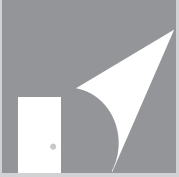


Quinto Congreso Nacional de Organismos
Públicos Autónomos

Autonomía e Información Pública





Quinto Congreso Nacional de Organismos
Públicos Autónomos

Autonomía e Información Pública

COORDINACIÓN DE CONTENIDOS: Rosa María Cruz Lesbros.

EDITOR RESPONSABLE: Alberto Nava Cortez. DISEÑO DE PORTADA: Gabriela Anaya Almaguer. FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez y Maru Lucero. CORRECCIÓN DE ESTILO: Solar, Servicios Editoriales, S. A. de C. V. CORRECCIÓN DE GALERAS, PLANAS Y FINAS: Karina Rosalía Flores Hernández y Haidé Méndez Barbosa.

Primera edición, 2011

D. R. © 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

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta

Impreso en México

Printed in Mexico

Presentación	11
<i>Luis González Placencia</i>	
Relatoría general	13
<i>Rosa María Cruz Lesbros</i>	
Conferencias magistrales	19
Experiencias internacionales	
Relatoría de las conferencias magistrales sobre experiencias de organismos autónomos en el ámbito internacional	21
<i>Ignacio Núñez Ruiz</i>	
El derecho al acceso a la información: parte fundamental de la evolución democrática del siglo XXI. El papel de los ombudsmen o instituciones similares, como organismos autónomos	25
<i>Rafael Ribó</i>	
La tutoría internacional de profesionales en transparencia del gobierno: ¿puede la transparencia prosperar sin ella?	47
<i>Eliza A. Saunders</i>	
Panel magistral Autonomía e información pública	53
Relatoría del panel magistral Autonomía e información pública	55
<i>Román Ignacio Toledo Robles</i>	

Autonomía e información pública <i>Marco Antonio Baños Martínez</i>	61
Autonomía e información pública en la UNAM <i>Guillermo Brizio Rodríguez</i>	69
Autonomía e información pública: de la estadística oficial a la estadística pública <i>José Antonio Mejía Guerra</i>	77
Autonomía e información pública en la Auditoría Superior de la Federación <i>Javier Pérez Saavedra</i>	81
Autonomía ¿para qué? <i>Ángel Trinidad Zaldívar</i>	85
Panel magistral Los organismos públicos autónomos de México desde el punto de vista del Poder Legislativo	91
Relatoría del panel magistral Los OPAM desde el punto de vista del Poder Legislativo <i>Fernando Francisco Cárdenas Oropeza</i>	93
Mesa 1. Importancia de la información para una mejor rendición de cuentas y la conducción institucional	97
Relatoría de la mesa 1. Importancia de la información para una mejor rendición de cuentas y la conducción institucional <i>Mariana Lojo Solórzano</i>	99
Transparencia como principio de la fiscalización de los partidos políticos <i>Alfredo Cristalinas Kaulitz</i>	103

Armonización contable para la transparencia. Avances en el estado de Aguascalientes a agosto de 2010 <i>Uriel de Santos Velasco</i>	113
Los indicadores de gestión en el marco de la rendición de cuentas <i>Fausto Kubli-García</i>	119
Una clara rendición de cuentas de la Universidad Autónoma de Yucatán a través del acceso a la información pública <i>Luis Enrique León Gómez</i>	123
Importancia de la información para una mejor rendición de cuentas y la conducción institucional <i>Jesús Limones Hernández</i>	127
Importancia de la información para una mejor rendición de cuentas y la conducción institucional. ¿En dónde radica la importancia? <i>Elsa Bibiana Peralta Hernández</i>	131
Información y rendición de cuentas: bases del conocimiento social <i>Huini Pérez</i>	139
La información financiera preparada conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Herramienta en la toma de decisiones <i>José Socorro Quevedo Ramírez</i>	143
Órgano autónomo en la armonización contable. Enfoque en Guanajuato <i>Cornelio Rico Arvizu</i>	149
Nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental <i>Rogelio Santillán Buelna</i>	157

Control de gestión para la rendición de cuentas y acceso a la información. Las tareas que se realizan en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) <i>Pablo Trejo Pérez</i>	163
La obligación del Tribunal Electoral del Distrito Federal de eficientar el acceso a la información pública mediante la implementación del Sistema de Administración de Archivos <i>Darío Velasco Gutiérrez</i>	171
La modernización en los organismos públicos autónomos <i>Laura Alejandrina Vergara Vargas</i>	175
Mesa II. Generación y uso de la información de los organismos públicos autónomos, desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los entes públicos	179
Relatoría de la mesa II. Generación y uso de la información de los organismos públicos autónomos, desde la perspectiva de las OSC y los entes públicos <i>Marco Vinicio Gallardo Enríquez</i>	181
El Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo, un impulso a la participación ciudadana <i>Esteban Ángeles Cerón</i>	185
La importancia de la vinculación con la sociedad en el fortalecimiento de políticas públicas. El caso de la vinculación con la sociedad por la transparencia en el Distrito Federal <i>Jorge Bustillos Roqueñí</i>	193
Informes preliminares y divulgación oportuna. El reto pendiente de la transparencia electoral <i>Oswaldo Chacón Rojas</i>	205

Generación y uso de la información de los organismos públicos autónomos, desde la perspectiva de las osc y los entes públicos <i>Luis González Placencia</i>	215
Índice de Información Presupuestal Estatal. Trayectoria 2008-2010 <i>Emilio Granados Franco</i>	223
Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos <i>Óscar M. Guerra Ford</i>	229
Generación y uso de la información de los organismos públicos autónomos, desde la perspectiva de las osc y los entes públicos <i>Jorge Gutiérrez Reynaga</i>	253
Información y toma de decisiones para escenarios electorales deseables <i>José Hernández Frago</i>	259
Los nuevos derroteros del derecho ciudadano de acceso a la información pública: la experiencia de las asociaciones políticas en el Distrito Federal <i>Yolanda C. León Manríquez</i>	263
El valor de la información en los organismos públicos: propuesta a partir de la ciencia de la información <i>Celso Martínez Musiño</i> <i>Óscar Maya Corzo</i>	273
La autonomía de los órganos garantes de la información pública <i>Ricardo Villalobos Gómez</i>	279

Mesa III. Acceso a la información pública como derecho ciudadano	291
Relatoría de la mesa III. Acceso a la información pública como derecho ciudadano <i>Domitille Marie Delaplace</i>	293
Acceso a la información pública como derecho ciudadano <i>Juan Manuel Arias González</i>	297
El derecho a la información legislativa <i>Jimena Cano Reyes</i>	307
Acceso a la información pública como derecho ciudadano <i>Ricardo Alejandro Hernández</i>	315
Los anhelos y expectativas de la transparencia en Guerrero <i>Rogelio Arturo González Villalva</i>	321
Supervía sur-poniente: el contexto de la transparencia y la polarización <i>Salvador Guerrero Chiprés</i>	325
Acceso a la información pública en Michoacán <i>Ana María Martínez Cabello</i> <i>David Alvarado Martínez</i>	331
Un poco de luz antes del amanecer. Notas sobre transparencia y rendición de cuentas en los procedimientos de nombramiento <i>Miguel Pulido Jiménez</i>	335
Estar informado, un derecho fundamental <i>Darío Ramírez</i>	343

El cómo y el por qué de un Observatorio ciudadano del sistema ombudsman mexicano <i>Gloria Ramírez</i>	349
El Estado, el derecho de acceso a la información y la necesidad del órgano constitucional autónomo <i>José Rodolfo Arturo Vega Hernández</i>	355
La transparencia en los procesos electorales, una responsabilidad que mide la democracia <i>Ricardo Villagómez Villafuerte</i>	371
Anexos	377
Acuerdos de Aguascalientes	379
Convocatoria al Quinto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía e Información Pública	383
Programa	389
Lista de asistentes	394

Presentación

*Luis González Placencia**

Las instituciones autónomas surgen a partir de una necesidad de la ciudadanía de crear confianza entre ésta y el gobierno, y de ahí la relevancia que tiene este tipo de congresos. Cada año hemos dedicado un tema específico a los congresos; en este año estamos abordando el tema de la información. Es importante que quienes pertenecemos a las organizaciones autónomas estemos en intercambio continuo de información, que tengamos mecanismos para fortalecer nuestras instituciones. Nosotros somos receptores de una gran cantidad de información y ella hasta ahora ha tenido un destino institucional. La intención del Congreso en esta ocasión es ver cómo podemos utilizar la información pública en beneficio de la ciudadanía. Es información que surge de la cotidianidad de la vida ciudadana y que nosotros procesamos para diversos fines; sin embargo, también es importante devolverla a la sociedad con un enfoque de política pública para motivar la investigación académica o simple y sencillamente para que la ciudadanía esté informada. Los organismos autónomos son una instancia a medio camino entre el gobierno y las y los ciudadanos; es importante que la gente encuentre en ellos un espacio para hacer llegar sus demandas al gobierno y exigir una respuesta de las autoridades, de ahí la relevancia que tiene un Congreso como éste.

