

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN
PROFESIONAL EN DERECHOS HUMANOS

CURSO

**Ética en el servicio público
y obligaciones de
transparencia y acceso
a la información pública**

CONTENIDOS: Ximena María Medellín Urquiaga, Zamir Andrés Fajardo Morales, Sandra Serrano, Rossana Ramírez Dagio, Héctor Rosales Zarco, Mylai Burgos Matamoros, Daniel Vázquez y Fernando Ulises Flores Llanos

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Ricardo A. Ortega Soriano, director del Servicio Profesional en Derechos Humanos; Rossana Ramírez Dagio, subdirectora de Formación Profesional, y Héctor Rosales Zarco, jefe de Departamento de Contenidos.

COORDINACIÓN ACADÉMICA DE CONTENIDOS: Luis Daniel Vázquez Valencia, coordinador de Posgrados de Investigación (Flacso-México); Sandra Serrano García, profesora-investigadora (Flacso-México); Mylai Burgos Matamoros, profesora de la Facultad de Derecho (UNAM/UACM), y Guillermo E. Estrada Adán, profesor de tiempo completo, Facultad de Derecho (UNAM).

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. CUIDADO DE LA EDICIÓN: Bárbara Lara Ramírez. DISEÑO DE PORTADA: Maru Lucero. DISEÑO Y FORMACIÓN: Maru Lucero y Gabriela Anaya Almaguer. CORRECCIÓN DE ESTILO: Karina Rosalía Flores Hernández, Haidé Méndez Barbosa y Leonardo Castillo.

Primera edición, 2011

D. R. © 2011, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F.
www.cd hdf.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite la fuente.

PRESENTACIÓN

El Servicio Profesional en Derechos Humanos (SPDH) fue creado en 2005 con el propósito de responder a una demanda de especialización en el trabajo que desempeña la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) como organismo público autónomo.

A partir de la creación del SPDH, la Comisión ha realizado un esfuerzo significativo para la consolidación y el desarrollo de los procesos de ingreso y ascenso, capacitación, formación y evaluación anual del desempeño.

En el marco de esa transformación, durante 2010 se desarrolló un intenso diálogo interactivo con distintos actores institucionales, el cual tuvo como propósito la revisión del Programa de Capacitación y Formación del Servicio Profesional en Derechos Humanos.

Como resultado de éste, se elaboró un diagnóstico que incluyó una propuesta para el rediseño del Programa en conjunto, tanto en su trama curricular como en los contenidos de los cursos que lo conforman. Dicha iniciativa fue aprobada por el Consejo de la CDHDF en su sesión ordinaria de diciembre de 2010.

La presente guía ha sido elaborada a partir del trabajo organizado por la Coordinación del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la CDHDF, en el que participaron las y los coordinadores académicos de las áreas modulares del SPDH y las y los autores de los cursos que componen este material; se espera que sean éstos los responsables de la impartición de los cursos presenciales a las y los miembros del Servicio.

Esta primera edición representa un paso importante hacia la consolidación de una metodología *ad hoc* de enseñanza de los derechos humanos dirigida a las y los servidores públicos de los organismos públicos autónomos encargados de protegerlos, pues sin duda está encaminada a fortalecer la defensa y promoción de los derechos humanos en nuestro país.

Dirección del Servicio Profesional en Derechos Humanos

CURSO V.

Ética en el servicio público y obligaciones de transparencia y acceso a la información pública*

* Fernando Ulises Flores Llanos es profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México; licenciado en ciencias políticas y administración pública, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y maestro en gobierno y asuntos públicos por Flacso México. Especialista en metodología y análisis de políticas públicas, así como en política educativa y acceso a la información. Entre sus más recientes publicaciones destaca "Los posgrados en la estrategia inconclusa de innovación", en coautoría con Giovanna Valenti para Alberto Arnaut y Silvia Giorguli (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. vii, Educación, México, El Colegio de México, 2010.

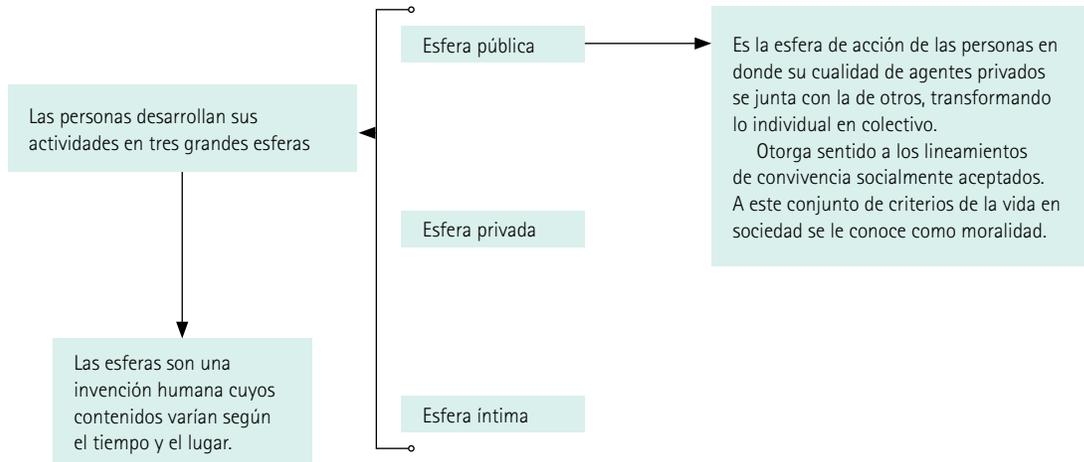
MÓDULO I.

¿QUÉ ES LO PÚBLICO?

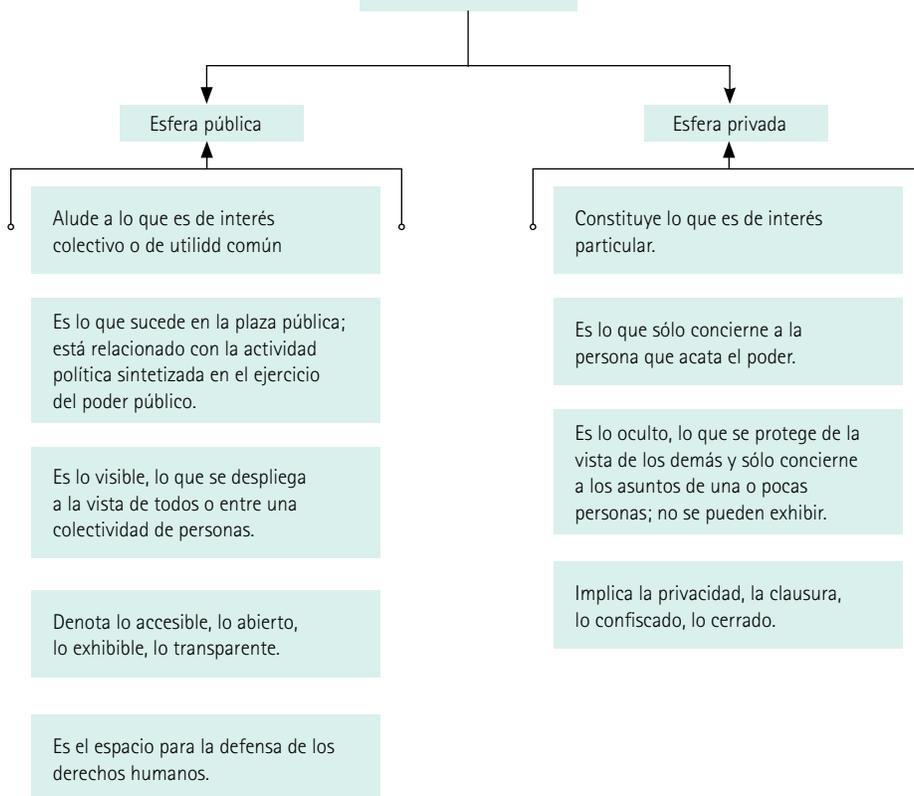
¿CÓMO SE CONSTRUYE LA MORAL PÚBLICA?

¿CUÁL ES LA DIMENSIÓN DE LO PÚBLICO?

Lo público

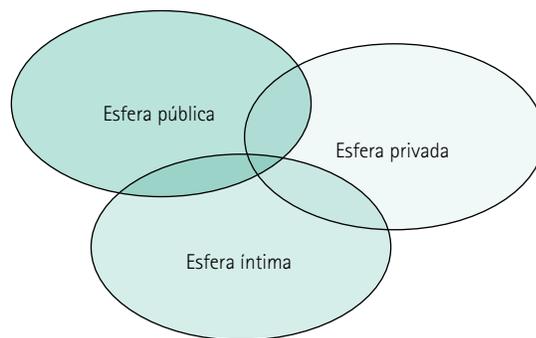


Diferencias



Se suele pensar que las personas podemos desarrollar nuestras actividades cotidianas en tres grandes espacios o esferas: la pública, la privada y la íntima.¹ Éstas se encuentran siempre relacionadas debido a que las personas juegan múltiples roles y realizan diversas actividades interconectadas en el ámbito de las tres esferas referidas. Así, en sus intersecciones podremos encontrar actividades consideradas público-privadas, público-íntimas, privado-íntimas y público-privado-íntimas, como se observa en el siguiente esquema.

Las personas podemos desarrollar nuestras actividades cotidianas en tres grandes espacios o esferas: la pública, la privada y la íntima. Éstas son una invención humana cuyos contenidos varían de acuerdo con el tiempo y el lugar.



¹ Para fines de este trabajo sólo se desarrollarán las esferas pública y privada. La esfera íntima ha sido un tema de discusión en términos de la connotación que ha recibido por parte de algunos grupos que manifiestan que se asocia con aspectos de corte sexista, donde podrían ser vulnerados los derechos de las personas, en particular para someter la voluntad de algunas y no ventilar aspectos hacia el ámbito privado. Esta connotación no es considerada en la presente exposición.

Estas esferas no preexisten a las actividades ciudadanas, no son previas a la acción, ya que se trata de una clasificación de las posibles acciones humanas. Las esferas pública, privada e íntima son una invención humana cuyos contenidos varían de acuerdo con el tiempo y el lugar. Por ejemplo, hasta hace poco la violencia contra las mujeres no se consideraba un problema público; al contrario, no sólo no estaba dentro de la esfera privada sino que además se le podía identificar dentro de la esfera íntima. No obstante, es claro que actualmente, a partir del derecho a una vida libre de violencia, ésta es una problemática propia del espacio público, como se observa en las diversas leyes y políticas públicas realizadas por el Estado al respecto.

La idea de *esferas siempre vinculadas* no es natural; se trata de una creación humana, una invención social, y más específicamente es uno de los elementos teóricos centrales del liberalismo político. En su lucha contra las monarquías absolutas, el liberalismo de los siglos xvii y xviii buscaba esencialmente establecer límites a los Estados monárquicos.

A partir de la idea central de libertad de John Locke, la persona es dueña de su cuerpo; por tanto, de los productos realizados por su propio cuerpo y de las elecciones que conforman su destino se forma la idea de libertad de autodeterminación. El elemento central es la creación del ciudadano: la desaparición del súbdito y la formación del sujeto político-jurídico; de aquí que uno de los componentes fundamentales del liberalismo político sea garantizar que el Estado se encuentre limitado y que no intente gobernar sobre el libre albedrío, sobre el cuerpo de las personas.

Los primeros derechos que buscaron establecer esos límites en aquel entonces fueron el debido proceso, la integridad y libertad personales, la propiedad y la libertad religiosa. La historia del constitucionalismo, que pasa por la Carta Magna de 1215, la Petition of Rights, la Bill of Rights, la Declaración del Pueblo de Virginia y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de Francia, dan cuenta de este proceso.

Los valores morales son una serie de arreglos que se mueven entre los usos, conductas y costumbres aceptados colectivamente en un tiempo determinado, y son considerados ante los demás como la manera adecuada de comportarse individualmente.

Para las diversas disciplinas de las ciencias sociales no ha sido sencillo definir el espacio público.² Dar una sola definición de *espacio público* resulta un tanto complejo en la medida en que diversas dimensiones y elementos pueden combinarse para generar una situación con características públicas.

