Libertad de Expresión y Acceso a la Información Pública, financiada por la Fundación de las Américas de la Organización de los Estados Americanos con sede en la Universidad de Guadalajara.

oficio; ni mucho menos con inculcar hábitos de obediencia y respeto, ni siquiera fermentos de inconformismo. Es necesario algo más: hay que entregar la completa perplejidad del mundo, nuestra propia perplejidad, la dimensión contradictoria de nuestras frustraciones y nuestras esperanzas. Hay que decir pedagógicamente a los que vienen que les transmitimos lo que creemos mejor de lo que fuimos pero que sabemos que no les será suficiente como fue insuficiente también para nosotros. Que lo transformen todo, empezando por sí mismos, pero guardando conciencia de qué es y cómo es lo que van a transformar.⁷⁵

Por tanto, para lograr una educación basada en una cultura de transparencia es necesario educar de tal manera que los alumnos no solamente aprendan a leer y escribir; a sumar y restar; además se tiene que inculcar en el alumno un carácter de reflexión, iniciativa, participación, crítica e interés por lo que ocurre a su alrededor; en su gobierno, en su país, que luchen para cambiar y mejorar su realidad. Educar para formar ciudadanos democráticos capaces de tomar decisiones correctas y no marionetas de teatro.

El segundo elemento, se refiere básicamente al espacio donde se lleva a cabo la acción de educar; si bien el principal espacio que se asocia a la educación es la escuela (en el caso de la educación formal), también el hogar forma parte del proceso educativo de la persona, pues en éste se nos enseñan la mayoría de los valores, sin embargo, en esta ocasión hare énfasis en el espacio escolar; es decir la escuela.

Es indispensable y necesaria la participación de escuelas y universidades para promover el ejercicio de nuestros derechos al acceso a la información y la transparencia que permitan construir una sociedad democrática, debido a que más de la mitad del día los niños y jóvenes permanecen en dichas instituciones, son vistas como los principales lugares y "segundos hogares" que tienen en sus manos la formación de futuros ciudadanos comprometidos y participativos. Y estos centros de enseñanza-aprendizaje son una pieza clave en la formación social, intelectual e incluso física de un ciudadano, por tanto incluir en esta formación integral la importancia del ejercicio del derecho de acceso a la información y transparencia, permitirá formar académicos, profesionistas y ciudadanos que participen en la formación de un gobierno democrático y sobretodo se preocupen por un bien común.

⁷⁵ Savater F. 1997. El valor de educar. Instituto de Estados Educativos y Sindicales de América. México.

Sin embargo, una buena escuela no es aquella donde los alumnos sacan mejores resultados en la prueba ENLACE, sino aquellas donde se consigan inculcar a sus alumnos la importancia de respetar el marco jurídico vigente y, al mismo tiempo la conciencia de sus limitaciones y la necesidad de superarlas, de avanzar en la construcción de una sociedad mejor.⁷⁶

En las escuelas es donde se debe enfatizar el carácter público e informativo de la transparencia, vinculada ésta al ámbito de los asuntos públicos como instrumento para la evaluación social de los mismos, asumiendo que ella es un valor que proporciona elementos de juicio al ciudadano para tomar decisiones frente al poder público. En la escuela confluyen todos los mexicanos, es por medio de la educación que se enseña, se aprende, se conforma una identidad, las sociedades crean el perfil que tienen.⁷⁷

Por último, el tercer elemento clave de la educación para la construcción de una cultura de transparencia son los educadores, si los maestros (en el caso de la educación formal) y los padres u otros sujetos (en la educación no formal e informal) no se encuentran capacitados adecuadamente o no poseen los conocimientos correctos en materia de transparencia y acceso a la información, o peor aún, estos temas no forman parte de sus estilos de vida, entonces, no podemos exigir que los alumnos construyan un carácter basado en los principios de la democracia, la exigencia de transparencia y el acceso a la información, es como pedir que un ciego guíe a otro ciego. Por tanto, es necesario que los docentes, padres, y todo sujeto encargado de guiar el desarrollo académico y social de los jóvenes y niños, se encuentren plenamente capacitados para crear conciencia en la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y la rendición de cuentas.