Como sabemos, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) ha jugado un papel histórico en la construcción de la autonomía, es decir, es la punta de lanza. Y como resultado del descrédito y de la desconfianza electoral es que se construyó el Instituto Federal Electoral (IFE), una institución ciudadana; a partir de ahí han venido surgiendo una diversidad de organismos

* Presidente de la CDHDF.

autónomos. Actualmente hay una discusión sobre si es conveniente que sigan apareciendo más instituciones con autonomía. Por lo pronto, lo relevante es que estos organismos han creado un nuevo nivel de Estado: todos son órganos de Estado, mas no de gobierno —eso es importante señalarlo—; no dependen del gobierno, sin embargo son órganos de Estado y han creado un nivel intermedio que ayuda a consolidar la democracia. Pensemos en órganos electorales que dan certeza al voto ciudadano; pensemos en organismos de información pública que ahora construyen una ventana importante para ver a las instituciones por dentro; y las comisiones de derechos humanos, que desde luego juegan un papel muy importante en la protección de derechos, tanto individuales como colectivos. Lo que hemos configurado es un espacio para que la democracia adquiera sustancia y que no se agote solamente en el voto.

La respuesta sobre el papel que juegan ahora estos organismos tiene que darse en una reflexión, discusión y debate de ideas entre quienes ejercen funciones al interior de dichas instituciones y, por otra parte, con personas especializadas en la materia, que desde la ciudadanía o la academia aportan nuevos enfoques. Hay que entender que los temas de la autonomía y la información en este tipo de organismos requieren formar parte esencial de ejes de política pública y abrirse al debate público.

Por último, es imprescindible agradecer la hospitalidad del estado de Aguascalientes y la asistencia entusiasta de ponentes magistrales, expositores, asistentes y organizadores, ya que los asuntos a debate no puede seguirlos poniendo en la agenda un solo interlocutor: el gobierno. Es necesario escuchar a los otros sectores, especialmente en estos foros, al sector técnico y al sector académico, para entablar un diálogo del que surjan propuestas sensatas; y si se tiene como eje a los derechos humanos hay una gran posibilidad de que las decisiones que se tomen sean las correctas. Ése es el valor que tienen los derechos para la democracia.

Relatoría general

*Rosa María Cruz Lesbros**

El Quinto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos se llevó a cabo los días 5 y 6 de agosto de 2010 en la ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes, y tuvo como tema central la autonomía e información pública. A este Quinto Congreso le anteceden el llevado a cabo en julio de 2006 en la ciudad de Guanajuato. El segundo tuvo verificativo en mayo de 2007 en Culiacán, Sinaloa, donde se abordaron los temas de profesionalización y transparencia; por su parte, en San Luis Potosí, en junio de 2008, se reflexionó sobre la reforma legislativa y el gasto público. Finalmente, en la ciudad de México el debate del Cuarto Congreso se centró en el papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia, los días 24, 25 y 26 de junio de 2009.

Las instituciones convocantes, convencidas de que los organismos públicos autónomos (OPA) deben constituirse en piedra angular para el fortalecimiento de un Estado democrático de derecho y que deben buscar la generación de un equilibrio entre el poder de la autoridad, la aplicación de la norma y las necesidades de la población en una observancia integral de los derechos de las personas, lograron reunir a 235 asistentes, representantes de 86 instituciones públicas y de la sociedad civil. En las discusiones del Congreso estuvieron presentes representantes de dos países invitados, España y Estados Unidos, y de 22 entidades federativas, quienes debatieron sobre la autonomía y la transparencia de las instituciones de las que forman parte, considerando que son instituciones de Estado –mas no de gobierno– que representan uno de los elementos fundamentales para su adecuado funcionamiento en la gestión pública, ya que tienen como mandato y ejes de ges-

* Contralora interna de la CDHDF.

tión la academia, conciliación y arbitraje, procesos contenciosos administrativos, derechos humanos, aspectos electorales, finanzas, fiscalización, gobierno, justicia e información, y estadística.

El Congreso tuvo como objetivo formar un espacio de reflexión, análisis y discusión en torno al papel de los OPA en el proceso de generación, interpretación, acceso y control de la información pública; así como definir estrategias que fortalezcan la autonomía y la rendición de cuentas que requieren este tipo de organismos. Fue dirigido a todos aquellos funcionarios y funcionarios encargados de gestionar, autorizar y/o ejercer los recursos financieros; y de fiscalizar, rendir cuentas, transparentar o evaluar el desempeño en los organismos que gozan o debieran gozar de autonomía presupuestal y de gestión; así como a las y los encargados de generar, interpretar, dar acceso y controlar la información pública de los OPA.

La dinámica de trabajo se desarrolló en conferencias, paneles magistrales y mesas de discusión. La primera parte del programa contempló un panel magistral, para pasar posteriormente al desarrollo de mesas simultáneas de discusión y cerrar los trabajos con conferencias magistrales impartidas por ponentes internacionales y representantes del Poder Legislativo federal.

Para los trabajos del Congreso se dio inicio a la ceremonia inaugural con un mensaje de las y los titulares de las organizaciones convocantes así como de las autoridades locales, contando con las palabras de la diputada María Alejandra Barrales Magdaleno, presidenta de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF); Luis Armando González Placencia, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); Óscar Guerra Ford, comisionado ciudadano presidente del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF); Lydia Georgina Barkigia Leal, consejera presidenta del Instituto Electoral Estatal de Aguascalientes (IEEA); Adrián Ventura Dávila, presidente municipal de Aguascalientes; y Fernando González de Luna, magistrado presidente del H. Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes.

Ellas y ellos refirieron que las características de este tipo de instituciones son bastante similares –aunque no idénticas–, pues algunas no cuentan con la autonomía necesaria, por lo que su independencia respecto del Poder Ejecutivo estatal se ve un tanto limitada por razones presupuestarias y otras, como la facultad de

proponer o designar a sus integrantes o consejos. Por otro lado, aceptaron que la democracia implica rendición de cuentas y que en nuestro país, con una democracia incipiente, el establecimiento de instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas representa una legítima e importante aspiración. La rendición de cuentas incluye la obligación de las y los políticos y servidores públicos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; esto significa transparencia y requiere, entre otras cosas, de la publicación de documentos presupuestarios comprensibles, claros y armónicos que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales. Es decir, se requiere proporcionar información sistemática, veraz, detallada y oportuna, y de ahí deviene la importancia del tema central de este Congreso sobre la autonomía e información pública.

Después de la ceremonia de inauguración se dio comienzo a un panel magistral sobre autonomía e información pública para dar voz a representantes de OPA del ámbito federal: la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), el Instituto Federal Electoral (IFE), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cuyos ponentes, aportes y conclusiones se refieren en la relatoría sobre este panel.

Con el fin de abordar el debate de los temas del Congreso se propusieron tres ejes temáticos para el desarrollo de mesas simultáneas:

- Mesa I. Importancia de la información para una mejor rendición de cuentas y la conducción institucional.
- Mesa II. Generación y uso de la información de los organismos públicos autónomos desde la perspectiva de las OSC y los entes públicos.
- Mesa III. Acceso a la información pública como derecho ciudadano.

Los asistentes se anotaron en el tema de su interés. En promedio se presentaron 11 ponencias por mesa, las cuales dieron pie al debate y la discusión sobre mejores prácticas para que los esfuerzos de cada organismo se encaminen a fortalecer los principios

de autonomía, transparencia y rendición de cuentas. Ello servirá para promover las reformas legales necesarias, de manera que se refuerce y amplíe su actuación en distintos ámbitos al dotarlos de los recursos materiales y financieros adecuados que garanticen el cumplimiento de su mandato y sirvan para emitir durante su gestión información pública acorde a la demanda ciudadana y a las necesidades de información para la mejor conducción institucional. Las principales aportaciones de los ponentes y los debates suscitados se recogieron en relatorías de cada una de las mesas de discusión que integran la presente memoria.

Los trabajos del 6 de agosto iniciaron con un panel magistral sobre la visión de organismos internacionales, que contó con la experiencia de la Defensoría de las Personas de Cataluña y con el enfoque de transparencia desde la óptica académica de la Universidad de Washington. Para cerrar los trabajos se contó también con el punto de vista del Poder Legislativo en un panel magistral donde intervinieron diputadas y diputados federales y senadores, quienes abordaron la complejidad de estos organismos, ya que cuentan con diversas naturalezas jurídicas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se requiere dotarles de un mandato amplio, claro y suficiente que les permita ejercer a plenitud sus atribuciones y garantizar la independencia de sus titulares para apuntalar el fortalecimiento de su autonomía y su legitimidad como agentes clave en la construcción y consolidación de la democracia. Al igual que en los anteriores momentos del Congreso, se contó con relatores y relatoras que recogieron las principales ideas expuestas por las y los ponentes, la cuales se presentan en un apartado específico sobre el panel magistral de las experiencias a nivel internacional y el panel magistral de los OPA desde el punto de vista del Poder Legislativo.