Una visión inicial del espacio público es concebirlo como la esfera de acción de las personas, en donde su cualidad de agentes privados se agrega a la de otros para transformar lo individual en colectivo; es decir, es el primer espacio de la

2 Jeff Weintraub y Krishan Kumar (eds.), *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy*, citado por Nora Rabinovitch, "Público-privado", en Laura Baca Olamendi et al., *Léxico de la política*, México, fce/Flacso/Conacyt, 2000.

convivencia y origen de la vida en sociedad. En el espacio público satisfacemos nuestras necesidades de comunicación y de subsistencia alimentaria y establecemos acuerdos que nos permiten consolidarnos como entes existentes y libres de una comunidad. Esta satisfacción de necesidades, de intercambio de bienes y de convivencia entre las personas tuvo y ha tenido cobijo en la *plaza pública*.

El espacio público otorga sentido a los lineamientos de convivencia socialmente aceptados. A este conjunto de criterios de la vida en sociedad se le conoce como *moralidad*. Los valores morales son una serie de arreglos que se mueven entre los usos, conductas y costumbres aceptados colectivamente en un tiempo determinado, y se consideran ante los demás como la manera adecuada de comportarse individualmente. Fernando Escalante³ señala que la vida en sociedad impone normas, exige conductas, crea sus propias inercias y castiga al construir un ente menos frágil que la voluntad de las personas que hace que la moral no sea sino lo social actuando a través de éstas. Los acuerdos implícitos basados en los valores morales son los que permiten la construcción de un espacio público donde se configura poco a poco una sociedad.

Estos acuerdos de conducta social, de valores y principios individuales intersubjetivamente aceptados y socialmente validados y compartidos, constituyen la *moral*. Con el tiempo fueron adquiriendo una connotación pública y de obligatoriedad para establecer un sentido de construcción de lo correcto y de lo justo en el trato entre las personas, por lo que más tarde su práctica obtuvo un espacio en el derecho y la obligación. Se puede decir con ello que la vida social no es un invento arbitrario sino una composición producto de la colectividad.

El tema del espacio público ha sido investigado desde hace mucho tiempo por especialistas de la ciencia política, el derecho y la sociología. Para diversos autores, el espacio público ha aparecido con distintas acepciones y características fundamentales a lo largo de la historia de las sociedades. Podemos sintetizar aquí algunas de estas visiones. Según Norberto Bobbio⁴ puede entenderse a lo público como una dicotomía, es decir, una serie de elementos que se encuentran sólo en el ámbito público frente a lo que es sólo privado, como la connotación de apertura en contra de la secrecía. Por otra parte, puede entenderse como el espacio natural para la existencia de la comunidad política, de acuerdo con Hannah Arendt;⁵ como el lugar de representación de intereses, según lo menciona Rousseau;⁶ como el sitio donde converge la acción colectiva, esfera de conflicto de intereses cuya solución es el debate

3 Fernando Escalante Gonzalbo, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

4 Para una información más detallada de esta visión véase Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1985.

5 Hannah Arendt, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993.

6 Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social o principios de derecho político*, México, Porrúa (colección Sepan Cuantos, núm. 113), 1998.

de opciones, con base en lo desarrollado por Habermas;⁷ y como el espacio de comunicación donde fluye la información de las sociedades y se genera la opinión pública, según lo planteó Luhmann.⁸ Cada perspectiva desarrollada por estos autores posee un valor en el entendimiento de los espacios públicos y de sus fenómenos y problemáticas asociadas, donde cada característica o práctica puede ser una solución o un problema en sí mismo.

A continuación se mencionarán algunos contrastes generados por la relación entre lo público y lo privado:

- Público puede aludir a lo que es de interés colectivo o de utilidad común; lo privado constituye sólo aquello que es de interés individual. Bajo esta concepción, lo público es el agregado social, lo relacionado con la *civitas*, la comunidad, lo cívico.
- Público es lo que sucede en la *plaza pública*. En la tradición aristotélica es lo relacionado con la actividad política, y se sintetiza en el ejercicio del poder público. En contraposición, lo privado es lo singular, lo que sólo concierne a la persona que acata el poder.
- Público y privado también pueden implicar visibilidad frente a ocultamiento. Lo público es lo visible, lo que se despliega a la vista de todas y todos o entre una colectividad de personas. En cambio, lo privado, es lo oculto, lo que se protege de la vista de los demás y sólo concierne a una persona o un grupo reducido; son asuntos que se resguardan y no se pueden exhibir.
- Público denota lo accesible, lo abierto a todas y todos, mientras que lo privado sería lo restringido, la clausura, lo confiscado, lo cerrado. Sin embargo, el elemento político más destacable tiene que ver con que lo privado (y más aún lo íntimo) está relacionado con la ausencia del Estado, con el lugar donde el Estado no debería estar ni intervenir.

Connotaciones asociadas a lo público y lo privado	
Público	Privado
Visibilidad	Ocultamiento
Accesible, abierto	Restringido, cerrado
Colectivo, general	Individual, singular
Sector gubernamental	Sector de libre mercado
Actualmente no hay una distinción tajante; son interacciones entre elementos de carácter gubernamental, de libre mercado y sociales.	

Fuente: Elaboración propia.

7 Jürgen Habermas, *Facticidad y validez, sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.

8 Niklas Luhmann, *Confianza*, Barcelona, Antrophos, 1996.

En general, en la vida en sociedad encontramos una combinación de las esferas pública y privada. Por ejemplo, en la economía solía referirse al sector público como aquel que circunscribía sus actos a través de las instituciones gubernamentales, mientras que lo privado se constituía sólo por las organizaciones de mercado. Actualmente el paradigma ha cambiado para tocar todas las dimensiones: la social, la económica y la política.

Hoy día podemos entender como sector público a un espacio amplio de organizaciones que actúan para generar impactos en la vida pública de las sociedades, ya sean de carácter gubernamental, privado o social (ciudadano). Por otro lado, las transformaciones originadas en la vida privada también han provocado una redefinición de lo público. Las relaciones afectivas, la sexualidad, y la familia son reguladas por el derecho y tienen efectos públicos, sobre todo cuando éstas pueden ser controversiales o simplemente son parte de un cambio en los formas de convivencia.

Podemos decir que lo público es múltiple y diverso, pues posee un innumerable conjunto de definiciones, dimensiones y relaciones. Muchas de sus dimensiones tienen que ver con la realización de las actividades humanas en un ámbito específico: las acciones de carácter económico, jurídico, político, etc. De hecho, la mayor parte de la actividad de las personas se desarrolla en los espacios públicos más que en los privados, e incluso las cuestiones privadas pueden tener una connotación pública.

Cada uno de estos ámbitos ha sido regulado con el fin de que no dependan de la volatilidad de las apreciaciones morales. Las personas hemos construido instituciones formales que regulan la vida pública.⁹ Éstas deben ser entendidas como las *reglas del juego*: las constituciones, el régimen político y los sistemas de impartición de justicia son sólo algunas. Cada una de las instituciones consolidadas en la sociedad ha establecido un ámbito que trasciende lo moral y ha conformado pautas racionales y acuerdos legales para la solución de conflictos.

Los ámbitos económico, jurídico, político, etc., han sido regulados con el fin de que no dependan de la volatilidad de las apreciaciones morales. Las personas hemos construido instituciones formales que regulan la vida pública.

En este sentido, el espacio público alberga un numeroso conjunto de instituciones formales e informales que posibilitan la vida en sociedad a través de múltiples racionalidades y formas de pensar y de actuar.

En el espacio público encontramos la influencia de las instituciones formales e informales; es decir, la interacción tanto de los intercambios regula-

9 El concepto de *instituciones* es también amplio y ambiguo. En realidad el mayor consenso que puede darse es el entender a las instituciones como las *reglas del juego*. En la literatura se ha entendido a la existencia de instituciones formales e informales que van desde el matrimonio, la familia, las leyes, la costumbre, la Iglesia y los gobiernos, entre muchas otras. Para una visión un poco más detallada se puede consultar la definición de *neoinstitucionalismo* de Andreas Schedler en Laura Baca Olamendi et al., *op. cit.*

dos por instituciones gubernamentales y sociales como de las costumbres y acuerdos implícitos de las comunidades. El Estado, el mercado¹⁰ y más recientemente la definición de la sociedad civil, como organizaciones de influencia dentro de los espacios públicos de la sociedad, nos otorgan una visión de que los asuntos públicos son diversos, complejos y que tienen múltiples dimensiones.

Espacio público			
Dimensiones de lo público			
	Económica	Política	Social
Institución característica	Mercado	Estado	Comunidad
Elementos relacionados	<ul style="list-style-type: none"> • Intercambio económico • Costos de transacción • Racionalidad económica • Agregación de preferencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Elecciones de gobierno • Relaciones gobernantes-gobernados • Ejercicio y división del poder • Libertades de asociación 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones de la sociedad civil, participación comunitaria • Sentido de pertenencia • Identidad • Inclusión social
Regulado por	Derecho público y privado	Derecho público	Derecho público y privado
Elementos que afectan el espacio público	<ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrios en el intercambio de mercado • Regulación ambigua en los derechos de propiedad • Barreras para el libre mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de gobiernos totalitarios • Administración pública, burocrática y omnipresente • Restricciones para la participación política 	<ul style="list-style-type: none"> • Exclusión social • Desigualdad en el entorno social • Regulación limitada y/o confusa en los derechos sociales

Fuente: Elaboración propia.

De manera específica, las instituciones gubernamentales tienen el propósito de facilitar la vida en el espacio público y de ayudar a las personas a que tengan un mejor desarrollo individual que favorezca la vida en sociedad. A través del derecho público son normadas las actividades que se suscitan en los espacios públicos y que pueden tener diversos componentes en los ámbitos económico, social y político. Varias instituciones tienen facultades para incidir y regular los problemas y dilemas de estas esferas de actividad y en sus distintas dimensiones. En la actualidad, el espacio público constituye

Lo privado se podría entender como el lugar donde el Estado no puede intervenir y donde cada persona desarrolla su libertad individual de pensamiento, acción y elección, por lo cual constituye un espacio que no es de incumbencia de las instituciones ni de las y los otros.

¹⁰ El mercado, como espacio para el intercambio económico, constituye un ámbito para la interacción social. Puede ser entendido aquí como el conjunto de transacciones e intercambios de carácter económico entre compradores y vendedores. En el mercado se satisfacen los requerimientos para la subsistencia a través de la adquisición de bienes y servicios. Muchas de estas reglas de intercambio económico pueden constituir instituciones formales, como los acuerdos de libre comercio, o informales, como la compra-venta de jugo de naranja en cualquier puesto de la esquina.

una amalgama de interacciones en los diferentes ámbitos donde las acciones individuales, la existencia de reglas y su observancia son necesarias para regularizar las formas de convivencia y los problemas que puedan ocurrir.

La esfera de lo público en la sociedad moderna es verdaderamente amplia. En contraposición con ello, el espacio de lo privado prácticamente es sólo aquello que compete a cada persona y que no tiene mayor afectación en los demás. En este sentido, lo privado se podría entender como el lugar donde el Estado no puede intervenir y donde se desarrolla las libertades individuales de pensamiento, acción y elección de las personas.

En resumen, en el espacio público se establecen diversas formas de intercambio comunicativo básicamente a través de símbolos y costumbres que permiten la convivencia. Éstas constituyen acuerdos morales, lógicas de resolución de conflictos y diferencias entre las personas, los cuales configuran los términos en que se suscitan la acción pública, la agregación colectiva y, en general, las actividades de todas y todos. Las instituciones formales e informales, como entes que imponen las reglas del juego, nos ayudan a normar la convivencia en el espacio público y a facilitar la vida en sociedad.

Podemos agregar que de manera reciente el estudio de las políticas públicas en México ha sido favorecido, pues en los últimos años se ha incorporado en diversos estudios e investigaciones una visión de lo público en un sentido amplio¹¹, además de algunos intentos sobre nuevas formas de gestión gubernamental que vinculan las capacidades ciudadanas en una nueva visión de la acción pública. Ésta, entendida como la formación y desarrollo de políticas públicas, consiste en la articulación de la actividad gubernamental con la de grupos ciudadanos, grupos de interés, y con actores relevantes para la resolución de un problema de interés público.¹² Eso implica comprender dos cuestiones básicas: la acción pública es más que acción gubernamental e involucra necesariamente la pluralidad de intereses en los que se construyen los asuntos de carácter público.

La acción pública consiste en la articulación de la actividad gubernamental con la de los grupos ciudadanos y grupos de interés, así como con actores relevantes en la resolución de un problema de interés público.