Los valores: ladrillos para construir un futuro transparente cimentado en la educación

Los valores del Estado Mexicano son los que orientan la educación de espíritu federalista que comparten los estados. Es en este ámbito donde se inscribe la transparencia, que no precede ni sucede a la rendición de cuentas, sino que es

⁷⁶ Martínez-Rizo F. 2009. La mejor escuela. Revista Educación y Cultura az. abril (20):32-34.

⁷⁷ Véase *cit.* nota 71.

parte de ella; no se refiere al mero ejercicio de los recursos públicos, sino a la eficacia del Estado mismo.⁷⁸

Como se mencionó anteriormente uno de los objetivos primordiales de una sociedad democrática es encaminar a las nuevas generaciones a una educación en donde la transparencia figure entre los valores más importantes.

Desde un punto de vista social y educativo los valores son considerados como pautas que guían el comportamiento humano hacia la transformación social y la realización de una persona, debido a que son la guía que orienta la conducta y vida de cada individuo y grupo social. Si se relacionan los valores con el derecho de acceso a la información pública y la transparencia se podrá marcar una pauta, en la que en el ámbito público las personas que funjan como funcionarios tengan una plena conciencia de que la transparencia y el derecho de acceso a la información pública son acciones humanas positivas que son vistas de forma aceptable por la ciudadanía.

Podemos señalar la existencia de distintos tipos de valores: los sociales, donde encontramos la amistad, el amor; la tolerancia; los cívicos, como el respeto, la honradez, y los valores democráticos en los cuales incluiremos la transparencia, el interés de exigir información y el acceso a la información. Adoptar estos tres tipos de valores permitirá un desarrollo integral del ciudadano y este a su vez enseñara dichos valores a las generaciones futuras.

Por otra parte la adopción de estos valores permitirá orientar el comportamiento humano hacia una transformación social, creando una conducta de exigir una total transparencia en el gobierno.

En México tanto el IFAI, como los organismos públicos autónomos de cada estado están impulsando que la sociedad fomente dentro de sus valores el interés hacia el acceso a la información pública y la transparencia, esto nos permitirá participar, realmente como ciudadanos democráticos, en la toma de decisiones, ya que al final los que recibirán los efectos positivos o negativos de la administración seremos nosotros. Hay que acercarnos a estos organismos y hacer valer nuestro derecho de exigir información, tenemos que aprender a incluir los conceptos de información y transparencia en nuestro vocabulario, para convertirlos en acción y

⁷⁸ *Idem.*

aún más importante en un valor de nuestra vida diaria, valores que tenemos que pasar a nuestros hijos, amigos, familiares, vecinos y cada uno de los ciudadanos, porque es necesario que como la honestidad, la sinceridad, el amor, la solidaridad, entre otros tantos valores que caracterizan al ser humano, la transparencia y el acceso a la información sean ejercidos y practicados por cada uno de nosotros, porque únicamente de esta forma podremos lograr que finalmente ocurra un cambio en la política y hacer que nuestra voz y opinión sea escuchada, pero sobretodo, sea tomada en cuenta.⁷⁹

La utilidad de una correcta educación en los servidores públicos

Para construir un gobierno en el que se afiance la cultura de transparencia es necesario trabajar con el servidor público.⁸⁰ En la mayoría de los casos los servidores públicos no actúan de mala fe; les pesa el desconocimiento de las nuevas obligaciones, de ahí la importancia de la capacitación constante, tanto en las oficinas de la información de las dependencias como en la identificación y reconocimiento por parte de todo el personal de esta nueva forma de ser autoridad y ejercer el poder público.⁸¹

Dentro de las labores que desempeña el IFAI, se encuentra la de capacitar a los servidores públicos, por lo que se sugiere que sea mediante cursos y talleres que se incentive a la reflexión de los capacitados, mediante métodos teórico-prácticos, y en donde los programas que se desarrollen estén enfocados en temáticas como: la gran importancia de la transparencia en el gobierno, la cultura de la transparencia y la educación como estrategia y principal arma para lograr una sociedad que exija transparencia.