Para terminar los trabajos se tuvo una reunión plenaria que reunió a todas y todos los participantes con el fin de compartir las propuestas, discusiones, debates y retos surgidos durante las conferencias magistrales, paneles y mesas. En ella se coincidió en:

- La importancia de concebir a la información pública también como un bien público, el cual es indispensable no sólo para que las y los ciudadanos puedan ejercer con mayor plenitud sus derechos y libertades públicas sino para que las

instituciones públicas puedan llevar a cabo procesos más eficientes de toma de decisiones y de elaboración de políticas públicas.

- La necesidad de que los órganos públicos autónomos y de la administración pública se apeguen al principio de máxima publicidad respecto de la información que ellos generan y detentan, pues sólo de esta manera podrá ser posible una efectiva rendición de cuentas hacia la ciudadanía.
- La importancia de la disponibilidad de la información de los órganos de la administración pública y otros entes públicos locales para la labor de supervisión que realizan los órganos de fiscalización y la propia ciudadanía.
- Los OPA deben buscar constituirse en pilar para el fortalecimiento de un Estado democrático de derecho, así como generar un equilibrio entre la aplicación de la norma y las necesidades de la población, buscando siempre la observancia integral de los derechos de las personas. Su autonomía e independencia como instituciones de Estado –mas no de gobierno– debe ser una de sus características fundamentales para su adecuado funcionamiento.
- Celebrar la existencia de OPA que tienden a generar balances y una nueva gobernabilidad democrática, donde confluyen organismos defensores de derechos ciudadanos como son los derechos electorales, los de acceso a la información pública, los derechos humanos, y los derechos de las y los ciudadanos a contar con una legislación armónica que mejore la rendición de cuentas y la transparencia.

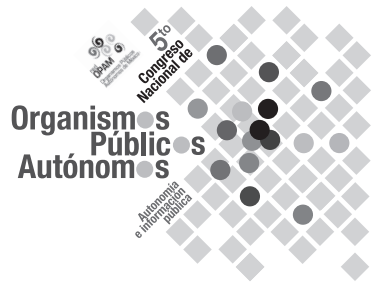
Con ello las y los participantes en el Quinto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía e Información Pública, provenientes de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, y cuyos objetivos tienen que ver con derechos humanos; transparencia y acceso a la información; información estadística y geografía; temas electorales; fiscalización y control; Poder Legislativo federal y local; administración pública federal, estatal y municipal; justicia y de lo contencioso admi-

nistrativo; conciliación y arbitraje; organizaciones de la sociedad civil, y universidades públicas y privadas, llegaron a los Acuerdos de Aguascalientes y propusieron realizar en 2011 el Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en la ciudad de Mérida, Yucatán, con el fin de continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía y el papel de estos organismos en la consolidación de la vida democrática de México.

Se agradeció a todos las y los ponentes magistrales y de mesas su colaboración para la compilación de las memorias del Congreso, a cargo de Rosa María Cruz Lesbros y con la colaboración de Guadalupe Ordaz Beltrán y de Mónica Cruz Espinoza.

Instituciones convocantes

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)
- Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (Coddehumgro)
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes (CEDHA)
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo (CDHEH)
- Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CEDHSLP)
- Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF)
- Gobierno del Estado de Aguascalientes
- Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF)
- Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF)
- Instituto Electoral Estatal de Aguascalientes (IEEA)
- Poder Judicial del Estado de Aguascalientes
- Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes (ITEA)
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF)
- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF)



Conferencias magistrales Experiencias internacionales

Relatoría de las conferencias magistrales sobre experiencias de organismos autónomos en el ámbito internacional

*Ignacio Núñez Ruiz**

Agustín Millán Gómez, comisionado ciudadano de Info-DF, moderó las conferencias magistrales sobre experiencias de organismos autónomos en el ámbito internacional.

En su intervención, Rafael Ribó i Massó habló del papel de los ombudsmen o instituciones similares como organismos autónomos, y señaló la independencia como uno de sus atributos más importantes, vital para el desarrollo de sus responsabilidades.

Se refirió también al derecho de acceso a la información, a partir de dos premisas fundamentales: primera, la información de las administraciones públicas nos pertenece a todos, con transparencia en su contenido para su uso; segunda, el derecho de acceso es básico para la democracia, ya que la transparencia administrativa constituye un valor en sí mismo para que las personas ejerzan derechos irrenunciables.

Indicó, sin embargo, que hace falta una tarea pedagógica en las personas y en las administraciones para evitar retrasos y silencios que afectan a la democracia.

Tras realizar una apretada síntesis de las leyes europeas, lamentó que en España las reglamentaciones no reúnan los principios mínimos que deben contener, como el de disponibilidad y temporalidad, y que España no haya firmado el Convenio Europeo de junio de 2009.

Indicó que la ley de Cataluña cumple con varios de los principios comentados que regulan la transparencia y el acceso a información pública, y que todas las administraciones deben responder a las pe-

* Subdirector de Datos Personales del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

ticiones de los interesados, con las debidas excepciones, como la protección de datos personales (PDP), y los potenciales casos de colisión entre el derecho de acceso a la información pública (DAI) y la privacidad y la intimidad.

En casos en los que subsiste conflicto entre el DAI y la PDP, planteó la necesidad de buscar salidas por la vía de la proporcionalidad y la disociación de la información. También exigió a las administraciones ser proactivas en la atención del ejercicio de estos derechos mediante el uso de nuevas tecnologías, con información útil sin petición previa, para facilitar la generación de información y preparar soportes tecnológicos accesibles.

Enfatizó que no hay que ver los indicadores de transparencia como un triunfo de la democracia, ya que estamos lejos de la universalización del uso de las nuevas tecnologías.

Señaló algunos desafíos del derecho de acceso a la información, como:

- a) La no respuesta como algo recurrente.
- b) El incumplimiento constante de plazos.
- c) La denegación sin motivación.
- d) La falta de reconocimiento de la condición del interesado.
- e) La posible afectación a la seguridad como motivo para negar el acceso.
- f) La posible afectación del derecho a la intimidad.
- g) El abuso del ejercicio del DAI.

Como retos señaló los siguientes:

- Reducción de los plazos de cumplimiento.
- Superación de las concepciones decimonónicas sobre la administración.
- La actividad discrecional de la administración. Las valoraciones.
- La presunción de veracidad y la identificación de los funcionarios.

Por su parte, Eliza A. Saunders dijo que, en su opinión, México tiene la mejor ley sobre la libertad de información [Freedom of Information (FOI)] en el mundo. Asimismo, aludió a la importancia

de las tareas de tutoría por parte de la comunidad internacional y de los profesionales de la transparencia.

Señaló que el estado de Washington es una jurisdicción que, en algún sentido, tiene la ley más liberal para garantizar la libertad de información en Estados Unidos, con capacidad de imponer las penas más altas por incumplimiento

Comentó que, como parte de sus responsabilidades en la Universidad de Washington, diseñó un mecanismo para asegurar el cumplimiento del acceso a la información y desarrolló un programa de entrenamiento para más de 30 mil empleados, con personal altamente calificado.

Al indicar la importancia del Consejo sobre Leyes Gubernamentales Éticas [The Council on Governmental Ethics Laws (Cogel)], apuntó que una de sus ventajas principales radica en la generación de soluciones por medio de intercambios, así como en la resolución conjunta de problemas en diferentes disciplinas.

Concluyó que sin la ayuda y el intercambio fomentados por la comunidad internacional, sería muy difícil hacer cumplir cabalmente tanto las prácticas éticas como las elecciones limpias y las leyes de transparencia. Sin esta comunidad, el desarrollo de la política y la mejora de leyes como éstas en todo el mundo sería casi imposible. Y sin la ayuda de otros profesionales de la comunidad, la gente no se beneficiaría de su experiencia.

En su intervención, Jorge Islas López habló sobre la autonomía de los organismos públicos y de las garantías procesales que no pueden ejecutarse por factores diversos que obstaculizan la aplicación de una ley de transparencia.

Comentó acerca de una autonomía con carácter técnico que garantice la actuación independiente de los organismos públicos. Con estos antecedentes, señaló que en el caso mexicano se da un híbrido debido a la influencia de documentos norteamericanos que fomentan la adaptación de nuestros procedimientos institucionales.

Respecto a la información, sostiene que la autonomía es importante porque sustenta un proceso de Estado, y no de un gobierno, que cambia cada seis años, ya que así se garantiza la protección y la tutela de derechos fundamentales.