El sentido público de las instituciones gubernamentales, y en concreto de la formación de políticas públicas, ha cobrado una dimensión amplia al no limitar su acción al trabajo de las agencias de gobierno y al poner de antemano la labor de la sociedad civil para atender las demandas mediante la pluralidad de la participación y la formación de un sentido de corresponsabilidad.

11 La característica de *amplio* de las políticas públicas viene dada precisamente de su connotación de público en cuanto a que no son de exclusividad gubernamental, requieren de un sentido de corresponsabilidad ciudadana, se fortalecen con la transparencia en el uso de los recursos y se entienden más cercanas al sentir de la gente; es decir, entienden el significado de la *res-publica* o *república* de forma más virtuosa, donde el asunto público afecta a todas y todos por lo que requiere de la atención y cuidado de todas y todos.

12 Véase Luis Aguilar Villanueva (comp.), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.

El ejercicio del poder no cambia ni tampoco su estructura; en todo caso, la idea se refiere a una acción más extensa dentro de los espacios públicos de la sociedad para influir en la resolución de problemáticas. Esta nueva actitud va aparejada con los cambios democráticos que vive el país, donde destaca la responsabilidad de todas y todos los ciudadanos en la construcción de espacios públicos que antes monopolizaba el gobierno con su actuación de tipo clientelar.

Recientemente la construcción de espacios públicos ha pretendido desarrollar una nueva conciencia del papel de las y los ciudadanos, desarrollando su autonomía de organización y de decisión. Las organizaciones de la sociedad civil tienen el objetivo de colaborar en la resolución de problemas públicos y de incrementar la capacidad de respuesta, que exige cada vez mejor tiempo y calidad. Buscan brindar mayor transparencia en el ejercicio de la gestión pública, en tanto que publicitan el manejo de recursos y la toma de decisiones; y a su vez, incorporan una nueva visión de lo público y de lo privado al desarrollar una perspectiva interdependiente de ambas esferas de acción, con lo cual rompen el paradigma de que lo público es de exclusividad gubernamental y lo privado sólo actúa afuera de lo gubernamental.

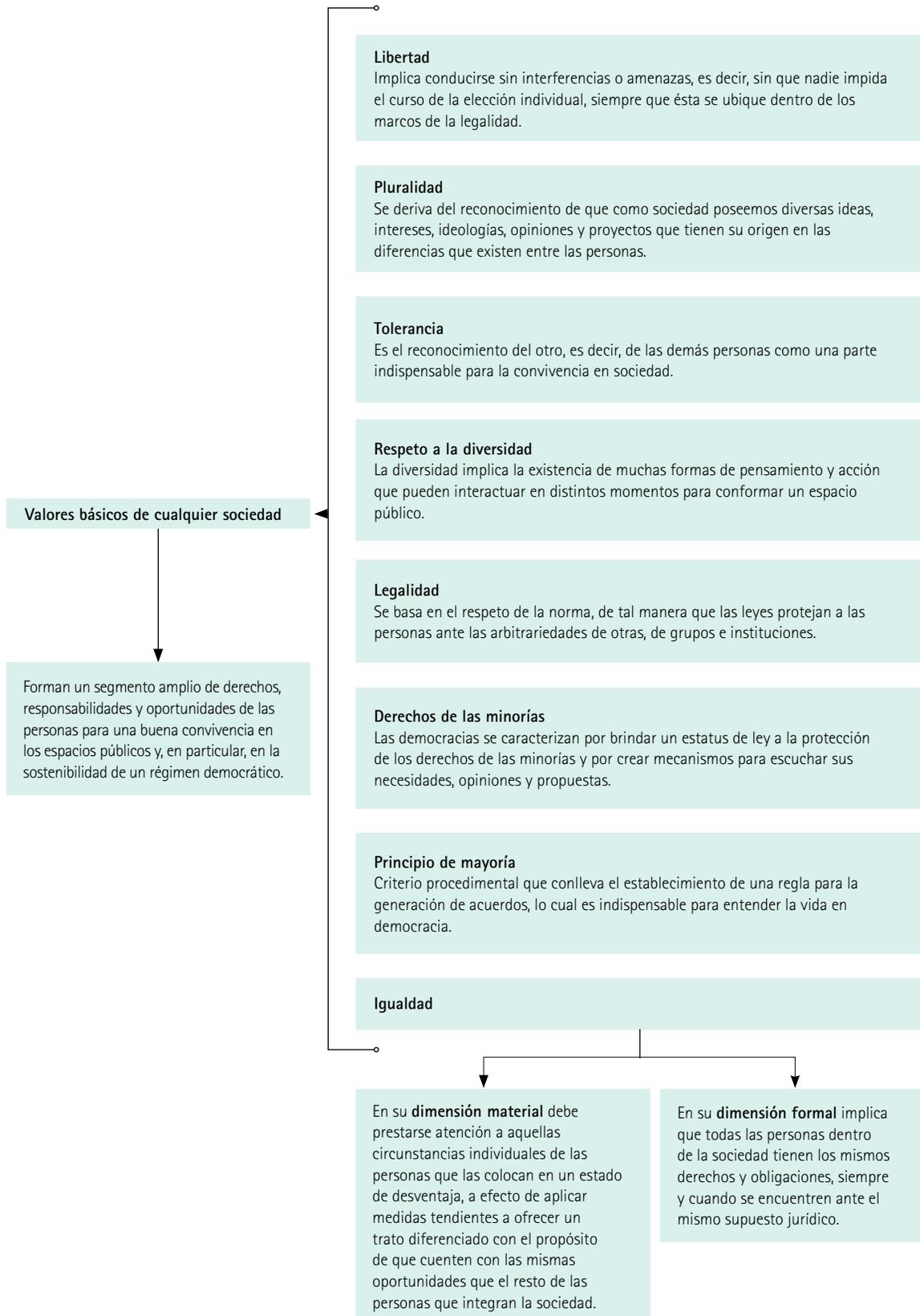
Tomado como referencia estos argumentos, una primera conclusión es que el intercambio económico, el diálogo y el establecimiento de acuerdos intersubjetivos se suscitaron en el *hábitat* público como parte de la acción social innata de las personas. Como segunda conclusión podemos señalar que lo público es el espacio de convivencia más importante de la vida moderna. Un tercer punto es que en la actualidad los mecanismos de lo público son diversos y se encuentran a expensas de un contexto que se redefine constantemente entre los alcances de las instituciones gubernamentales y los de la sociedad civil. Más allá de la acumulación de los intereses privados y de la lógica gubernamental, el espacio público se constituye como una esfera para la búsqueda del bienestar privado y colectivo, como un espacio de confluencia trascendente que permite la coexistencia de todas y todos más allá de lo personal y de una limitación temporal.

La esfera pública es el espacio para la defensa de los derechos humanos.

Como conclusión general diremos que el espacio público es de todos. Lo que sucede ahí nos beneficia y perjudica de forma generalizada; los costos asociados a ello los pagamos todos. Por eso es importante que personas, organizaciones e instituciones procuremos el mejoramiento de los espacios públicos con el fin de gozar de mayores beneficios como colectividad. La esfera pública es el espacio para la defensa de los derechos humanos. La participación de la sociedad civil y de las y los ciudadanos, así como la acción de las instituciones de gobierno encargadas de su vigilancia son trascendentes en la medida en que los derechos humanos son un asunto de todas y todos, son un asunto público.

MÓDULO II.

LA RESPONSABILIDAD PÚBLICA Y LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO



Como hemos visto, el espacio público es la esfera que construimos y cuidamos de forma colectiva. La responsabilidad de su construcción y cuidado es de todas y todos; sin embargo, la entidad máxima que establece y regula el orden dentro de ella es el Estado a través de sus instituciones. A las personas y a las organizaciones que éstas conforman les corresponde generar acción colectiva y sistemas cooperativos basados en principios y valores que puedan beneficiar a la sociedad en su conjunto.

Existe un cúmulo de principios básicos en las sociedades modernas basadas en regímenes democráticos. La formación de los valores comienza en la casa, continúa en la escuela y se consolida en la convivencia con los demás. Todo sistema de instituciones formales o informales posee valores; éstos se convierten en las reglas del juego que a su vez dan la pauta que orienta la acción de quienes circunscriben sus actos a ellas.

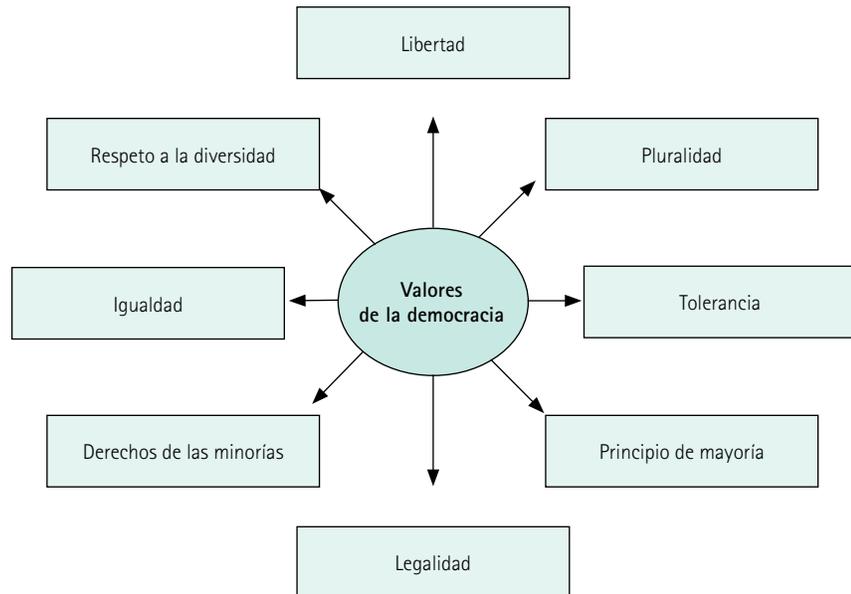
Entender los valores es una cuestión importante en la medida en que son necesarios para una convivencia adecuada y un funcionamiento correcto de los sistemas, ya sea político, económico o social. Algunos valores representan derechos inalienables, insustituibles y universales, por lo que son resguardados por el régimen jurídico y protegidos por las instituciones creadas para velar por su cumplimiento.

Todo sistema de instituciones formales o informales posee valores; éstos se convierten en las reglas del juego que a su vez dan la pauta que orienta la acción de quienes circunscriben sus actos a ellas.

La historia nos ha demostrado que la humanidad puede contravenir el pacto de convivencia entre las personas, sea del tipo que sea. Nunca está de más hacer énfasis en cuáles son los valores que debemos preservar en nuestros actos. Más allá de las barreras del régimen político y del sistema social, en los recónditos espacios de lo individual, de lo privado, todos deseamos el respeto de nuestras libertades y derechos. Aun cuando los sistemas jurídicos cuentan con un régimen para el cumplimiento de los derechos, la cuestión de los valores es una responsabilidad de todas y todos.

Los valores cívicos y democráticos de la esfera pública

Podemos considerar que existen valores básicos en cualquier sociedad.¹³ A continuación presentamos una síntesis de los más referidos en la literatura sobre el tema:



¹³ La cuestión de los valores de la democracia es muy amplia, cada elemento podría ser materia de un libro completo. Para una visión más detallada con relación a los valores de la democracia y los conceptos que aquí presentados véanse Luis Salazar y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación Democrática, núm. 1), 1997; Julia Flores y Yolanda Mayenberg, *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, México, IFE, 2000; Norberto Bobbio et al., *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1998; Marcello Flores, *Diccionario básico de derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización*, México, Flacso, 2007; y Nicola Abbagnano, *Diccionario de filosofía*, México, FCE, 2007.

- **Libertad.**¹⁴ Es uno de los valores fundamentales de la democracia. Se desagrega en una gama de derechos como la libertad de expresión, de asociación, de elección, etc. Su concepción es muy amplia, por lo que para el presente trabajo hemos optado por definirla de forma pragmática y a la luz de los sistemas democráticos.

Actuar con libertad implica conducirse sin interferencias o amenazas y sin que alguien impida el curso de la elección individual; significa no estar sujeto a coacción, de tal forma que nadie puede despojar a nadie de su libertad, siempre que ésta se ubique dentro del marco de la legalidad.

Podemos encontrar diversos ámbitos de la libertad, tales como la de pensamiento, de asociación, de expresión, de elección (de empleo, religión, etc.), de tránsito, política y económica, entre otras.