Será deber de los partidos políticos de seleccionar a sus candidatos, mediante cursos y talleres de concientización y de reflexión sobre la gran importancia de

⁷⁹ Pech-Cárdenas F. 2010. Dos armas contra el abuso del poder: la información y la transparencia. En: El derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia como Valor en Yucatán. Primer Concurso de Ensayo Universitario. Ensayos Ganadores y Menciones Honoríficas. INAIIP. Yucatán, México. Págs.77-89.

⁸⁰ Secretaría de la Función Pública. 2005. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Fondo de Cultura Económica, SFP. México. 314 pp.

⁸¹ Véase *cit. nota 66*.

trabajar con toda la honradez del mundo y de servir a la sociedad con transparencia y ejerciendo su pleno derecho de acceso a la información.

Así pues, si todos los funcionarios públicos realizaran sus actividades como marca su normatividad, las instituciones no tendrán negación de poner disponible toda la información neta de su función al alcance de cualquier ciudadano, pues al realizar sus cargos en forma limpia, no tendrán temor de informar a la población de la forma como se realizó.

Ahora, basado en la propuesta de ejercer una educación para construir una cultura de transparencia, una persona que ejerce un cargo público deberá realizar sus actividades con una plenitud de transparencia y accederá a proporcionar toda la información a los que la soliciten. Esto ocurrirá de manera natural si aquella persona fue formada en una educación basada en el principio de transparencia y derecho de acceso a la información.

La educación para construir una cultura de transparencia en México ¿Qué se ha hecho y qué falta por hacer?

Dentro de las principales acciones realizadas en México en materia de educación para construir una cultura de transparencia se encuentran⁸²:

- El artículo 7° de la Ley General de Educación, en su fracción séptima, señala que el libro de texto gratuito en cuarto de primaria ya trae los elementos básicos del derecho de acceso a la información.⁸³
- La campaña infantil "InfoDFensores", en el Distrito Federal, se plantea como una estrategia orientada a lograr la educación y sensibilización en niños de 9 a 13 años de edad acerca del tema de la transparencia y la importancia del acceso a la información.⁸⁴

⁸² Para conocer más avances realizados en materia de educación para fomentar una cultura de transparencia véase Secretaría de la Función Pública. 2005...*cit.* nota 80. Págs. 285-298.

⁸³ El propio Alonso Lujambio Irazabal, titular del IFAI, lo menciona en una entrevista realizada por Alejandro Montes de Oca para la revista az. Para consultar la entrevista completa véase Montes de Oca A. 2009. Conocimiento social. Revista de Educación y Cultura az. Abril (20): 13.

⁸⁴ Salvador Guerrero Chiprés, comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfoDF), dio la información sobre estos avances hechos en materia de transparencia en el Distrito Federal. Véase Guerra-Ford O. y S. Guerrero-Chiprés. 2009. InfoDF consolidándose para los ciudadanos. Revista de Educación y Cultura az. Abril (20):46-47.