¿Cuáles son las mejores leyes fuera del diseño institucional? La ley de Corea es muy buena, pues permite un proceso de tránsito a

la democracia que facilita la institucionalidad. Otra reglamentación muy buena es la de Sudáfrica, pues contiene elementos señalados por la organización Artículo 19 como principios esenciales para el DAI. Pero sobre todas, la mejor ley es la que se cumple. En América, destacan México y Estados Unidos con procesos institucionales muy buenos.

Comparada con otras legislaciones de Latinoamérica, la ley de México es muy aceptable, y su mayor mérito es la institucionalidad para garantizar, de manera proactiva, el derecho de acceso a la información. El problema son los desafíos para que legislativamente se cierren estos espacios de actuación.

Indicó que si nos quitan la transparencia, se pierde la capacidad de decisión de los organismos públicos autónomos, con la frustrante reducción de resultados.

Aludió al marco referencial de más de ochenta leyes de acceso a la información, en el que muchas tienen autonomía con un ombudsman, y las hay de tipo administrativa, como es el caso francés.

Señaló que lo importante se centra también en los métodos con que se designa a quienes garantizarán estos derechos fundamentales; cuál es su permanencia, su capacidad de gestión, de operación técnica, de ejercicio presupuestal, etc.; cómo y cuándo rinden cuentas y ante quién, y quién es el que cuida a quien rinde cuentas para que le cuiden. Esto es muy importante, ya que los procesos deben ser ejecutados por el Congreso o el Poder Legislativo en su papel de guardianes de los guardianes. Éste es un círculo virtuoso que debe beneficiar a todos, para que todos sean observados bajo la cúpula institucional.

**El derecho al acceso a la información:
parte fundamental de la evolución
democrática del siglo XXI.
El papel de los ombudsman o instituciones
similares, como organismos autónomos**

*Rafael Ribó**

Organismos de control: consideraciones generales

Los organismos de control, para ejercer su función con garantías y eficacia, tienen que aspirar a una plena independencia respecto a las administraciones. La independencia se puede garantizar según distintas características, como son la designación (mayorías claramente reforzadas), el estatus (inmunidad e inviolabilidad), los medios disponibles (presupuesto, personal) y las competencias (acceso a toda dependencia, con una sola excepción: *hardcore* del Poder Judicial, o sea, el principio de contradicción).

Este discurso está centrado en mi experiencia en el marco de la figura del ombudsman. Su definición nos puede venir dada por su origen o ratificación parlamentaria, y por su responsabilidad y obligación de informar ante los parlamentos.

Es evidente que existen otras figuras e instituciones autónomas, como los organismos de control de cuentas, las oficinas anticorrupción, el control del audiovisual, etcétera.

En cualquier caso, deberíamos tener siempre presentes las diferencias conceptuales de todas estas figuras respecto al Poder Judicial.

* Síndic de Greuges de Catalunya. Presidente del Capítulo Europeo del International Ombudsman Institute (IOI).

Derechos y libertades en el acceso a la información pública

El derecho a la información y su evolución. La transparencia

La argumentación de este apartado parte de dos premisas fundamentales:

1. Importancia del derecho a la información: las informaciones de las administraciones públicas pertenecen (o deberían pertenecer) a todos.
2. Se deben tener en cuenta tres pilares: la transparencia, la participación y la colaboración.

a) DERECHO A LA INFORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEMOCRÁTICO DE LAS INSTITUCIONES Y DE LA SOCIEDAD

El derecho al acceso a la información pública y su reconocimiento son imprescindibles para garantizar el funcionamiento democrático de las instituciones.

El derecho a la información y a la transparencia son instrumentos para garantizar la adecuación de la actividad pública a la ley y el interés general. Son mecanismos imprescindibles para el control democrático del poder.

- *Información como manifestación del principio de transparencia administrativa.* Desde esta perspectiva, la información de las administraciones públicas resulta un factor clave para el desarrollo de la democracia, ya que facilita que los ciudadanos se conviertan en participantes activos y no únicamente reactivos en los asuntos públicos, y que puedan exigir a los poderes públicos la rendición de cuentas.
- *Derecho a la información como un valor en sí mismo.* Es un instrumento necesario para el desarrollo de la actividad de los ciudadanos y los cargos públicos. Dadas las crecientes tareas en las que interviene la administración, los ciudadanos necesitan información administrativa para desarrollar su actividad cotidiana, o puede ser que la información administrativa represente una finalidad en sí misma: los ciudadanos, las empresas y las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo

(ONGD) necesitan información pública tanto para relacionarse con las administraciones públicas como para realizar su actividad cotidiana.

B) EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA

La transparencia es una forma de actuar y de relacionarse en la que las responsabilidades, procedimientos y normas están establecidas, se cumplen y se informa de manera directa y clara; donde se facilita y hace efectiva la rendición de cuentas mediante la evaluación de la tarea de las instituciones, de los procesos y de las prácticas administrativas y públicas en general, y donde los ciudadanos participan en la adopción de las decisiones y en cómo se toman.

Transparencia es, por lo tanto, no sólo una forma de administrar de manera que la administración se ajuste al interés general, sino también un método para resolver conflictos, encarar la formulación de políticas públicas, tomar decisiones y asumir responsabilidades.

La transparencia afecta transversalmente todos los ámbitos de la actividad gubernamental, administrativa, financiera, política, social y cultural.

El acceso a la información es un instrumento básico para la transparencia:

- Para garantizar la transparencia se debe contar con sistemas de información que permitan a los ciudadanos disponer de los datos necesarios para conocer la organización del gobierno, instituciones que lo integran, responsabilidades de cada una, quiénes están al frente, cuáles son los planes y proyectos con que se cuenta o se tiene pensado implementar, con qué recursos se gestionan, cómo se utilizan los fondos públicos, o sobre temas que sean de interés de la comunidad.
- El acceso del ciudadano a la información pública, sin embargo, no es suficiente prueba de transparencia; el funcionario tiene la obligación de demostrar la correcta gestión de los bienes públicos y brindar las explicaciones que protejan sus actuaciones.

c) IMPORTANCIA Y EFECTOS DEL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

Reconocimiento del derecho de acceso a la información como garantía. Para una verdadera garantía del derecho a la información, éste tiene que ser reconocido por el ordenamiento, conocido por los ciudadanos y tiene que haber implicación de los servidores públicos: diversos estudios demuestran que la aprobación de leyes reguladoras del acceso a la información supone un avance en la transparencia y en el acceso a la información.

Insuficiencia del reconocimiento: necesidad de concientización y pedagogía. Existe la necesidad de realizar una tarea pedagógica con el fin de que los ciudadanos sean conscientes, conozcan y ejerzan este derecho, y de que las administraciones y los servidores públicos lo apliquen.

La pedagogía debe tener el fin de generar un cambio cultural tanto de las organizaciones públicas como de la sociedad en general para que se asuma que:

- Las informaciones de las administraciones públicas pertenecen a todo el mundo.
- El retraso y el silencio ante las peticiones de información no son aceptables.
- La transparencia es la mejor vía para hacer que los ciudadanos conozcan el gasto público y así evitar prácticas fraudulentas o corruptas.
- Esta pedagogía debe hacerse con los ciudadanos para que sean conscientes de que son titulares del derecho a la información, y de las consecuencias positivas que su uso tiene en la vida cotidiana, así como en la calidad de la democracia.

Regulación del derecho a la información: panorámica general. La regulación y garantía del acceso a la información y de la participación activa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, con la revolución que han supuesto las posibilidades que proporcionan las nuevas tecnologías, ha provocado que en los últimos años, en algunos países, se revisen los ordenamientos o procesos y estructuras con el fin de asegurar el acceso y la participación, e

incluso, en algunos casos, que se replanteen las formas de relacionarse entre gobernantes y ciudadanos.

Con carácter general, una ley de acceso a la información debería tener como condiciones:

- Determinar las excepciones al derecho de acceso de forma limitada; sólo las que sean exclusivamente necesarias para salvaguardar otros derechos.
- Regular la prueba de interés público que haga prevalecer la necesidad de revelar la información, a pesar de estas excepciones. La prueba de interés público permitirá hacer un adecuado *balancing test* donde también se tenga en cuenta como bien jurídico el interés en el acceso a la información frente a otros bienes jurídicos protegidos: derecho a la intimidad, protección de datos y la seguridad nacional.
- Determinar la necesidad de motivar la denegación del acceso.
- Incorporar también, dentro de los entes públicos obligados a respetar este derecho, a las empresas privadas que prestan servicios públicos.

Son muchos los ejemplos de países que ya han regulado este derecho y han dotado al ciudadano de herramientas y seguridad jurídica con el fin de que pueda ejercer efectivamente su función de ciudadano, al instituir agencias u organismos independientes que aseguren y supervisen la correcta aplicación del derecho y eviten su colisión con el de protección de datos.