La libertad bien ejercida comprende la posibilidad de transformar las oportunidades en el mayor beneficio posible, sobre todo cuando éste puede ser colectivo. Supone, como hemos mencionado, el apego a la legalidad y no puede entenderse sin la responsabilidad de las personas para llevarla a cabo, es decir, sin la capacidad de autolimitarse.

El ejercicio de las libertades dentro de un espacio público implica el entendimiento de que éstas se definen en función del respeto a la privacidad e individualidad de las personas. Es decir, las libertades de cada persona están restringidas por el derecho y el respeto a la libertad de los demás. Las personas son, en esencia, su libertad.¹⁵

- **Pluralidad.**¹⁶ Es el principio de todo sistema democrático. Se deriva del reconocimiento de que como sociedad poseemos diversas ideas, intereses, ideologías, opiniones y proyectos que tienen su origen en las diferencias que existen entre las personas. Consiste en la agregación de todas y todos y en el reconocimiento de las distintas posturas, lo cual conforma la sociedad democrática con una diversidad de opciones que se pueden debatir para crear un espacio de todas y todos.
- **Tolerancia.**¹⁷ Es el reconocimiento del *otro*, es decir, de las demás personas como una parte indispensable para la convivencia en sociedad. El *otro* es una persona distinta, que puede pensar de forma diferente y tener otras creencias sin que se le excluya por ello; por el contrario, la tolerancia implica su reconocimiento y aceptación como alguien indispensable para la convivencia cívica y, desde luego, para la convivencia en un espacio democrático.

14 Véanse Nicola Abbagnano, *op. cit.*; Marcello Flores, *op. cit.*, e Isaiah Berlin, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza, 1988.

15 Héctor Gros Espiell, *Estudios sobre derechos humanos II*, Madrid, Civitas, 1988.

16 Véase Robert A. Dahl, *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, México, Conaculta/Alianza, 1991.

17 José Woldenberg, *El cambio democrático y la educación cívica en México*, México, Cal y Arena, 2007.

- *Principio de mayoría.*¹⁸ Este valor es un criterio procedimental que conlleva el establecimiento de una regla para la generación de acuerdos, lo cual es indispensable para entender la vida en democracia. Su aceptación implica comprender el principio básico de que una democracia se erige como el gobierno de las mayorías, donde triunfa lo que es aceptado de forma general o por medio de mecanismos de votación, donde la mitad más uno es la opción triunfadora. Este principio es el que permite asimilar el orden básico de elección que las personas establecen para la vida en colectividad y que se transforma en un mecanismo para elegir candidatos, opciones, políticas públicas, etcétera.
- *Legalidad.*¹⁹ Este principio se basa en el respeto de la norma, de tal manera que las leyes protejan a las personas ante las arbitrariedades de otras, de grupos e instituciones. Se trata del apego al derecho, del respeto a los procedimientos establecidos para impartir justicia y para proveer de bienes y servicios conforme a ellos, los cuales son regulados por las instituciones. El principio de legalidad es de carácter universal, es decir, minorías y mayorías deben participar en su cumplimiento.
- *Derechos de las minorías.*²⁰ Las democracias son el gobierno de las mayorías; sin embargo, esto no implica que las personas pertenecientes a grupos considerados minoritarios no tengan derechos reconocidos por su condición, voz y voto en las decisiones. Por el contrario, las democracias se caracterizan por brindar un estatus de ley a la protección de los derechos de las minorías y por crear mecanismos para escuchar sus necesidades, opiniones y propuestas. Por criterio procedimental, en una democracia se puede ser mayoría y minoría en cualquier momento. La posibilidad de escuchar e incluir a las y los que en determinado momento son minorías hace la diferencia entre las democracias y los regímenes autoritarios.
- *Igualdad.*²¹ El principio básico de la legalidad es el establecimiento de la igualdad ante la ley de forma universal. Esto implica que todas las personas dentro de la sociedad tienen los mismos derechos y obligaciones, siempre y cuando estén ante el mismo supuesto jurídico. Esta circunstancia ante la ley constituye una dimensión formal del valor de la igualdad. Sin importar creencias, preferencias, posesiones, estatus o cualquier otra característica personal, la igualdad busca regular en términos de la aplicación del derecho a todas y todos sin distinción, con el fin de romper privilegios personales. Este principio establece que tanto el acceso a la justicia como la regulación de la competencia y observancia de la legalidad sean algo equitativo.

18 *Idem.*

19 Véase Norberto Bobbio *et al.*, *op. cit.*

20 Marcello Flores, *op. cit.*

21 Véase, Nicola Abbagnano, *op. cit.*; Laura Baca Olamendi *et al.*, *op. cit.*; Daniel Vázquez y Sandra Serrano, *Entre una corte liberal y un gobierno populista, deconstruyendo al sujeto político*, México, Mimeo, 2011.

También podemos entender otra dimensión de la igualdad que refiere a su valor material. Esto quiere decir que debe prestarse atención a aquellas circunstancias individuales de las personas que las colocan en un estado de desventaja, como podría ser su condición socioeconómica, a efecto de aplicar medidas tendientes a ofrecer un trato diferenciado con el propósito de que cuenten con las mismas oportunidades que el resto de las personas que integran la sociedad. En este sentido, su capacidad para hacer valer sus derechos y libertades debe ser la misma que la que posee alguien que se encuentra en ventaja material.

La igualdad de oportunidades en una sociedad debe ser el principio rector de cualquier gobierno en la medida en que éstas proveen de mejores condiciones de vida a la población. Cabe destacar que el establecimiento de estas condiciones materiales de igualdad requiere de estrategias más complejas y, en muchos casos, de largo plazo, tanto por parte del gobierno como de la sociedad.

- *Respeto a la diversidad.*²² Un mundo diverso es aquel que tiene latentes procesos de fragmentación debido a que pueden confrontarse posturas sobre la mejor religión, la mejor ideología política, las mejores decisiones, etc., y por lo tanto se suele tender a la intolerancia. La diversidad implica la existencia de muchas formas de pensamiento y de acción que pueden interactuar en diversos momentos para conformar un espacio público. Las democracias, a diferencia de los gobiernos totalitarios, prefieren y promulgan la coexistencia con la diversidad antes que la creación de entes monolíticos que pretendan conformar un solo pensamiento. Este valor comprende una amalgama de los valores antes mencionados.

En síntesis, los valores aquí mencionados son complementarios y forman un segmento amplio de derechos, responsabilidades y oportunidades de las personas para que haya una mejor convivencia en los espacios públicos y, en particular, abonen en la sostenibilidad de un régimen democrático.

La forma de conciliar todos los valores es a partir de la búsqueda de las mejores elecciones individuales, a través de una libertad autorregulada por los principios de tolerancia, pluralidad, respeto a la diversidad e igualdad, así como procurando el apego al Estado de derecho y la construcción de instituciones que hagan respetar los valores necesarios para la convivencia democrática. La participación en la construcción de la democracia como un espacio público incluyente concierne a todas y todos los integrantes de la sociedad.

²² Véase José Woldenberg, *op. cit.*

¿Cuáles son los valores que deben observar las y los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, en particular el personal que labora en la CDHDF?

Las servidoras y los servidores públicos encuentran su motivo de trabajo en el servicio hacia las y los ciudadanos quienes, como sujetos vitales de la sociedad, eligen programas de gobierno con la finalidad de ser atendidos en sus necesidades. El servicio público tiene el objetivo de satisfacer a todas las personas de la colectividad en sus requerimientos, brindando los espacios necesarios para que puedan desarrollar su vida con utilidad y armonía.

Las actuaciones de las y los servidores públicos están circunscritas a diversos valores, entre ellos los que ya se han mencionado. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos²³ regula aspectos de la conducta de éstos en el ejercicio de sus funciones. Al respecto, podemos mencionar tres principios básicos de conducta para todo servidor público:

Podemos mencionar tres principios de conducta básicos para todo servidor público:

- Evitar el abuso del poder.
- Ejecutar legalmente el uso de los recursos públicos.
- Cuidar de la información y documentación.

- Evitar el abuso del poder, es decir, aquellas acciones que por su posición administrativa pudieran llevar a la aplicación discrecional de las leyes sobre las y los ciudadanos, lo que llevaría a corromper el sentido original de su servicio.
- Ejecutar legalmente el uso de los recursos públicos, esto es, ejercer los fondos de programas o partidas presupuestales de manera ética y racional, conforme a derecho y sin pervertir su uso con acciones discrecionales y beneficios personales.
- Cuidar de la información y documentación. Este principio puede incluirse en función de las transformaciones recientes de la administración. La información generada por las instituciones gubernamentales tiene, por su origen y valor, una connotación pública y no constituye una propiedad de las y los servidores públicos. El cuidado y manejo de esa información es vital para mantener los cauces de la legalidad y buen servicio público.²⁴

Estos tres principios sobresalen en la medida en que sintetizan actividades básicas de las y los servidores públicos, tales como ejercer el dinero que es de todas y todos y que tiene una finalidad pública; ejercer actividades que se desprenden de la investidura institucional y que representan los objetivos del gobierno; brindar atención a las y los ciudadanos; materializar los objetivos de las instituciones a través del ejercicio ético de sus responsabilidades; y proteger la información de todas y todos los miembros de la sociedad en la

²³ Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982; última reforma publicada el 13 de junio de 2003.

²⁴ Véase Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, artículo 47.

medida en que ésta tiene una utilidad pública y posee datos de quienes usan los servicios del gobierno.

En cuanto a las y los servidores públicos de la CDHDF, los Lineamientos Generales de Trabajo de los Servidores Públicos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal establecen en su artículo 13²⁵ las obligaciones a las que están sujetos:

- La fracción I establece que es obligación de las y los servidores públicos:

Desempeñar sus funciones dentro de los horarios de trabajo oficiales establecidos, con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, transparencia, responsabilidad, eficiencia, eficacia, probidad, integridad, equidad de género, igualdad sustantiva y no discriminación, sujetándose a las leyes y reglamentos respectivos y la dirección de sus superiores jerárquicos.

Como puede advertirse, aquí han sido subsumidos diversos principios de forma general.

- Adicionalmente, resulta trascendente lo señalado en las fracciones VII y XIII de dicho artículo. En la primera se impele a las y los servidores públicos de la CDHDF a "guardar reserva de los asuntos que sean de su conocimiento con motivo de su trabajo". Por su parte, la fracción XIII establece la obligación de "custodiar y guardar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserva bajo su cuidado, evitando el uso, la sustracción, ocultamiento o utilización indebida".²⁶

Ambas obligaciones se refieren a la responsabilidad de las y los servidores públicos de tratar los asuntos con discreción en la medida en que brindar información sobre las investigaciones en curso puede alterar su resolución, así como causar perjuicio a las personas peticionarias.

Por otra parte, es necesario conservar la información y hacer públicas las recomendaciones y el trabajo de defensa realizado por la CDHDF, siempre y cuando no se ventilen datos personales y no se haga mal uso de la infor-

25 Lineamientos Generales de Trabajo de los Servidores Públicos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 11 de diciembre de 2003; última reforma publicada el 17 de marzo de 2011.

26 En este mismo orden de ideas, el artículo 5 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal señala que "el personal de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal deberá dar trato confidencial a la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia, mientras se efectúan las investigaciones relativas a las quejas o denuncias de que conozca". Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1993; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de mayo de 2010.

mación recabada. Es decir, la información es pública y puede ser divulgada mientras se salvaguarden los derechos de las personas mencionadas y no se les cause perjuicio alguno. En el siguiente módulo ahondaremos en el derecho de acceso a la información.

Apuntes hacia una conclusión sobre la importancia de los valores y los derechos

En México aún falta consolidar una cultura de respeto a los derechos humanos. Como se señaló, los sistemas de formación de valores comienzan desde la familia y se refuerzan en los diversos espacios públicos que compartimos. El respeto a los derechos es una cuestión de todas y todos: ciudadanos, organizaciones y gobierno.