- En coordinación con la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y expertos en el tema de acceso a la Información y transparencia prepararon los contenidos para integrar la materia Ética, Responsabilidad Social y Transparencia, que se distribuyó entre los rectores, secretarios académicos y directores de las 138 instituciones de educación superior que pertenecen a la ANUIES, a fin de promover su adopción como materia curricular en dichas instituciones.
- En coordinación con la ANUIES y Televisión Educativa se desarrolló el curso a distancia El Papel de las Instituciones de Educación superior en la promoción de valores de Transparencia y Legalidad para sensibilizar a docentes y personal administrativo en las instituciones de educación superior.
- Se diseñó una página de Internet (www.adiosalastrampas.gob.mx) especialmente para niños. El sitio incluye juegos, historias y ejemplos de situaciones en las que los niños puede resolver dilemas éticos y aprenden a aplicarlos, además de que los apoya en la formación de valores relacionados con la transparencia.
- En coordinación con el programa Red Escolar de la SEP se diseñó un proyecto de aprendizaje en línea sobre el tema de la corrupción para jóvenes de secundaria, mismo que se incluyó en los contenidos de los programas extracurriculares de Educación Cívica y Ética.
- En coordinación con el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el IFE se convocó a los concursos infantiles Adiós a las Trampas de dibujo en 2002, 2004 y de cuento en 2003.
- Se publicó el folleto Códigos de honor: la creación de una cultura de transparencia y responsabilidad en las universidades e instituciones de educación superior, que se distribuyó entre las autoridades de las instituciones y entre los presidentes de las sociedades de alumnos.
- Se crearon las páginas de internet de los organismos autónomo estatales encargados de vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Estas son sólo algunas de las acciones realizadas para fomentar la cultura de la transparencia mediante la educación, sin embargo faltan muchas por enlistar; y el espacio no me alcanzaría para terminar; otro ejemplo lo encontramos en este concurso de ensayo universitario, es una buena manera de involucrar a los estudiantes de educación superior de cualquier

área de estudio a participar de manera crítica y reflexiva en temas de transparencia y acceso a la información, así como los concursos realizados a nivel estatal por los organismos autónomos encargados de la gestión de la transparencia en los estados mexicanos.

Sin embargo, existen cuestiones en las que todavía es necesario seguir trabajando para lograr una completa y total educación basada en la cultura de la transparencia. Si bien se ha avanzado por introducir materias relacionados con el acceso a la información y la transparencia en nivel superior, también es necesario una reforma de los planes de estudio, de todos los niveles de educación, que planteen asignaturas enfocadas a la apertura e interés del estudiante en participar en la toma de decisiones del gobierno, en conocer cómo se administran y que acciones se realizan con los impuestos que pagan sus padres, e inclusive cómo administran sus escuelas las colegiaturas que ellos pagan (porque a pesar de que la educación es “gratuita” incluso las escuelas públicas cobran colegiaturas, por mínimas que sean).

Fomentando este hábito e interés en los niños y jóvenes desde sus primeros inicios en la formación académica podremos obtener mejores resultados futuros. Sin embargo una reforma de los planes de estudio que incluya los principios que cruzan el derecho a la información de manera transversal es un tema prácticamente inexistente en la agenda educativa.⁸⁵

Una vez insertados los planes y programas de estudio de todos los niveles educativos se puede dar a conocer, con la ayuda de instrumentos pedagógicos: conceptos, alcances y forma de ejercer este derecho. La implementación puede ser variada, desde divulgación de los textos especializados hasta la presentación de obras de teatro, elaboración de juegos de mesa y cuentos ilustrativos de la importancia de contar con este derecho.⁸⁶

Otro de los aspectos donde falta mucho por trabajar es en el sistema educativo, en donde se han encontrado muchas irregularidades⁸⁷ y donde hasta ahora los

⁸⁵ Pastrana D. 2009. Y en el sistema educativo nacional. Revista de Educación y Cultura az. abril (20):26-27.

⁸⁶ Véase *cit.* nota 66.

⁸⁷ Daniela Pastrana, menciona algunas de ellas: el informe de la revisión de la Cuenta pública 2007, la SEP incurrió en múltiples irregularidades en el manejo de los 21 434 equipos denominados Aulas ASA, por los cuales se gastaron cerca de mil millones de pesos en 2006; y de acuerdo con el Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las Universidades Públicas (ITAIUP) 2009, elaborado por la empresa consultora regional.com –con base en los datos disponibles en las páginas de Internet de

proyectos de capacitación en transparencia y acceso a la información pública han sido aislados y están muy lejos de ser parte de una política educativa.