En el ámbito internacional, tanto el Consejo de Europa como la Unión Europea (UE), han adoptado instrumentos para mejorar el acceso a la información. De los 27 Estados miembros de la UE, sólo cuatro países no disponen de leyes específicas en materia de acceso a la información pública: Chipre, Grecia, Malta y España.

1. Apuntes de derecho comparado

En Estados Unidos, la Freedom of Information Act (FOIA) contiene una amplia regulación del acceso a la información con el objetivo de que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos de ciudadanía.

En Alemania la ley reguladora del acceso a la información del gobierno federal es del 5 de septiembre de 2005. Esta ley establece que todo el mundo tiene derecho a la información oficial del gobierno federal y no se pide una especial declaración de interés.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 60, fracción III, que “toda persona, sin necesidad de acreditar ningún interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos”.

2. Normativa del Consejo Europeo y de la Unión Europea

Además de las normativas sectoriales que regulan el derecho a la información en sectores como medio ambiente u otras como la reguladora de los servicios del mercado interior, de indudable transcendencia, hay que referirse fundamentalmente al Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos del 18 de junio de 2009, que España todavía no firma y que se ha inspirado en las prácticas y experiencias comunes de los Estados miembros del Consejo de Europa. Se trata de un intento de comprometer a los miembros para incorporar buenas prácticas comunes en materia de acceso a la información pública. Cualquiera de los 47 Estados miembros del Consejo puede firmar el Convenio; hasta la fecha, 12 países se han comprometido a signarlo.

El Convenio considera documento público “toda información registrada de cualquier forma, elaborada o recibida y en posesión de las autoridades públicas”, y determina unos mínimos a los cuales los Estados miembros firmantes tendrán que adherirse.

El Convenio se refiere al tiempo de atención en términos de prontitud: tan pronto como sea posible o dentro de límites de tiempo razonable. La legislación comparada establece plazos de un mes (Alemania), 20 días hábiles (México y Chile), 30 días (Italia). España: tres meses por aplicación del plazo general.

3. La actual normativa básica española

En España la mayoría de las normas reguladoras de esta materia se aplican de una manera muy genérica y parca, entre otros motivos porque, cuando fueron aprobadas –en un momento en que el uso de las tecnologías de la información y la comunicación era inci-

piente-, era imposible imaginar el uso y la extensión que tienen en la actualidad.

En primer lugar, debe mencionarse como derecho básico aplicable la legislación básica del régimen jurídico de las administraciones públicas: la Ley 30/1992, del 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

La aprobación de la Ley 11/2007, del 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (LAEESP) ha significado un importante paso adelante en la regulación del uso de los medios electrónicos por parte de las administraciones públicas.

Desde la perspectiva de la difusión de la información, la LAEESP incorpora diferentes preceptos, pero no aborda una regulación de la difusión de la información a través de los medios electrónicos, y se limita a establecer algunos principios:

- Prima la justificación de la condición de interesado del demandante de información; está dirigida a los procedimientos administrativos en marcha, obviando cualquier otro y dejando de lado la información pública que no está o no ha sido sometida a ningún procedimiento administrativo específico; el plazo de resolución genérico es excesivamente largo, tres meses, sin causa aparente que lo justifique, y no incorpora una comprensión más moderna y democrática del acceso a la información pública, como es el deber de difusión y propagación por parte de la propia administración sin que haga falta la demanda concreta y motivada de cada ciudadano en cada caso; por otra parte, no integra en un único texto el tratamiento que habría que dar a la preservación de los datos sensibles.
- La regulación vigente está orientada más hacia la difusión de la información como reacción o consecuencia de la solicitud de acceso que como manifestación del principio de transparencia administrativa.
- Por otra parte, con cierta frecuencia se observa un mal uso de la normativa en materia de protección de datos con el fin de evitar facilitar información pública a la cual se tendría legítimo derecho de acceso, para lo cual convendría armo-

nizar la regulación de ambos derechos (después volveremos sobre esta cuestión de forma más extensa).

4. La normativa en Cataluña

El Estatuto de Cataluña, en el apartado dedicado a la Administración de la Generalitat, establece en su artículo 71.4: “La Administración de la Generalitat, de acuerdo con el principio de transparencia, tiene que hacer pública la información necesaria para que las ciudadanos puedan evaluar la gestión”.

Existe la Ley Catalana 10/2001, del 13 de julio, de Archivos y Documentos, que tiene por objeto la gestión y preservación tanto del fondo documental público como privado, y va algo más lejos que la normatividad española, ya que cualquier persona puede solicitar el acceso, no sólo los ciudadanos, y no es exigible que la documentación pedida forme parte de un expediente. Asimismo, el hecho de que un documento no esté en un archivo no lo excluye de consulta pública. El plazo para resolver las solicitudes de acceso a documentos públicos es de dos meses, y el silencio se considera negativo, plazo que se considera excesivo.

d) LÍMITES Y OBSTÁCULOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Ya me he referido a los límites al hablar de la regulación, pero hay que mencionar específicamente el acceso o la difusión de información pública cuando ésta pueda contener datos de carácter personal. Éstos no son los únicos límites en el acceso a la información que recogen los ordenamientos jurídicos (hay otros previstos para proteger las actuaciones del gobierno, la defensa nacional o la seguridad del Estado, la investigación de los delitos o la política monetaria), pero quizá son los que se pueden ver más afectados por el acceso o la difusión de información pública a través de medios electrónicos.

Ciertamente, el uso generalizado de los medios electrónicos genera nuevos riesgos para la intimidad de las personas, y más respecto a los datos de carácter personal, dado que facilitan la recopilación, ordenación y difusión de esta información.

El ejercicio de los derechos no es ilimitado, tiene como límite la afectación que su ejercicio puede representar respecto a otros que también deben de ser objeto de protección.

Así pues, en cada caso concreto hay que hacer un ejercicio de ponderación con el fin de establecer un adecuado y aceptado equilibrio entre uno y otro derecho.

Este trabajo de ponderación singular, casi artesanal, ante la posible colisión de derechos e intereses, ha sido puesto de manifiesto por los expertos y puede afirmarse que debe superarse la lógica de la colisión y entender que se trata de dos derechos que se sobrepone, que se complementan. Hay que encontrar mecanismos para armonizarlos, para que la protección de los datos personales sea compatible con los otros derechos e intereses protegidos por el ordenamiento, como es el derecho de acceso a la información en poder de la administración.

El Defensor del Pueblo Europeo mantiene una postura crítica sobre la interpretación amplia del concepto de dato personal. En este sentido, ha detectado una peligrosa tendencia a denegar cualquier información que contenga un nombre, con la justificación de que es un dato personal, aunque se refiera a actividades limpiamente públicas. Esta postura se fundamenta, en su opinión, en la idea de la existencia de un derecho fundamental a la participación anónima en actividades públicas.

El Parlamento Europeo afirmó que no debería enarbolarse la protección de datos cuando, por ejemplo, las personas actúan con carácter público, cuando participan en un proceso público de toma de decisiones por propia iniciativa, o cuando intentan influir en dicha toma de decisiones.

El Supervisor Europeo de Protección de Datos elaboró, en julio de 2005, un exhaustivo estudio sobre el acceso público a los documentos y la protección de datos personales en el marco de la normativa comunitaria:

- En primer lugar, el Supervisor entiende que ante una solicitud de acceso a documentos que contengan datos personales, hay que analizar si está en juego la privacidad y la integridad, de acuerdo con la noción que al respecto se desprende de la jurisprudencia comunitaria y del Tribunal

Europeo de Derechos Humanos (TEDH), ya que no todo dato personal puede considerarse íntimo.

- Una vez que se determina que la información a la que se quiere acceder afecta la intimidad, hay que preguntarse si la revelación de ésta es susceptible de afectar sustancialmente al sujeto y, aun así, hay que comprobar si la revelación se incluye en alguno de los supuestos permitidos en la normativa de protección de datos.
- El paso final es el *test* de proporcionalidad que implica un acercamiento necesariamente casuístico. Si como resultado de este *test* se considera que la revelación del dato personal genera un daño sustancial y, por lo tanto, es desproporcionada, se tiene que plantear si el acceso parcial o el anonimato, mediante el procedimiento de disociación, puede ser una solución, como excepción a la regla general de la plenitud del derecho de acceso.

Optar por la comunicación parcial de los documentos también ha sido propuesto por el Síndic de Greuges de Cataluña, en un caso en que lo que se ponderaba no era el derecho fundamental a la intimidad respecto al principio de transparencia de la actividad administrativa, sino al derecho fundamental del ejercicio de un cargo público representativo (después se hará referencia a otros aspectos de la posición del Síndic).