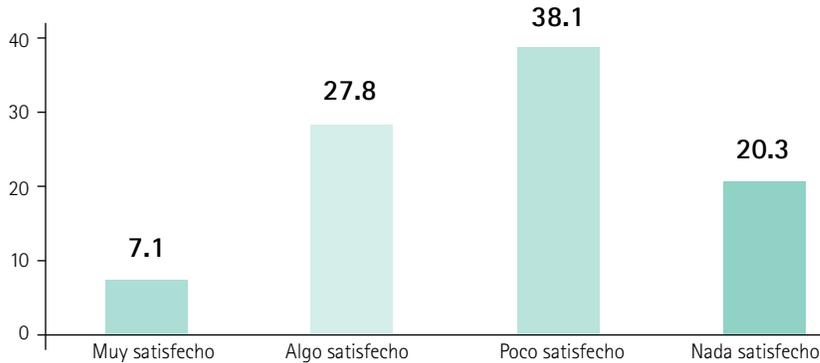
De acuerdo con los últimos datos disponibles de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup),²⁷ realizada en 2008 a personas mayores de 18 años, la gente percibe un bajo cumplimiento en el respeto a los derechos humanos y que todavía persiste un alto grado de discriminación en el país.

En el siguiente gráfico se puede observar que en México, de manera general, hay poca satisfacción con relación al grado de respeto a los derechos humanos. Más de la mitad de la población encuestada se ubica en una categoría de percepción negativa de la satisfacción. Destaca que menos de 10% de la población a nivel nacional estaría muy satisfecha con el respeto a los derechos de las personas.²⁸

27 Realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Gobernación, disponible en <www.encup.gob.mx/en/Encup/Bases_de_datos_2008>, página consultada el 3 de abril de 2011. Los datos proporcionados fueron elaborados en el paquete SPSS, versión 18.

28 *Idem*.

Porcentaje de la percepción de las personas mayores de 18 años sobre la satisfacción de los derechos en México, 2008*

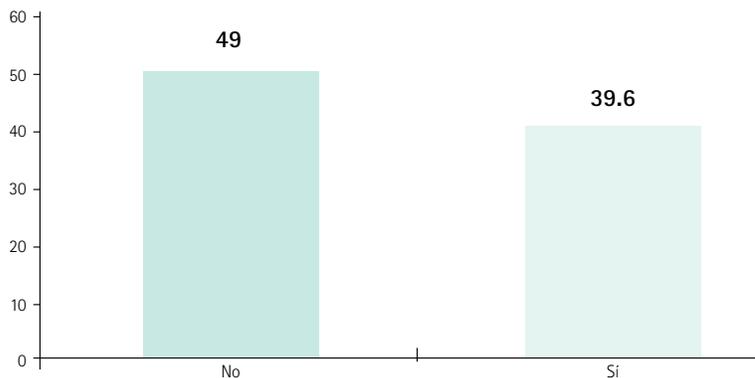


* Los porcentajes no suman 100 debido a que se excluyeron las respuestas de *no sabe* o *no responde*.

Fuente: Elaboración propia con base en la Encup 2008.

En el siguiente gráfico se observa que en México 39.6%²⁹ de las personas considera que el gobierno está más cercano a ser una institución que viola los derechos de las y los ciudadanos. Sin embargo, quienes manifiestan no estar de acuerdo con que el gobierno viola los derechos de los ciudadanos son casi la mitad de la población (49%).³⁰ De acuerdo con la cuestión de los valores y de la defensa del espacio público, podrían encontrarse algunas pistas sobre la necesidad de reforzar la lucha por la defensa de los derechos humanos, así como las campañas de conocimiento y reforzamiento de los valores de convivencia que son necesarios en una democracia.

Porcentaje de la opinión de las personas mayores de 18 años sobre si están de acuerdo que en México se está más cercano a un gobierno que viola los derechos de las y los ciudadanos, 2008*



* Los porcentajes no suman 100 debido a que se excluyeron las respuestas de *no sabe* o *no responde*.

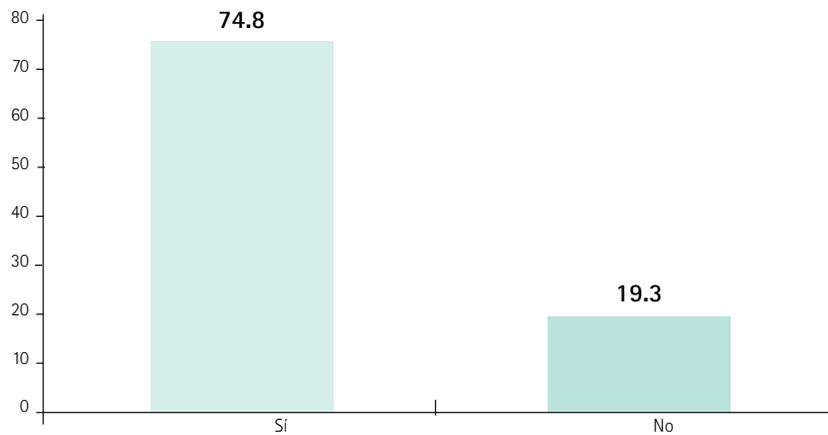
Fuente: Elaboración propia con base en la Encup 2008.

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

Por otra parte, en materia de discriminación por motivo de clase social, la percepción de las y los encuestados es que ésta tiene una alta frecuencia; 74.8%³¹ considera que en México sí se discrimina por cuestiones clasistas y sólo 19.3% dijo que no percibe en el país este tipo de discriminación.

Porcentaje de la opinión de las personas mayores de 18 años sobre si piensan que en México se discrimina por clase social, 2008*



* Los porcentajes no suman 100 debido a que se excluyeron las respuestas de *no sabe* o *no responde*.

Fuente: Elaboración propia con base en la Encup 2008.

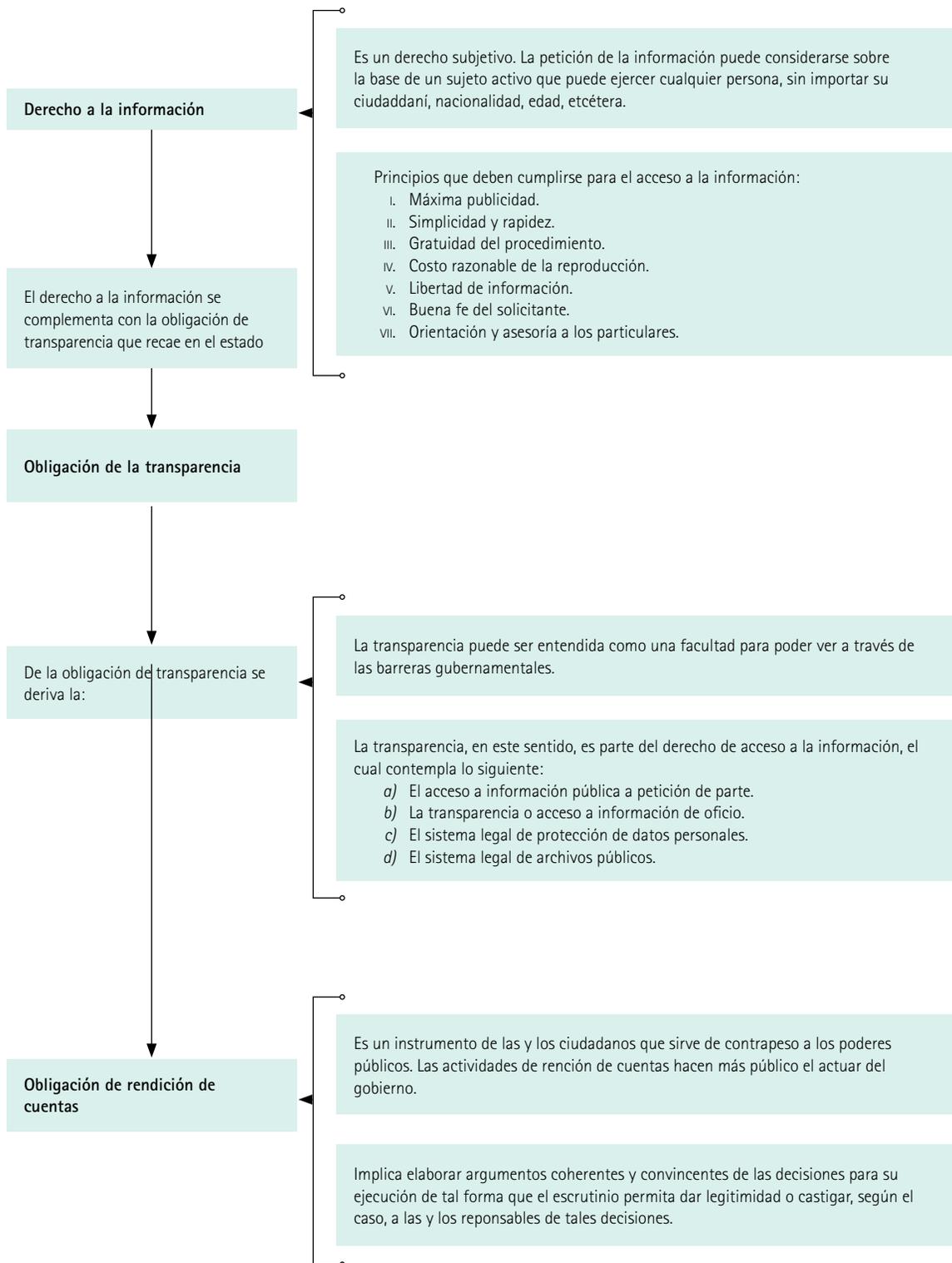
La discriminación atropella el cumplimiento de nuestros derechos, afectando con ello la realización armónica de las actividades sociales y las relaciones entre particulares y entre éstos y las instituciones. Las acciones emprendidas por los organismos públicos de derechos humanos son vitales para reorientar la acción de la ciudadanía y las instituciones en torno a una dinámica de respeto y revaloración de la vida pública.

31 *Idem*.

MÓDULO III.

**¿CUÁLES SON LAS OBLIGACIONES
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN
QUE TIENEN LAS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS?**

Obligaciones de transparencia y acceso a la información



Anteriormente, la ciudadanía en México había tenido un papel marginal en los asuntos públicos a causa del Estado omnipresente que abarcaba todas las actividades públicas y opacaba las capacidades ciudadanas y, con ello, el sentido público del gobierno.³² Por este motivo, la ciudadanía comenzó a cuestionar fuertemente dichas actividades al replantear los espacios de la acción gubernamental y los derechos ciudadanos en los sistemas democráticos.

Derivado de esta lucha por el replanteamiento de las funciones del Estado y la búsqueda de espacios de participación, se suscitó la rendición de cuentas.³³ Una idea inicial es que ésta es resultado de dos factores importantes: primero, la redimensión de las funciones del gobierno, ahora como facilitador de las acciones públicas; y segundo, la relevancia de una participación activa por parte de la ciudadanía interesada en los asuntos públicos, manteniéndose informada y en algunos casos muy participativa en cuestiones de su interés.

La rendición de cuentas es resultado de dos factores importantes: la redimensión de las funciones del gobierno y la relevancia de una participación activa de la ciudadanía.

32 Para una revisión más detallada de este tema véase Luis Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio", en Luis Aguilar Villanueva (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa (Antologías de Política Pública I), 1992.

33 Véase *idem*; Guillermo O'Donnell, "Horizontal accountability, the legal institutionalization of mistrust", en Scott Mainwaring y Christopher Welna, *Democratic accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003; Andreas Schedler *et al.*, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

A partir de lo anterior podemos ubicar que la transparencia y la rendición de cuentas, aunque son dos conceptos íntimamente ligados, poseen diferencias en su uso. El término anglosajón *accountability*³⁴ (en su connotación más social) abarca las dos dimensiones, y de hecho se encuentra inmerso en los debates actuales de las políticas de información gubernamental debido a su amplia gama de dimensiones sobre las cuales puede ser visto.

Los sistemas de reglas que redefinen la rendición de cuentas favorecen la posibilidad de que las y los ciudadanos fiscalicen las actividades gubernamentales para observar la eficacia de sus decisiones, y de que mantengan vigilancia sobre posibles desviaciones que puedan devenir en irregularidades.

En los temas de *accountability* existe un sinnúmero de enfoques, la mayoría de los cuales hace énfasis en la capacidad de las y los ciudadanos para exigir cuentas y en la forma en que los mecanismos de las organizaciones gubernamentales facilitan la información y la transparencia de sus actividades. En términos generales, los enfoques son diversos y en pocos casos contrapuestos.