Para terminar esta sección describo un ejemplo que se puede convertir en realidad: si un niño educado desde pequeño con la cultura de transparencia, estudiase una carrera en ciencias políticas, es muy probable que al alcanzar algún puesto gubernamental sea un funcionario que realice su trabajo basado en la total rendición de cuentas, transparencia y que a cualquier ciudadano que le exija información podrá responder de manera honesta y real. Tal vez este ejemplo suene irreal y lunático, pero es el futuro que deseamos construir con la educación basada en la cultura de la transparencia, porque sería una tranquilidad y alegría saber con certeza que nuestro país está en manos de gente honesta, con una formación académica de principios de acceso a la información y transparencia. Pues sabemos que nuestro país estará en las manos adecuadas y las personas que toman las decisiones lo harán con correcta sensatez y responsabilidad, pensando en un bien común y no en uno particular.

Conclusiones

En el pasado los servidores públicos hacían lo que querían con el presupuesto federal, la ciudadanía vivía segada en el pensamiento de que a los altos funcionarios no se les podía exigir cuentas porque no era algo que les incumbiere a los gobernados. Se ocultaba al pueblo toda la información relacionada con el gobierno. Pues al haber ignorancia no existe cuestionamiento y por tanto, no hay que rendir cuentas a nadie.

El derecho de acceso a la información pública llegó para quedarse, es necesario socializar este derecho; hacer que los ciudadanos lo conozcan, sepan cómo usarlo y para qué sirve desde la infancia porque es así como las normas y los valores quedan impregnados en la consciencia ciudadana.

39 instituciones de educación superior- al menos un tercio de las universidades evaluadas, reprueba en transparencia. La media nacional se situó en 68.5 puntos de un máximo de 100, instituciones federales como el Colegio de México y la Universidad Nacional Autónoma de México tuvieron puntajes menores a los de algunas universidades estatales. Para conocer más irregularidades véase Pastrana D. 2009..cit.nota 85.

El derecho de acceso a la información pública es una gran puerta que abrió el camino a la transparencia y a la consolidación de una sociedad democrática, basada en la opinión pública y en la participación ciudadana.

Construir una sociedad que tenga una formación basada en la cultura de la transparencia será el modelo de implementación y conservación del derecho a la información; y la educación es la vía necesaria e imprescindible para lograr esto.

Todos disfrutamos o padecemos los resultados de una buena o mala educación, por tanto es necesario que trabajemos a favor de la buena educación, la que forma el carácter mediante la transmisión y el fortalecimiento de valores, la que forma ciudadanos inteligentes, la que concede importancia a los sentimientos, la que educa en libertad y la usa con responsabilidad. Una correcta educación que forme ciudadanos libres, con iniciativa, con decisión, con criterio y lo más importante, con ganas de mejorar su realidad.

Es tarea de cada una de las personas, de cualquier nivel socioeconómico, religión y forma de pensar que convirtamos la transparencia en parte de nuestra vida y que exijamos al gobierno una administración adecuada de los recursos, que se utilicen de manera correcta, beneficiando a toda la sociedad y no a unos cuantos.

El derecho a la información es un derecho humano y correlacionarlo con la educación será un círculo virtuoso que permitirá cultivar y perpetuar su conocimiento, mismo que propiciará una mejora en la calidad de vida y la consolidación democrática.

En cuanto a cultura de transparencia, en México, se han realizado varias acciones en materia de Educación, sin embargo es necesario seguir luchando por incluir materias en los planes de estudio, de todos los niveles académicos, cuyos contenidos sean con referencia a la transparencia y al derecho de acceso a la información. También es necesario realizar actividades culturales y de recreación social cuyo fin sea concientizar a la gente de incluir la transparencia y el acceso a la información en su vida y transmitirlo a sus hijos, para poder construir un futuro basado en una cultura de la transparencia.

Bibliografía

Aguyo Quezada, S. 1999. Revolución en el presupuesto. Revista Memoria No. 119, enero.