*La publicidad y la proactividad de las administraciones
a favor de la misma*

a) LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Gracias a la expansión de las tecnologías de la información y la comunicación, en la actualidad las administraciones públicas difunden, ofrecen y distribuyen información sin necesidad de que haya una petición o solicitud por parte de los ciudadanos.

De hecho, ésta es una tendencia que hace falta continuar y que responde a la orientación marcada por el Consejo de Europa mediante la Recomendación Rec (2002) 2 del Comité de Ministros de los Estados miembros sobre el acceso a los documentos públi-

cos, cuando determina que, por iniciativa propia y siempre que sea el caso, las autoridades públicas tendrían que tomar las medidas necesarias para hacer pública la información que se encuentra en su poder, cuando el hecho de dar publicidad a ésta ayude al objetivo de promover la transparencia y la eficacia de la administración, o bien anime a la participación bien informada de la ciudadanía en cuestiones de interés público.

b) LA DIFUSIÓN DE LA INFORMACIÓN POR PARTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Se trata de dar un paso más:

- Cabe difundir información que puede ser útil a ciudadanos y empresas.
- Se debe difundir sin petición formal (páginas institucionales, por ejemplo).

Son constantes las recomendaciones internacionales, como las del Consejo Europeo, para una política proactiva de difusión. Ello implica como mínimo:

- Hacer publicidad.
- Facilitar información sobre información.
- Una gran labor educativa.
- Preparar los soportes tecnológicos y los archivos para facilitar el acceso.

Llamaré la atención, sin embargo, sobre la excesiva confianza que a veces se pone en indicadores de transparencia que, si bien son técnicamente adecuados, no reflejan otros aspectos del funcionamiento de las instituciones y dejan escondidas parcelas opacas que incluso tergiversan resultados.

Es necesario ser conscientes de que aún estamos lejos de la universalidad de los medios electrónicos en la relación ciudadanos-administración y que, por lo tanto, todavía no se llega a niveles de satisfacción y cumplimiento como en la relación presencial.

El acceso a la información y la transparencia en el seno de las propias instituciones de control. Autoevaluación

Todas estas consideraciones deben aplicarse de forma ejemplar en el seno de las propias instituciones de control y, especialmente, en su relación con la sociedad y con el público en general.

En algunas parcelas de sus trabajos puede regir el principio de confidencialidad. Los ombudsmen, por ejemplo, a menudo de forma lógica y respetuosa con los derechos individuales, deben mantener la confidencialidad de todos los datos proporcionados por las personas o entidades que han presentado sus quejas.

El Síndic y el acceso a la información y la transparencia

En el ejercicio de mis funciones atiendo a personas o entidades que se dirigen a esta institución porque no han podido acceder a la información de las administraciones públicas o para pedir pautas sobre cómo limitar el uso abusivo del derecho al acceso de dicha información. También se acercan para denunciar algunas disfunciones en el uso de los medios electrónicos para difundir y acceder a la información pública.

Ante actitudes obstruccionistas y arbitrarias de la administración al denegar solicitudes de acceso a la información pública, los ombudsmen podemos aportar buenas prácticas que ayuden a superar estos obstáculos y permitan a los afectados acceder a la información solicitada, sin vulnerar otros derechos.

El estado de los puntos señalados en Cataluña

Con excepción del año 2009, en el que las actuaciones relacionadas con los servicios sociales y la vivienda ocuparon el primer puesto en quejas y consultas, normalmente las quejas relacionadas con el procedimiento administrativo son las que motivan el mayor número de actuaciones de la institución del Síndic de Greuges de Catalunya.

a) LA NO RESPUESTA

Una de las quejas más frecuentes es la “no respuesta” a escritos dirigidos a la administración y, entre estos, los que contienen una petición de acceso a documentación o información pública. Esta situación se reproduce incluso cuando las administraciones crean portales e implantan nuevas tecnologías para que las personas formulen sus peticiones. Lo que debería significar una medida avanzada y moderna de conexión con las personas, dada la persistencia de la conducta de no respuesta por parte de la administración se convierte en un argumento más de erosión de la confianza de los ciudadanos en la administración.

En estos casos de no respuesta o de respuesta insuficiente, incongruente o ininteligible por parte de la administración, le recuerdo, a través de las resoluciones, lo siguiente:

- Debe dar respuesta escrita a las cuestiones que las personas le planteen por escrito, tanto en el marco de un procedimiento administrativo como cuando formulen sugerencias, propuestas, quejas o demandas de información.
- Debe contestar de forma expresa los escritos de desacuerdo que el interesado pueda formular, aunque la resolución administrativa sea firme.
- El silencio administrativo permite al interesado acceder a la tutela judicial, pero no exime a la administración de la obligación de dar respuesta ni le impide resolver en cualquier sentido.
- La falta de competencia o la incoherencia de las peticiones formuladas no le exoneran del deber de respuesta.
- Las respuestas tendrán que ser razonadas, inteligibles y congruentes con las peticiones o las alegaciones formuladas para no causar indefensión e inseguridad jurídica a las personas que se dirijan a ella.
- Debe evitar que los procedimientos finalicen con resoluciones estandarizadas que puedan vulnerar el derecho a una respuesta congruente.

b) INCUMPLIMIENTO DE PLAZOS

Otro motivo de queja persistente es el incumplimiento de los plazos de resolución por parte de las administraciones públicas y las dilaciones injustificadas en la tramitación de los procedimientos administrativos. En estos casos, le recuerdo a la administración que:

- Debe cumplir con los plazos de tramitación previstos y que no puede justificar su incumplimiento en la falta de medios o en la inadecuada organización de sus servicios.
- La demora irracional, desproporcionada y sin causa justificada en la adopción de la resolución administrativa puede dar lugar a responsabilidad patrimonial, sin perjuicio de la complejidad de la cuestión debatida y de las incidencias surgidas en el curso de la tramitación.
- El diseño del circuito administrativo, aparte de los trámites preceptivos derivados de la normativa, es importante tanto para simplificar los trámites como para evitar demoras injustificadas; por lo tanto, la administración debe realizarlo ponderando costes temporales y monetarios, sin menguar la calidad de la decisión final ni afectar negativamente los intereses y los derechos de las personas.
- Debe resolver en un plazo razonable todas las solicitudes de acuerdo con el orden de admisión y tiene que priorizar determinadas solicitudes por razones excepcionales y motivos justificados, siempre y cuando estén debidamente motivados.

c) DENEGACIÓN SIN MOTIVACIÓN

Respecto a las quejas formuladas ante la institución relacionadas con el acceso a la información/documentación pública, se fundamentan en denegaciones por parte de la administración sin motivo, por razones distintas a las previstas legalmente o por interpretaciones exageradas de los límites legales del acceso a la información. En ocasiones, la administración exige al peticionario una justificación de la finalidad de la consulta o alega razones de oportunidad para denegar el acceso. Podríamos destacar, entre otros, los siguientes casos:

- *No reconocer la condición de interesado a quien la tiene para acceder y consultar la documentación de un expediente en trámite, o exigirla cuando ostentar esta condición no es necesaria.* En un caso, una ciudadana quería tener acceso a un convenio urbanístico, y el ayuntamiento le negó el acceso. Explicó que dicha ciudadana estaba en desacuerdo con determinadas cláusulas, sobre todo con la obligación de satisfacer, en su condición de propietaria, determinadas cantidades por concepto de costes de urbanización.
- *Denegación del acceso por posible afectación a la seguridad y la defensa del Estado.* Por ejemplo, un ciudadano quería tener acceso a un documento municipal que recogía el Plan de Calidad y Mejora del Servicio de Policía Local, y el ayuntamiento le denegó el acceso por una posible afectación a “la seguridad y la defensa del Estado, la investigación de delitos o la intimidad de las personas”.
- *Denegación del acceso por posible afectación del derecho a la intimidad porque el documento contiene datos personales.* En estos casos, la buena práctica que propongo es que se facilite la consulta de la documentación pública, y si afecta a la intimidad y no está permitida, que antes de denegarla se estudie si el acceso parcial o el anonimato, mediante el procedimiento de disociación, es posible para acceder a la parte de la documentación no afectada por dicha prohibición.
- *El abuso en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.* Desde otra perspectiva, observo que hay algunos ciudadanos que solicitan a la administración grandes cantidades de información.
- *El acceso a la información de los electos municipales.*

*Los retos que desde el Defensor
de las Personas de Cataluña se han identificado*

En la materia que nos ocupa y con las potestades de que dispongo, considero que debo dirigir mis actuaciones a superar los siguientes desafíos:

a) LOS PLAZOS

Los plazos de resolución determinados legalmente para que la administración resuelva, si se toman en cuenta las ventajas que aportan las nuevas tecnologías, son totalmente excesivos. En el caso de España, el plazo estándar de tres meses previsto para la mayoría de las actuaciones administrativas no se adecua en absoluto a las legítimas expectativas que la ciudadanía manifiesta para concebir que su administración es diligente y plenamente accesible.