Guillermo O'Donnell³⁵ explica que podemos entender la rendición de cuentas como un instrumento de las y los ciudadanos que sirve de contrapeso a los poderes políticos. Los sistemas de reglas que redefinen la rendición de cuentas favorecen la posibilidad de que las y los ciudadanos fiscalicen las actividades gubernamentales para observar la eficacia de sus decisiones, y de que mantengan vigilancia ante posibles desviaciones que pudieran devenir en irregularidades. El *accountability* denota tres cualidades: la capacidad de las instituciones gubernamentales para abrirse a la inspección pública, la obligación que tienen para explicar sus actos, y la posibilidad de sancionar cuando se atenta contra la legalidad establecida.³⁶

El *accountability* denota tres cualidades:

- La capacidad de las instituciones gubernamentales para abrirse a la inspección pública.
- La obligación que tienen para explicar sus actos.
- La posibilidad de sancionar cuando se atenta contra la legalidad establecida.

Las actividades de rendición de cuentas hacen más público el actuar del gobierno. Lo público posee un valor intrínseco en las sociedades democráticas debido a que esta esfera ha cobrado una relevancia no sólo conceptual sino también instrumental, de tal manera que la rendición de cuentas produce cambios en los sistemas democráticos.

En México, en 2002 se dio paso a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información, derivada de un impulso ciudadano para crear leyes en la materia. Fue hasta 2007 que su regulación poseyó carácter constitucional, con lo que todas las entidades estatales quedaban obligadas a legislar al respecto para, de esta forma, tender a la homogeneización de los criterios de fiscalización y escrutinio públicos a nivel na-

34 El concepto *accountability* posee tres dimensiones en una, todas relacionadas con la construcción de mecanismos para la reducción del abuso del poder; implica la creación de sistemas de contrapesos y el establecimiento de sanciones, la obligación de los gobiernos de ejecutar sus actos en forma transparente, y la obligación de justificar de forma pública sus actos aún cuando no sean cuestionados por ellos. Para una visión más detallada puede verse el trabajo de Andreas Schedler, "Conceptualizing accountability", en Andreas Schedler *et al.*, *op. cit.*

35 Guillermo O'Donnell, *op. cit.*

36 Andreas Schedler, *op. cit.*

cional, provocando un efecto multiplicador en las entidades federativas así como los inicios de una nueva configuración de las relaciones entre gobernantes y gobernados.³⁷

El derecho de acceso a la información se halla establecido en el artículo 6º constitucional, que a la letra dice lo siguiente:

ARTÍCULO 6º. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. 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 regirán por los siguientes principios y bases:

- i. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y 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.
- ii. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- iii. 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 éstos.
- iv. 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 y de decisión.
- v. 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.
- vi. 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 o morales.
- vii. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.³⁸

37 Véanse Hugo Concha Cantú *et al.*, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 193), 2005; y Mauricio Merino *et al.*, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-CIDE (serie Doctrina Jurídica, núm. 551), 2010.

38 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 13 de abril de 2011, artículo 6º.

Con base en estos lineamientos, se define al derecho de acceso a la información como un derecho subjetivo y apoyado en el principio de máxima publicidad; este último busca garantizar el acceso a la información que pueda tener un uso social, tanto dentro como fuera de las organizaciones gubernamentales.³⁹ *Dentro* porque ayuda a mejorar la gestión pública con nuevos indicadores de evaluación de su transparencia; y *fuera* porque la información reservada debe ser la excepción más que la norma y, en esta medida, tener una utilidad a través de las diversas organizaciones sociales o de las personas.

Con relación a la información reservada y confidencial se establece el requisito de la *prueba de daño*.

Con relación a la información reservada y confidencial se establece el requisito de la *prueba de daño*, lo que significa que para que la información sea clasificada como reservada o confidencial no sólo debe caer en los supuestos de excepción que la ley señala sino también en la demostración de que su divulgación dañaría el interés público y/o vulneraría los datos personales de algún sujeto en cuestión.⁴⁰

Por otra parte, su dimensión como derecho subjetivo recae en el hecho de que la petición de la información puede considerarse sobre la base de un sujeto activo que puede ejercer cualquier persona, sin importar su ciudadanía, nacionalidad o edad, ya que es posible realizar las peticiones de información a través de mecanismos basados en tecnologías de la información que no establecen requisitos sobre la forma de acceder a ella. El derecho a la información tampoco es entendido como un derecho político, ya que ni la edad ni la condición ciudadana son requisitos para ejercerlo.⁴¹

39 Véase David Arellano Gault y Sergio López Ayllón (coords.), *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/IFAI/CIDE (serie Estudios Jurídicos, núm. 103), 2008.

40 Véase Sergio López Ayllón (coord.) *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/IFAI (serie Doctrina Jurídica, núm. 350), 2006.

41 *Idem*.

La importancia de la transparencia y el acceso a la información en los regímenes democráticos

¿Qué implica ser transparente? Ver a través de las cosas,⁴² es decir, tener la posibilidad de ver cuando hay barreras. La transparencia puede ser entendida como la facultad de ver a través de las barreras gubernamentales. En la medida en que las organizaciones e instituciones de gobierno hacen transparentes sus actividades, esta facultad se posibilita y amplía en muchas dimensiones. Siguiendo esta lógica, ¿qué implica la rendición de cuentas? Se trata de una actividad que transparenta las acciones gubernamentales; mantener informados a los agentes interesados en los procesos de gobierno implica una política de transparencia y facilitación del acceso a las actividades y escrutinio públicos.⁴³

Las reglas del juego de la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*) parecen ser una mezcla de distintos términos y asuntos que tienen relación con la política, lo público y la administración de este último. Dichos sistemas se encuentran en medio de cuestiones como el equilibrio entre poderes, la eficiencia y la eficacia en la gestión, la fortaleza institucional, las capacidades de sanción, la respuesta formal o informal de los actores de la arena pública –ciudadanos, gobierno y medios de comunicación– y una redimensión de las esferas pública y privada debido a que gran parte del debate referente al acceso a la información se suscita sobre esa línea.⁴⁴

Las reglas del juego de la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran en medio de cuestiones como el equilibrio entre poderes, la eficiencia y la eficacia en la gestión, la fortaleza institucional, las capacidades de sanción, la respuesta formal o informal de los actores de la arena pública y una redimensión de las esferas pública y privada.⁴⁴

Los sistemas de pesos y contrapesos permiten en primera instancia el equilibrio entre poderes y sus decisiones, así como ampliar las probabilidades para un ejercicio eficiente de las funciones gubernamentales. En segunda, permean la posibilidad de que distintos actores se encuentren pendientes de los resultados de otros actores e instituciones políticas. La vigilancia de la legalidad y la creación de poderes formales o informales, que potencian la posibilidad de hacer rendir cuentas a diversas instituciones, representan un avance en las formas de establecer control y eficiencia en las democracias.⁴⁵

La rendición de cuentas no se trata solamente de plantear un esquema para acceder a la información y evidenciar de manera pública el ejercicio del presupuesto, por ejemplo, sino también de elaborar argumentos coherentes y convincentes sobre las decisiones para su ejecución, de tal forma que el escrutinio permita dar legitimidad o castigar, según sea el caso, a las y los

42 Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, núm. 3), 2004.

43 *Idem.*

44 *Idem.*

45 *Idem.*

responsables de tales decisiones. De esta forma, el derecho de la información conlleva una responsabilidad para quien lo ejerce y una nueva lógica en el ejercicio de las funciones del gobierno.⁴⁶

La relación entre el acceso a la información por parte de las y los ciudadanos y la responsabilidad de las instituciones a otorgarlo posee algunas características básicas. Miguel Ángel Pulido resume las más generales:

Las características del acceso a la información están atravesadas por la interacción expresa entre el ciudadano y el órgano obligado y básicamente son las siguientes:

Características del acceso a la información:

1. Es un derecho humano.
 2. Puede ser ejercido por cualquier persona.
 3. Contiene una contraparte que tiene la obligación de entregar la información.
 4. El sujeto obligado debe establecer procedimientos sencillos para solicitar y entregar la información.
 5. Los costos deben ser mínimos.
 6. Las excepciones a la norma deben ser mínimas.
 7. La entrega de información debe realizarse en forma oportuna.
 8. Deben establecerse sanciones para las y los funcionarios que no cumplan con su responsabilidad de entregar información.
1. Es un derecho humano: se encuentra consagrado en las principales declaraciones, convenciones y pactos internacionales.
 2. Puede ser ejercido por cualquier persona: no es de trascendencia la naturaleza o situación jurídica de las personas ni sus intenciones como solicitantes.
 3. Contiene una contraparte que tiene la obligación de entregar la información: las instituciones que forman parte del aparato de Estado deberán entregar cualquier documento que contenga información pública.
 4. El sujeto obligado debe establecer procedimientos sencillos para solicitar y entregar la información: deben establecerse diferentes formas para acceder a la información y privilegiarse las formas de entrega que demande el solicitante.
 5. Los costos deben ser mínimos.
 6. Las excepciones a la norma deben ser mínimas.
 7. La entrega de información debe realizarse en forma oportuna: deben regularse los plazos razonables y las autoridades deberán cumplirlos.
 8. Deben establecerse sanciones para los funcionarios que no cumplan con su responsabilidad de entregar información.⁴⁷

Para atender de la mejor manera los requerimientos de información por parte de las y los ciudadanos, algunos autores sugieren la existencia de elementos mínimos que provean de este bien:

1. Prever la existencia de un organismo autónomo para promover apertura y resolver controversias.
2. Congruencia jurídica: debe existir un marco legal regulatorio del acceso a la información que contemple la facultad de solicitar la información y la obligación de entregarla.

⁴⁶ Véase Luis Aguilar Villanueva (comp.), *Gobernanza y gestión pública, op. cit.*

⁴⁷ Miguel Ángel Pulido Jiménez, "Una aproximación a la información pública en poder de la CNDH", en Alexander Ruiz Euler, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Fontamara, 2006, p. 112.

3. Los sujetos obligados por ese marco legal deben fomentar la promoción del conocimiento y ejercicio del derecho de acceso a la información.
4. Debe existir una interpretación amplia sobre la información a la cual se tiene derecho a acceder: el principio rector debe ser el de la mayor apertura posible.
5. Las entidades públicas deben contar con funcionarios responsables de entregar y difundir información.
6. Debe existir una capacitación permanente de los funcionarios sobre estos temas.
7. Debe existir una política de conservación de la información pública.⁴⁸

Obligaciones de las y los servidores públicos en general y del personal de la CDHDF en particular en materia de transparencia y acceso a la información

Como se ha señalado, el derecho a la información es reciente y de vital importancia. El derecho de acceso a la información en México redimensiona los alcances del acceso y establece algunas cuestiones normativas de obligatoriedad para facilitararlo. La transparencia, en este sentido, es parte del derecho de acceso a la información, el cual contempla lo siguiente: "a) el acceso a información pública a petición de parte; b) la transparencia o acceso a información de oficio; c) el sistema legal de protección de datos personales, y d) el sistema legal de archivos públicos."⁴⁹

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF)⁵⁰ establece en su artículo 4º, fracción IX, el siguiente concepto de *información pública*:

Todo archivo, registro o dato contenido en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, magnético, químico, físico o biológico que se encuentre en poder de los entes públicos y que no haya sido previamente clasificada como de acceso restringido.

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información tiene establecidos algunos principios para su cumplimiento. El artículo 45 de la LTAIPDF señala que todos los procedimientos relacionados con el acceso a la información deberán regirse por los siguientes principios:

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ Ernesto Villanueva, *Derecho de la información*, México, Porrúa, 2006, p. 71.

⁵⁰ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de marzo de 2008; última reforma publicada el 13 de abril de 2009.

- i. Máxima publicidad;
- ii. Simplicidad y rapidez;
- iii. Gratuidad del procedimiento;
- iv. Costo razonable de la reproducción;
- v. Libertad de información;
- vi. Buena fe del solicitante, y
- vii. Orientación y asesoría a los particulares.

Por su parte, y de forma particular, la LTAIPDF establece obligaciones en concreto para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal:

ARTÍCULO 20. [...] la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, al inicio de cada año, deberá mantener actualizada, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de internet, de acuerdo con sus funciones, según corresponda, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan:

- i. Las recomendaciones enviadas, su destinatario y el estado que guarda su atención, cuidando en todo momento no difundir información de acceso restringido;
- ii. Los recursos de queja e impugnación concluidos, así como el concepto por el cual llegaron a ese estado, y
- iii. Estadísticas sobre las denuncias presentadas que permitan identificar el género de la víctima, su ubicación geográfica, edad y el tipo de delito, cuidando en todo momento no revelar información de acceso restringido.