Arellano Gault, D. 2008. Transparencia y organizaciones gubernamentales. En: Más allá del acceso a la información; transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Ackerman M. J. (Editor) Siglo XXI editores, S.A de C.V. México. Págs.263-281.

Becerra R. 2008. Internet llega a la constitución (el derecho de acceso a la información y los sistemas electrónicos). En: El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias. Salazar-Ugarte P. (Editor). Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, IFAI, México. Págs. 71-88.

Bovens M. 2002. Information rights: citizenship in the information society. The Journal of Political Philosophy. 10(32):317-341.

Calderón D. 2009. ¿Traslúcido u opaco? Revista de Educación y Cultura az. México. Abril (20): 23

Carbonell, M. 2004. Las resistencias a la transparencia establecidas en las normas jurídicas. En: La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades. Islas

López, J. (Editor) Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. Págs.171-178

Cárdenas-Sierra J.M. 2010. El acceso a la información pública y la transparencia: herramientas fundamentales para una sociedad democrática. En: El derecho de acceso a la información pública y la transparencia como valor en Yucatán. Primer concurso de ensayo universitario, Ensayos ganadores y menciones honoríficas. INAI. México. Págs. 16-17.

Chacón-Monárrez M. G. y J. Ramírez-Salcedo. 2009. La educación formal en la

construcción de la cultura de la Transparencia: la legalidad como fundamento. *Revista de Educación y Cultura* az. Abril (20):44-45

De la Fuente, J. R. 2004. Prólogo. En: *La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades*. Islas López, J. (Editor). Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. Págs. 11-33.

Escobedo, J. F. 2003. Razones para discutir la transparencia del Estado. En: *Comunicación y transparencia de los poderes del Estado*. Escobedo, J. F. (Editor) Imagenia S. C. México. Págs. 5-6

Escobedo, J. F. 2004. Medios y Poder Judicial: relaciones y agenda de reformas. En: *La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades*. Islas López, J. (Editor) Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. Págs. 179-184.

García-Aguilar L. 2010. El derecho de acceso a la información y la transparencia como valor en Yucatán. En: *El derecho de acceso a la información pública y la transparencia como valor en Yucatán*. Primer concurso de ensayo universitario, Ensayos ganadores y menciones honoríficas. INAIIP. México. Págs. 16-17.

Gómez-Gallardo P. 2009. Un derecho para ver a través. *Revista AZ*. México. Abril, número 20: 16-17.

Hengstler, G. 2004. Relaciones entre jueces y medios de comunicación. En: *La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades*. Islas López, J. (Editor) Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. Págs. 159-165

Hofbauer, H. y J. Romero. 2002. *El ABC del presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción*. Fundar. México

IFAI. 2005. *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. Tercera edición. Fundar Centro de Análisis. México. 109 pp.

IFAI. 2006. Transparencia, acceso a la información y datos personales. Marco normativo. IFAI. 200 pp.

INAIP. 2010. El derecho de Acceso a la Información Pública y la Transparencia como Valor en Yucatán. Primer Concurso de Ensayo Universitario. Ensayos ganadores y menciones honoríficas. INAIPI. México. 89 pp.

Kaufmann D. y T. Vishwanath. 2001. Toward transparency: new approaches and their application to financial markets. The world Bank Research Observer. 16(1):41-57.

Larrañaga P. 2008. La política pública del principio de transparencia. Panorama para una agenda pendiente. En: El derecho de acceso a la información en la constitución mexicana: razones, significados y consecuencias. Salazar-Ugarte P (Editor). UNAM, IFAI. México. Págs. 149-180.

Laveaga, G. 2004. ¿A qué le temen nuestros jueces? En: La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades. Islas López, J. (Editor). Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. Págs. 167-170.

Martínez-Rizo F. 2009. La mejor escuela. Revista Educación y Cultura az. Abril (20):32-34.

Montes de Oca A. 2009. Conocimiento social. Revista de Educación y Cultura az. Abril (20): 13.