Si además consideramos que en los casos de acceso a la información también el plazo de tres meses para responder estas peticiones es el residualmente determinado, en ausencia de una regulación específica sobre la materia, la necesidad de regular y exigir plazos de respuesta más cortos y razonables es incuestionable.

b) CONCEPCIONES DECIMONÓNICAS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN

Sin perjuicio de la correspondiente previsión legislativa general sobre el acceso a la información pública, inexistente en España, es imprescindible cierta labor pedagógica para superar concepciones decimonónicas de la información pública, con el fin de que los agentes de la administración asuman e impregnen en su cultura organizativa que:

- Las informaciones de las administraciones públicas pertenecen a todos.
- El retraso y el silencio ante peticiones de información no son aceptables.
- La transparencia es la mejor manera para que los ciudadanos conozcan el gasto público, y así se eviten prácticas fraudulentas o corruptas.

Los ombudsmen pueden prevenir o reparar injusticias, más allá del estricto control de legalidad, a través de resoluciones que incorporen buenas prácticas destinadas a potenciar la efectividad de los instrumentos al servicio de la transparencia y a evitar la corrupción.

c) LA ACTIVIDAD DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN. LAS VALORACIONES

En aquellos ámbitos donde la actividad de la administración es discrecional (valoraciones, órganos de selección, función pública, por ejemplo), manifestar la necesidad de transparencia, de publicidad del proceso de toma de decisiones y de los motivos que las fundamentan, son propuestas que los ombudsmen pueden hacer a las administraciones para, en definitiva, aminorar la percepción ciudadana de que una determinada actividad administrativa, en ejercicio de una potestad discrecional, es injusta.

Los organismos de control tienen limitaciones para acceder a la información sobre el contenido de los procesos valorativos. Por ejemplo, parece difícil intervenir en las decisiones de los tribunales de selección de personal y, obviamente, en mucho mayor medida en las valoraciones académicas, tanto en la selección de docentes como en la calificación de estudiantes. Quizá sería consustancial a un pleno respeto del control al derecho de información superar algunas de estas dificultades, sin perder ni objetividad ni garantías en el procedimiento; más bien al contrario.

Un buen ejemplo es lo que sucede con las quejas de quienes ven afectada su salud, y la buena práctica de los ombudsmen del Reino Unido, conocida como “Clinical Judgement”. En nuestro caso, cuando recibimos este tipo de quejas, las investigaciones se centran en las buenas prácticas administrativas; no emitimos resoluciones sobre un dictamen médico, ya que no disponemos de medios técnicos para hacer este tipo de pronunciamientos. En cambio, en Gran Bretaña, los ombudsmen cuentan con la colaboración de un panel de médicos, nombrados por colegios profesionales que, desde un alto grado de objetividad, analizan y emiten resoluciones sobre diagnósticos médicos.

d) LA PRESUNCIÓN DE VERACIDAD Y LA IDENTIFICACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS

La presunción de veracidad en las denuncias sobre los agentes de la autoridad se puede destruir mediante prueba en contrario, pero a menudo los ciudadanos expresan su impotencia para aportar pruebas que puedan desvirtuar las manifestaciones de los

agentes. Exigir, además, que en el expediente consten todos los medios probatorios posibles en relación con los hechos denunciados es una buena práctica que los ombudsmán pueden incorporar en sus resoluciones para favorecer la transparencia y una mayor motivación de la actuación administrativa. En esta línea, se ha recomendado la identificación con códigos numéricos de los funcionarios de prisiones y del orden público, pero existen resistencias entre las autoridades y los colectivos sindicales de los sistemas penitenciarios.

Otra práctica para alcanzar el reto de una mayor transparencia es sugerir la instalación de videovigilancia en las comisarías y en las prisiones, siempre dentro del respeto de la normativa de protección de la intimidad, para evitar abusos y garantizar el conocimiento de actuaciones públicas que pueden resultar sospechosas de vulnerar derechos fundamentales, tanto de las personas detenidas o internas, como de los funcionarios encargados de su control.

También se ha sugerido la instalación de videocámaras en los vehículos de transporte de detenidos. La revisión de estas grabaciones sólo puede ser realizada por jueces o por el ombudsmán, en el marco de sus investigaciones.

Las medidas que se han tomado para enfrentarlos

Los instrumentos de investigación de que dispongo para supervisar todas estas actuaciones y hacer realidad dichos retos han experimentado cierta mejoría gracias a una reciente modificación de la normativa reguladora de la institución, a través de la Ley 24/2009, del 23 de diciembre, del Síndic de Greuges. Esta ley refuerza los mecanismos de investigación y también los de colaboración con las administraciones.

Así, las autoridades y el personal al servicio de las administraciones, organismos, empresas y personas sujetas a supervisión deben facilitar al Síndic de Greuges, a las personas en quien éste delegue y a sus adjuntos, los expedientes, informaciones, datos y documentación que les soliciten y que estén relacionados con el objeto de una investigación, debiendo facilitar su consulta por medios telemáticos siempre que sea posible.

Las entidades o personas objeto de la investigación disponen de un plazo de 15 días, prorrogable por el Síndic 15 días más, para remitirle un informe sobre los actos investigados, acompañándolo de la documentación que corresponda.

Además, de conformidad con la ley, las personas en quien el Síndic delegue y sus adjuntos pueden acceder a cualquier espacio bajo dependencia de las administraciones, organismos, empresas y personas susceptibles de control para obtener la información necesaria en el curso de una investigación. Las autoridades y el personal al servicio de estas entidades y personas deben facilitarles este acceso.

a) MEDIDAS EN CASO DE FALTA DE COLABORACIÓN U OBSTRUCCIÓN

En caso de falta de colaboración o de obstaculización, el Síndic de Greuges puede adoptar las siguientes medidas:

- Convocar a las personas responsables de los actos objeto de investigación para proceder a su examen conjuntamente.
- Informar de la falta de colaboración o de la obstaculización a la Comisión del Síndic de Greuges para que ésta, si lo considera oportuno, llame a comparecencia a las personas responsables de los actos objeto de investigación.
- Personarse en aquellas dependencias en las que estén custodiados los expedientes objeto de investigación para examinarlos.

b) INFORME E INCUMPLIMIENTOS

El Síndic de Greuges debe dejar constancia en los informes anuales que presenta, obligado por ley, al Parlamento de las administraciones, organismos, empresas o personas que no han colaborado con el Síndic o que han obstaculizado su actuación, así como de la identidad del personal a su servicio que haya sido responsable de la falta de colaboración o de la obstaculización.

Las administraciones, organismos, empresas y personas que no lleven a cabo las actuaciones necesarias para atender las sugerencias o recomendaciones efectuadas por el Síndic o Síndica de

Greuges o por sus adjuntos, habiéndolas aceptado, deben informar sobre los motivos del incumplimiento. En este supuesto, el Síndic de Greuges puede:

- Pedir información complementaria a las administraciones, organismos, empresas y personas afectadas.
- Requerir a las administraciones, organismos, empresas y personas afectadas a cumplir ese deber.
- Presentar un informe especial ante la Comisión del Síndic de Greuges.
- Hacer públicas las sugerencias y recomendaciones efectuadas y el incumplimiento producido.

Por último, hay que destacar que las autoridades y funcionarios que obstaculicen la actuación del Síndic de Greuges pueden incurrir en responsabilidad, según lo establecido en la legislación penal. Si el Síndic aprecia que la actuación de obstaculización presenta indicios racionales de posible delito, debe proporcionar los antecedentes al Ministerio Fiscal para que ejerza, si procede, las acciones que correspondan.

c) INFORMES MONOGRÁFICOS Y AUDITORÍAS

Un buen instrumento de acceso a la información es la elaboración de informes monográficos sobre temas específicos. Su autoría puede emanar de la institución del ombudsman, en colaboración con organizaciones sociales, y estudiosos y académicos en la materia. Estos informes en nuestro caso han versado sobre temas como los sin techo, el sistema penitenciario, los derechos de los trabajadores autónomos y el derecho al acceso a la banda ancha, entre otros muchos. Estos informes tienen su discusión parlamentaria y pueden provocar mociones políticas de mandatos hacia el gobierno.

La nueva ley faculta al Síndic para realizar auditorías sobre cualquier dirección o servicio administrativo. En este sentido, se trata de un trabajo exhaustivo con la total disposición de todo tipo de información que se considere oportuna.

d) CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS Y OTRAS PREVISIONES

Un gran instrumento para nuestra tarea en general y en concreto para la que nos ocupa en esta exposición sobre el acceso a la información, es el de la creación y difusión del Código de buenas prácticas administrativas. Nació por impulso del primer ombudsman de la UE y nosotros nos hemos inspirado y aportado catálogos de buenas prácticas precisas que desarrollan los principios.