De igual forma, la LTAIPDF señala las excepciones y los procedimientos para establecerlas:

ARTÍCULO 50. En caso de que los documentos solicitados sean de acceso restringido, el responsable de la clasificación deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación al titular del Comité de Transparencia, mismo que deberá resolver si:

- i. Confirma y niega el acceso a la información;
- ii. Modifica la clasificación y concede el acceso a parte de la información, o
- iii. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

Cabe destacar que las principales causales para la reserva y confidencialidad de la información son las comprendidas en rubros como la defensa y la seguridad nacional, la estabilidad económica y financiera, las relaciones internacionales e información de carácter diplomático, la información de procesos deliberativos vigentes, la vida privada y los datos personales. El in-

cumplimiento de los principios de publicidad y acceso a la información puede causar sanciones económicas y administrativas que conducirían hasta la separación del cargo para las y los servidores públicos.⁵¹

La defensa del derecho de acceso a la información y la transparencia por parte de los organismos públicos autónomos de protección a los derechos humanos

Los organismos autónomos, tratándose de asuntos para la protección de derechos sociales y ciudadanos, tienen ante sí el reto de generar credibilidad en sus acciones para conseguir legitimidad y permanencia.

El derecho de la información y, en específico, el derecho de acceso a la información, constituyen derechos sociales relativamente nuevos. Su protección implica acciones de defensa ante violaciones imputables a las autoridades que presiden las instituciones gubernamentales. Las instituciones autónomas, como la CDHDF, tienen la responsabilidad de ser árbitros y eliminar la posibilidad de que el gobierno sea juez y parte.⁵²

Los organismos públicos autónomos responden a una nueva forma de organización del gobierno y a una dinámica distinta para relacionar a los agentes de un sistema político –instituciones, agentes regulados y las y los ciudadanos en común–. Con el fin de que estos organismos autónomos demuestren su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos deben actuar con autonomía, la cual ha de estar sustentada en actos legítimos, legales y una actitud proactiva que tienda a la defensa del interés público-ciudadano.

En el mundo anglosajón, y en el latinoamericano debido a su influencia, con la consolidación de la democracia como sistema político que permite la diversidad de opciones políticas y la eficiencia de las diversas instituciones tanto del Estado como del mercado, ha surgido la necesidad de establecer nuevos modelos de organización gubernamental que permitan una mayor consolidación de las instituciones democráticas y de las prácticas que suscitan la gobernabilidad en la sociedad.⁵³

51 Sobre este punto y para los detalles correspondientes a la legislación del Distrito Federal, puede revisarse el capítulo IV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, artículos 36 a 44.

52 Véase María Salvador Martínez, *Autoridades independientes*, Barcelona, Ariel, 2002.

53 *Idem*.

La transformación en la dinámica del intercambio político y de mercado formula la necesidad de contar con agencias que tengan funciones con criterios distintos a los del actuar gubernamental, que estén alejadas de los intereses privados, y que sean diferentes de lo conocido hasta el momento. Se pueden argüir diversas razones para querer conformar organizaciones que guarden sana distancia entre los desequilibrios de poder y las fallas de la economía de mercado. Es en ese hueco donde los organismos públicos autónomos o autoridades independientes surgen como un híbrido organizacional que desempeña funciones entre la delgada línea que separa lo gubernamental de lo ciudadano, lo público de lo privado, la centralización de la desconcentración.⁵⁴

Los órganos independientes surgen alrededor del mundo como una necesidad de establecer un contrapeso a las actividades gubernamentales, de tal manera que se garantice su imparcialidad en el ejercicio de sus decisiones y actos.

Los órganos independientes surgen alrededor del mundo como una necesidad de establecer un contrapeso a las actividades gubernamentales, de tal manera que se garantice su imparcialidad en el ejercicio de sus decisiones y actos. Estos organismos poseen características especiales, delimitadas jurídicamente, para asegurar su independencia respecto de los demás poderes del Estado y, en algunos casos, hacer más posible y cercana su relación con la ciudadanía en general y con los objetivos que a ésta le interesan.⁵⁵

Las características y modalidades en las que podemos encontrar a estos organismos son diversas en los distintos países. María Salvador Martínez pondera algunas de las características que pueden tener dichas autoridades, entre las que podemos mencionar las siguientes:

- En la elección de sus miembros interviene no sólo el gobierno, sino también el Parlamento, otras instancias públicas, e incluso asociaciones privadas y ciudadanos.
- Sus miembros no pueden ser cesados discrecionalmente por el gobierno.
- No reciben órdenes o instrucciones gubernamentales; y no se someten a los mecanismos ordinarios de control de la administración.⁵⁶

Las autoridades independientes o con autonomía funcional obedecen a una lógica de ampliación del número de tomadores de decisión en un sistema determinado; es decir, de descentralización de la autoridad y desconcentración de las capacidades de decisión en el esquema central que ocupaban dentro de las reglas del sistema político-administrativo, así como las de control

54 Véase David Arellano Gault y Sergio López Ayllón (coords.), *op. cit.*; y Fernando Ulises Flores Llanos, *El derecho de la información o las nuevas reglas para la secrecía*, Disertación de tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos, México, Flasco, 2006.

55 Véase Fernando Ulises Flores Llanos, *op. cit.*; y John Ackerman, *Empowered Autonomy: the Politics of Delegation and Accountability in Mexico*, disertación de tesis de doctorado en sociología política, Santa Cruz, Universidad de California, 2006.

56 María Salvador Martínez, *op. cit.*, p. 251.

y fiscalización.⁵⁷ Con ello, en el sentido de la desconcentración como herramienta de fiscalización, se busca crear un mecanismo de vigilancia entre diversas agencias cuyo fuerte se apoye en las capacidades de decisión autónoma, en la especialización y en la resolución de controversias a través de diversos mecanismos judiciales.

La existencia de organismos reguladores autónomos en materia de reivindicación de derechos políticos y con un papel activo en la rendición de cuentas constituye un avance a nivel mundial. En la realidad de este país, su permanencia ha respondido a diversas causas relacionadas con la eficacia de sus actos, la innovación en los sistemas de gestión y la desconcentración de los actos de autoridad para incrementar la legitimidad y la objetividad de la función pública gubernamental.

En la lógica de la eficiencia gubernamental y la capacidad de autonomía organizacional han surgido diversos organismos autónomos que incluyen en su dinámica de trabajo, en diversas modalidades, la rendición de cuentas. Los organismos pro rendición de cuentas, de acuerdo con John Ackerman,⁵⁸ son instituciones públicas autónomas a las que se delegan elementos medulares del orden democrático liberal. Entre los ejemplos de ellos están agencias autónomas de control de la corrupción, institutos electorales independientes, entidades de fiscalización superior, organismos públicos autónomos de derechos humanos y ministerios públicos autónomos.

Ackerman⁵⁹ señala que los organismos pro rendición de cuentas poseen características especiales, entre las que destacan la autonomía empoderada y sus capacidades de desarrollo político. La autonomía empoderada es un acto de delegación de funciones, de respeto a las decisiones y de no supeditación a otro tipo de poder que no sea el de las y los ciudadanos en el sentido de que es a ellos a quienes se debe el fin último de sus acciones. El cumplimiento de sus funciones debe contribuir a que las acciones de este tipo de organismos tengan el peso suficiente para lograr legitimidad entre los grupos involucrados en su tema, de tal forma que sus resoluciones sean socialmente aceptadas dentro de los objetivos y coherencia para la defensa del interés por el cual fueron creados. Digamos que la autonomía de este tipo de organismos debe hablar por sí misma.

El desarrollo político en una agencia autónoma lo constituye su capacidad para perseguir vigorosamente sus objetivos, de tal manera que su actuación

57 En el caso de los bancos centrales con autonomía de decisión, se pretende concentrar la actividad de decisión sobre la política macroeconómica en regulación monetaria, con el argumento de la eficiencia técnica de sus decisiones.

58 John Ackerman, *op. cit.*

59 *Idem* y John Ackerman, *Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México* (de próxima publicación).

se consolide en el espacio público. Sobre este punto se basa la argumentación más importante y es que una institución autónoma que tiene un papel estratégico en la gestión pública debe alcanzar su consolidación a través del desarrollo político, es decir, de un papel activo que la haga subsistir y cobrar fuerza en el tiempo. Esto significa que si dichas instituciones tienen reformas, éstas deben de ir encaminadas a fortalecer sus acciones en pro del cumplir sus objetivos. Es aquí donde las facultades proactivas de una institución autónoma cobran sentido, pues éstas deben jugar un papel relevante en la arena de atención de los asuntos públicos, de tal forma que a través de su papel logren extender sus facultades y permanezcan en la legitimidad del público ciudadano y de la resolución de conflictos.

En el caso de los organismos de derechos humanos, como órganos no jurisdiccionales su objetivo es hacer valer sus recomendaciones en la medida en que éstas sean también transparentes, abiertas al diálogo y orientadas a la ciudadanía y a fortalecer lo público de sus acciones.

Una de las virtudes que sustentan la creación de organismos pro rendición de cuentas es el acceso a la información y la posibilidad de ver a través de las organizaciones gubernamentales para evidenciar las acciones que afectan el espacio público o que lo reivindican mediante la conformación del debate argumentado, razonado y de acceso a todas y todos. En el caso de los organismos de derechos humanos, como órganos no jurisdiccionales su objetivo es hacer valer sus recomendaciones en la medida en que éstas sean también transparentes, abiertas al diálogo y orientadas a la ciudadanía y al fortalecimiento de lo público de sus acciones.

En los últimos años la adecuación de las instituciones a la necesidad de las y los ciudadanos de acceder a la información es notoria. Como lo menciona John Ackerman, "ningún gobierno democrático puede sobrevivir sin rendición de cuentas y el postulado básico de la rendición de cuentas es que la sociedad cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno".⁶⁰ La mayoría de los países han aprobado su ley de acceso a la información en los últimos años, después de la primera mitad de la década de los noventa del siglo pasado. Resulta indispensable, como todo indicador puede contemplar, partir del hecho de los requisitos mínimos de transparencia y acceso a la información de las leyes.

Toby Mendel⁶¹ señala algunos principios básicos de estas leyes, entre los que se encuentran: apertura máxima de acceso a la información, obligación de publicar periódicamente, promoción de un gobierno abierto a la sociedad, clara definición y alcance limitado de las excepciones, eficiencia en el acceso, costos mínimos del acceso, reuniones de las instituciones con carácter público, prioridad del principio de apertura en todo el sistema jurídico, y protección de informantes sobre conductas ilícitas. Tarde o temprano, todas las naciones del mundo entrarán en la lógica de la rendición de cuentas y la

60 John Ackerman e Irma Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, núm. 7), 2005, p. 15.

61 Toby Mendel, *Freedom of Information: a Comparative Legal Survey*, Nueva Delhi, UNESCO, 2003.

transparencia de la información como requisitos indispensables de la vida en democracia; ello sucederá en la medida en que los gobiernos reconozcan que éstas sólo son expresiones políticas de la sociedad a la cual deben servir de manera adecuada y sin excesos en el ejercicio del poder.

Y a todo esto, ¿por qué necesitamos pedirle cuentas al gobierno? La existencia de organismos públicos autónomos explica, en parte, la respuesta. Órganos como la Auditoría Superior de la Federación (ASF) –para cuestiones de revisión de cuenta pública–, el Instituto Federal Electoral (IFE) –para asuntos relacionados con partidos políticos y elecciones– o las comisiones de derechos humanos –para vigilar el cumplimiento de derechos y evitar los abusos de la autoridad– son instituciones que se han preocupado por hacer rendir cuentas a las dependencias gubernamentales y a los agentes que las operan; en sus distintas dimensiones, han abierto la posibilidad de transparentar más la actividad gubernamental, mediante la emisión de recomendaciones o la aplicación de castigos a las y los responsables. La evidencia pública de las actividades del gobierno en sus distintas dimensiones (económica, política, social) facilita la evaluación constante y a los ojos de todas y todos.