Mora-Donato, C. 2003. Toma de decisiones y transparencia en el Poder Legislativo. En: Comunicación y transparencia de los poderes del Estado. Escobedo, J. F. (Editor). Imagenia S. C. México. Págs. 76-80.

Novoa-Monreal E. 1981. Derecho a la vida privada y libertad de información. Un conflicto de derechos. Editores siglo XXI. México. 224 pp.

Pastrana D. 2009. Y en el sistema educativo nacional. Revista de Educación y Cultura az. Abril (20):26-27.

Payán-Cervera A. R. 2009 Yucatán transparente, el gran desafío. Revista AZ. Abril (20):48.

Pech-Cárdenas F.D. 2010. Dos armas contra el abuso del poder: la información y la transparencia. En: El derecho de acceso a la información pública y la transparencia como valor en Yucatán. Primer concurso de ensayo universitario, Ensayos ganadores y menciones honoríficas. INAI. México. Págs. 16-17.

Pérez-Dayán, A. 2004. Información procesal y derecho fundamental de defensa. En: La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades. Islas López, J. (Editor). Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. Págs. 151-154.

Peschard J. 2005. Transparencia y partidos políticos. Cuadernos de transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 52 pp.

Quintana E. 2006. Economía política de la transparencia. Cuadernos de transparencia. No. 9. IFAI. México. 46 pp.

Reyes- Heróles F. 2006. Corrupción: de los ángeles a los índices. Cuadernos de transparencia. Número 1. IFAI. México. 36 pp.

Salazar-Ugarte P. y P. Vázquez-Sánchez. 2008. La reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana: contexto normativo y alcance interpretativo. En: El derecho de acceso en la constitución mexicana: razones significados y consecuencias. Salazar Ugarte P. (Coordinador), IFAI, UNAM. México. Págs. 45-48

Schedler A. 2005. ¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia. Número 3. IFAI. México. 39 pp.

Secretaría de la Función Pública. 2005. Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública. Colección editorial del

Gobierno del cambio. Fondo de Cultura Económica. México. 314 pp.

Solana L. J. 2003. Transparencia y acceso a la información pública. En: Comunicación y transparencia de los poderes del Estado. Escobedo, J. F. (Editor). Imagogenia S. C. México. Págs. 96-99

Stiglitz, J. 1999. On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life. AmnestyLecture. Oxford. Pág.7.

Trejo-Delarbre R. 2008. Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial. En: El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias. Salazar-Ugarte P. (Editor). Instituto de Investigaciones jurídicas de la UNAM, IFAI. México. Pág. 50-67.

Treviño de Hoyos, M. B. 2004. Acceso a expedientes judiciales. En: La transparencia en la impartición de justicia: retos y oportunidades. Islas López, J. (Editor). Universidad Nacional Autónoma de México. México, D. F. Págs. 185- 194.

Vergara R. 2005. La transparencia como problema. Cuadernos de transparencia. No. 5. IFAI. 44 pp.

Villanueva E. 1998. Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México. UNAM. México. 253 pp.

Villanueva E. 2006. Derecho de acceso a la información en el mundo. UNAM, Porrúa. México. 270 pp.

Villanueva E. 2006. Derecho de la Información. Miguel Ángel Porrúa. México. Pág. 12.

Ward G. 2002. Overview of Disclosure and Transparency in Political Funding in Latin America. Organization of American States Meeting. Vancouver. Canadá. Diciembre 5-6. Págs. 1,3, 4.

**Primer Concurso Nacional de Ensayo "Universitarios
Construyendo Transparencia" Resultados 2011** . Se terminó
de imprimir en XXXXXXXX, en la Ciudad de México
durante el mes de XXXX de 2011. El tiraje consta de XXXX ejemplares.
La edición estuvo al cuidado del Instituto de Acceso
a la Información Pública y Protección de Datos
Personales del Distrito Federal.

PRIMER CONCURSO NACIONAL DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