Las comisiones de derechos humanos velan por la protección de éstos y vigilan que las instituciones gubernamentales no se los atropellen a las personas a la hora de ejercerlos. El acceso a la información es un derecho, por lo que la ley le permite a estos organismos vigilar y hacer recomendaciones pertinentes sobre asuntos de transparencia y acceso a la información. La actitud proactiva de los organismos no jurisdiccionales de derechos humanos es un elemento trascendente para las democracias en la medida que puedan dirigir sus acciones hacia la protección de los derechos, y orientar a otras instituciones sobre una actitud pro rendición de cuentas, más transparente, más abierta y más pública.

La vida en democracia necesita de los derechos humanos en la medida en que constituyen una parte vital para la convivencia y conforman un objetivo del avance que tenemos como sociedad. Su cumplimiento no es una cuestión solamente privada sino que también afecta la vida pública; no está basada en privilegios sino en nuestra condición de personas iguales; no fomenta el libertinaje sino que consolida nuestra identidad y nuestro ejercicio como entes libres sobre la base del respeto; requiere de la cooperación entre organizaciones sociales, acción institucional y convicción individual para que juntos generen mecanismos que mejoren las circunstancias de todas y todos; se fortalece con su amplia publicidad, con su defensa basada en la autonomía y con la formación de ciudadanas y ciudadanos informados que respeten, hagan valer y fomenten la cultura de los derechos humanos en la democracia.

Conclusiones

¿Cómo se relacionan lo público, los valores y la transparencia? Hasta hace pocos años, la vida pública y la privada eran distintas a lo que conocemos ahora. La vida pública parecía ocupada por el gobierno, como si se tratara de una propiedad más donde éste mandaba y ordenaba. Actualmente, las cosas han cambiado; las y los ciudadanos poco a poco hemos ido conquistando el terreno que nos pertenece, ese donde los abusos del poder son evidenciados en la medida en que nos atrevemos denunciar y a exigir el esclarecimiento de tales actos.

Lo público es el espacio de la convivencia y pertenece, antes que nada, a la sociedad en su calidad de poder soberano. A lo largo del tiempo hemos tratado de transformar a las instituciones gubernamentales en la medida en que éstas fueron creadas para servirnos, para ser útiles a la vida pública y a la mejora de la convivencia, así como para orientar las transformaciones que hagan del espacio público el espacio de la sociedad, la esfera de acción para la transformación de las oportunidades.

Como humanidad, somos entes complejos, con racionalidades diversas e imperfectas. Los valores son entendidos en múltiples sentidos, por lo que la generación de acuerdos requiere no sólo de la orientación de los valores con los que hemos sido educados sino también de que se vigile su cumplimiento y se aplique un castigo cuando éstos sean vulnerados. Para ello, el trabajo de las instituciones gubernamentales, de las organizaciones civiles, y de las y los ciudadanos de forma individual es imprescindible.

En esta lucha por la reivindicación de los valores, la defensa de los derechos humanos es lo que reconfigura el espacio público como espacio de mejora social. Y esta lucha tiene un instrumento claro para concretarse: la transparencia. Ser transparente y dar evidencia de los actos constituye un elemento para que podamos ver lo que pasa, conocer y actuar en consecuencia del contexto, corregir los equilibrios generados por los abusos, reorientar nuestros actos y buscar la mejora en las condiciones de vida de todas y todos.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbagnano, Nicola, *Diccionario de filosofía*, México, FCE, 2007.
- Ackerman, John, *Autoridad descentralizada y desarrollo político: la dinámica institucional de la rendición de cuentas en México* (de próxima publicación).
- _____, *Empowered autonomy: the politics of delegation and accountability in Mexico*, Disertación de tesis de doctorado en sociología política, Santa Cruz, Universidad de California, 2006.
- _____, *Social accountability in the public sector: A conceptual discussion*, Washington D. C., Banco Mundial (Social Development Papers, Participation and Civic Engagement, núm. 82), marzo de 2005.
- _____ e Irma Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, núm. 7), 2005.
- Aguilar Villanueva, Luis (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa (Antologías de Política Pública I), 1992.
- _____ (comp.), *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE, 2006.
- Arellano Gault, David, y Sergio López Ayllón (coords.), *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/IFAI/CIDE (serie Estudios Jurídicos, núm. 103), 2008.
- Arendt, Hannah, *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993.
- Baca Olamendi, Laura, et al., *Léxico de la política*, México, FCE/Flacso/Conacyt, 2000.
- Berlin, Isaiah, *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza, 1988.
- Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad*, México, FCE, 1985.
- _____, et al., *Diccionario de política*, México, Siglo XXI Editores, 1998.
- Concha Cantú, Hugo, et al., *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 193), 2005.
- Dahl, Robert A., *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, México, Conaculta/ Alianza, 1991.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

- Flores, Julia, y Yolanda Mayenberg, *Ciudadanos y cultura de la democracia. Reglas, instituciones y valores de la democracia*, México, IFE, 2000.
- Flores, Marcello, *Diccionario básico de derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización*, México, Flacso, 2007.
- Flores Llanos, Fernando Ulises, *El derecho de la información o las nuevas reglas para la secrecía*, disertación de tesis de maestría en gobierno y asuntos públicos, México, Flacso, 2006.
- Gros Espiell, Héctor, *Estudios sobre derechos humanos II*, Madrid, Civitas, 1988.
- Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez, sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, 1998.
- López Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/IFAI (serie Doctrina Jurídica, núm. 350), 2006.
- Luhmann, Niklas, *Confianza*, Barcelona, Antrophos, 1996.
- Mainwaring, Scott, y Christopher Welna, *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2003.
- Mendel, Toby, *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, Nueva Delhi, UNESCO, 2003.
- Merino, Mauricio, et al., *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CIDE (serie Doctrina Jurídica, núm. 551), 2010.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social o principios de derecho político*, México, Porrúa (colección Sepan Cuántos, núm. 113), 1998.
- Ruiz Euler, Alexander, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Fontamara, 2006.
- Salazar, Luis, y José Woldenberg, *Principios y valores de la democracia*, México, IFE (Cuadernos de Divulgación Democrática, núm. 1), 1997.
- Salvador Martínez, María, *Autoridades independientes*, Barcelona, Ariel, 2002.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, núm. 3), 2004.
- _____, et al., *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999.

Vázquez, Daniel, y Sandra Serrano, *Entre una corte liberal y un gobierno populista, deconstruyendo al sujeto político*, México, Mimeo, 2011.

Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, México, Porrúa, 2006.

Woldenberg, José, *El cambio democrático y la educación cívica en México*, México, Cal y Arena, 2007.

Legislación nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 13 de abril de 2011.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de junio de 1993; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 14 de mayo de 2010.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 28 de marzo de 2008; última reforma publicada el 13 de abril de 2009.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982; última reforma publicada el 13 de junio de 2003.

Lineamientos Generales de Trabajo de los Servidores Públicos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 11 de diciembre de 2003; última reforma publicada el 17 de marzo de 2011.

EJERCICIO

Lea con atención el texto que a continuación se presenta. Posteriormente responda las interrogantes que se formulan.

Juan vive en la comunidad Luis Donaldo Colosio, en la delegación Gustavo A. Madero, la cual tiene uno de los índices de marginación más altos del Distrito Federal.

En 2006 fue detenido por agentes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) en la calle Río Frío de la colonia Industrial, en la misma delegación. Juan interpuso una queja ante la CDHDF por presuntas violaciones a los derechos humanos de debido proceso y respeto a la integridad personal en contra de diversos agentes de la PGJDF. Se elaboró el expediente CDHDF/122/06/VC/D0589.000 y su acumulado CDHDF/121/06/CUAUH/D0735.000.

El 15 de enero de 2010 Juan, de 17 años de edad, presentó una solicitud de información ante la CDHDF. La envió por vía electrónica para pedir su expediente y conocer a detalle la resolución final del asunto.

1. ¿Es posible publicitar los datos del caso tratado, incluyendo los datos personales de Juan durante la etapa de investigación de éste? ¿Sí o no y por qué?

2. ¿Es posible publicitar los datos del caso tratado, incluyendo los datos personales de Juan y de los agentes involucrados una vez que éste haya concluido? ¿Sí o no y por qué?

AUTOEVALUACIÓN

1. **¿Cuáles son las esferas o ámbitos donde desarrollamos nuestras actividades?**
 - a) La pública, la privada y la íntima.
 - b) La íntima, la social y la política.
 - c) La privada, la colectiva y la económica.
 - d) La económica, la social y la cultural.

2. **¿Qué características corresponden a la esfera pública?**
 - i. Alude a lo que es de interés colectivo o de utilidad común.
 - ii. Es lo oculto, lo que se protege de la vista de los demás y sólo concierne a una persona o un grupo reducido; son asuntos que se resguardan y no se pueden exhibir.
 - iii. Es lo visible, lo que se despliega a la vista de todas y todos o entre una colectividad de personas.
 - iv. Es lo que sólo concierne a la persona que acata el poder.
 - v. Es lo que sucede en la plaza pública. Es lo relacionado con la actividad política sintetizada en el ejercicio del poder público.
 - a) i, ii y iv.
 - b) ii, iii y v.
 - c) i, iii, iv.
 - d) i, iii y v.

3. **Son una serie de arreglos que se mueven entre los usos, conductas y costumbres aceptados colectivamente en un tiempo determinado, y se consideran ante los demás como la manera adecuada de comportarse individualmente.**
 - a) Los principios de etiqueta.
 - b) Los valores morales.
 - c) Los principios jurídicos.
 - d) Los valores políticos.

4. **Implica conducirse sin que nadie impida el curso de la elección individual, siempre que ésta se ubique dentro del marco de la legalidad.**
 - a) Actuar con libertad.
 - b) Actuar éticamente.
 - c) Actuar con respeto a las minorías.
 - d) Actuar sin libertad.

5. ¿Cuáles son los principios rectores que deben regir la conducta de las y los servidores públicos?

- i. Evitar el abuso del poder.
- ii. Ejecutar legalmente el uso de los recursos públicos.
- iii. Revelar la información que sea perjudicial al gobierno.
- iv. Cuidar la información y la documentación pública.

- a) i, ii y iii.
- b) i, iii y iv.
- c) i, iii y iv.
- d) i, ii y iv.

6. Son los principios de conducta básicos que debe observar todo servidor público:

- i. Evitar el abuso del poder.
- ii. Ocultar la información pública.
- iii. Ejecutar legalmente el uso de los recursos públicos.
- iv. El cuidado de la información y documentación.
- v. Intervenir en todo momento en la esfera privada e íntima.

- a) i, ii y v.
- b) i, iii y iv.
- c) i, iii y v.
- d) iii, iv y v.

7. Se deriva del reconocimiento de que como sociedad poseemos diversas ideas, intereses, ideologías, opiniones y proyectos que tienen su origen en las diferencias que existen entre las personas.

- a) Pluralidad.
- b) Respeto a la privacidad.
- c) Legalidad.
- d) Libertad.

8. La transparencia puede ser entendida como...

- a) Una herramienta del Estado para ocultar información.
- b) Una facultad de ver a través de las barreras gubernamentales.
- c) Una herramienta de control y resguardo de los datos personales de las y los servidores públicos.
- d) Una facultad de los particulares para solicitar información de la esfera privada de las y los servidores públicos.

- 9. Son algunos de los principios que deben cumplirse para en el acceso a la información.**
- a) Máxima publicidad, simplicidad y rapidez, y gratuidad del procedimiento.
 - b) Máxima publicidad, gratuidad del procedimiento, y salvaguarda de los intereses de las y los servidores públicos.
 - c) Máxima publicidad, simplicidad y rapidez, y costos elevados.
 - d) Mínima publicidad, simplicidad y rapidez, y gratuidad del procedimiento.
- 10. Implica elaborar argumentos coherentes y convincentes sobre las decisiones para su ejecución, de tal forma que el escrutinio permita dar legitimidad o castigar, según sea el caso, a las y los responsables de tales decisiones.**
- a) La obligación de presentar la declaración patrimonial.
 - b) La protección de datos personales.
 - c) La obligación de rendición de cuentas.
 - d) El derecho a la información.

CLAVE DE RESPUESTAS

1	a
2	d
3	b
4	a
5	d
6	b
7	a
8	b
9	a
10	c

**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL**

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Norte

Payta 632
col. Lindavista,
07300 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1756

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267

Oriente

Cuauhtémoc 6, 3er piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230
y 5686 2087

Poniente

Tel.: 5229 5600, ext.: 1753

Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Florida, pueblo de Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1818

www.cd hdf.org.mx