A su vez, en nuestro caso, tenemos el reto de extender las prácticas legales y la adaptación de aquel Código a la realidad de las empresas privadas que ofrecen servicios de interés general, que también son objeto de control por parte del Síndic.

**La tutoría internacional de profesionales
en transparencia del gobierno:
¿puede la transparencia prosperar sin ella?**

*Eliza A. Saunders**

Gracias por haberme invitado a hablar aquí, en el país que tiene la mejor ley sobre libertad de información (FOI) en el mundo. Debo decir que mis colegas en Estados Unidos, y en todas partes, especialmente los que trabajan en jurisdicciones con leyes FOI que datan de hace algunas décadas, están en verdad celosos de esta ley visionaria.

Hoy les hablaré de la importancia de las tareas de tutoría por parte de la comunidad internacional, de los profesionales de la transparencia y de todos los que trabajan para promover y hacer cumplir las leyes gubernamentales en materia de ética.

Para hacerlo, les daré algunos antecedentes de la Universidad de Washington y de mi trayectoria en asuntos de libertad de información. El estado de Washington es una jurisdicción que, en cierto sentido, tiene la ley más liberal de FOI en Estados Unidos, y la capacidad de imponer las penas más altas por incumplimiento. Algunos ejemplos de las multas que se pueden asignar son:

Universidad de Washington: dos millones de dólares (hace 15 años).

Departamento de Correcciones: (3/4 de millón de dólares) (hace dos años).

Declaración de bancarrota de la ciudad de ----- (sic)

Aunque la Universidad recibe menos de 600 peticiones de información al año, revisa anualmente varios millones de páginas

* Directora de Archivos Públicos y Reuniones a Público Abierto de la Universidad de Washington.

de expedientes que a veces son extremadamente complejos. Y la revisión, así como la aplicación correcta de las exenciones legales antes de ser liberados, puede llevar meses.

¿Qué expedientes puede tener una universidad que sean tan complejos? y ¿por qué lleva tanto tiempo revisarlos y liberarlos?

Para entender esto, déjenme describir a la Universidad de Washington (uw). Es la universidad pública de investigación más grande de Estados Unidos. La uw es una institución del Estado con un presupuesto anual mayor a tres mil millones de dólares. No obstante, solamente 10% de los ingresos anuales provienen del Estado. El resto procede de investigaciones patrocinadas por empresas privadas o diferentes gobiernos; de las licencias que se conceden a las empresas privadas en los descubrimientos científicos y las tecnologías que desarrollamos y patentamos;¹ de las cuotas o donaciones de alumnos y de entidades privadas.

Algunos números sobre la Universidad de Washington:

- 30 mil miembros en las facultades y el personal correspondiente.
- 32 mil estudiantes.
- 11 mil graduados.
- Tres *campi*, 14 escuelas y colegios (Facultad de Medicina, Escuela de Enfermería, Escuela de Ingeniería, Escuela de Artes y Ciencias).
- Tres hospitales –con más de mil camas– que atienden a más de un millón de pacientes.
- Red de 1 500 doctores.
- 700 millones de dólares provienen de pagos hechos por los pacientes.
- Departamento de Policía propio, con poder para arrestar al amparo del Estatuto del Estado.
- Uno de cinco centros regionales primarios.

¹ Al respecto puntualizo que autorizamos que nuestros descubrimientos sean llevados al mercado (como un bien público) para agregar los beneficios a nuestros ingresos (por ejemplo, los cepillos de dientes Sonicare), pero –esto es muy importante–, la uw no protege la propiedad intelectual de otros.

La ética

Ahora hablaré de la importancia de la tutoría de profesionales en el campo de la ética gubernamental por parte de la comunidad internacional, y para hacerlo debo contar los inicios de mi carrera en la libertad de información, carrera que se inició de modo accidental. Antes de ingresar a la Universidad de Washington, era jefa de Admisiones en la Facultad de Medicina de Harvard. Cuando llegué a la Universidad, muy pronto me solicitaron que me ocupara de la operación del área de cumplimiento de las obligaciones de acceso a la información. Ésta era un área con problemas. Sin entrar en detalles, será suficiente si les digo que todo el personal del departamento había renunciado. Cuando entré a la oficina por primera vez, estaba sola y miraba muchas oficinas, escritorios y sillas vacíos, que alguna vez estuvieron ocupados por gente.

Tuve que reconstruir el programa de cumplimiento prácticamente desde cero y, aún más, tuve que aprender qué era el acceso a la información. No entendía realmente lo que eso implicaba, ni tampoco nadie más en la Universidad.

Poco a poco diseñé un mecanismo para asegurar su cumplimiento y desarrollé un programa de entrenamiento para más de 30 mil empleados, y contraté personal calificado, entrenado para hacer el trabajo. También creé un curso de apoyo para el personal que no había estado allí antes. Pero hice todo esto de la nada.

No se proporcionaba entrenamiento formal en mi jurisdicción para los funcionarios a cargo de las solicitudes de acceso a la información; de hecho, en todo el mundo no hay muchas jurisdicciones que ofrezcan entrenamiento o apoyen la creación de una cultura sobre el tema. Poco después me pregunté si alguien estaría al tanto de estos temas. Busqué ayuda, de hecho durante varios años.

Un día recibí una llamada telefónica en la que me informaron que una funcionaria del gobierno mexicano, experta en leyes de FOI, estaba en Estados Unidos. Me emocioné. No sólo estaba contenta, sino también entusiasmada porque alguien más estaba enterado del tema.

Pasé una tarde maravillosa con Elena Wolf, del IFAI. Discutimos muchas cosas y ella obtuvo la información que buscaba. Yo me sentía afortunada porque el IFAI, en la persona de la señora Wolf, me rescató. Me rescató del trabajo solitario, de la sensación

de que tenía poca ayuda, de preguntar si alguien se ocupaba de las leyes acerca de la ética del gobierno.

Durante nuestra conversación, ella me preguntó si iría a la conferencia de Cogel (Council on Governmental Ethics Laws). Me sentí apenada, finalmente me armé de valor y le pregunté de qué hablaba. Me miró atónita. Cuando me dijo qué era el Cogel y lo que hace, entendí que ahí estaba la ayuda que esperaba.

El Cogel es una organización internacional compuesta por funcionarios dedicados a la aplicación de la ética, y por organizaciones no gubernamentales (ONG) cuyos campos de interés son las elecciones, el financiamiento de campañas, el acceso a la información, la ética en los gobiernos y los procesos de cabildeo.

Me enorgullece decir que el Cogel se estableció en Estados Unidos en los años setenta. Originalmente eran miembros Estados Unidos, México, y Canadá, pero eso ha cambiado. Tenemos miembros de los países de la costa del Pacífico, de China, de India, de Sudamérica y de Europa oriental.

Inicialmente, los nuevos miembros vienen a Cogel porque son funcionarios de gobierno que trabajan en la emisión de leyes de ética en sus países, o son ONG que intentan construir sistemas de cumplimiento para las nuevas leyes decretadas.

Después de conocer sobre Cogel, la Universidad de Washington se convirtió en miembro y asistí a un congreso anual. Debo decirles que un nuevo mundo, mucho más amplio, se abrió para mí.

Es difícil ir por primera vez a una conferencia profesional, especialmente donde no se conoce a nadie, y donde no se habla la lengua, pero nunca he sido recibida con más gusto que esa vez por mis nuevas colegas. El grupo de FOI me adoptó como nuevo miembro de la familia. Ya no estaba sola.

Allí encontré a gente que no sólo estaba al tanto de la labor que yo hacía, sino que trabajamos juntos para mejorarlo. De repente tenía colegas que habían solucionado algunos de los problemas que yo enfrentaba, y que me ayudarían a resolverlos.

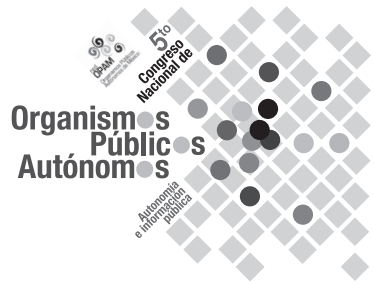
Quedé satisfecha al saber que mi programa en la Universidad de Washington no estaba tan alejado de las comunidades especializadas en ética; cuando se trataron las políticas sobre expedientes electrónicos, pude aportar ideas para solucionar algunos de sus problemas difíciles. Había estado esperando ayuda de parte de Cogel, y resultó que Cogel también esperaba mi ayuda.

Pueden pensar que solamente trabajo en el Programa de Acceso a Información en Cogel, y lo hago, ciertamente, pero una de las ventajas principales de hacerlo es encontrar soluciones gracias a los intercambios y la resolución de problemas que se logran mediante las diferentes disciplinas.

No pasa una semana sin que reciba una llamada o un correo electrónico de algún miembro de Cogel de alguna parte del mundo, cuyo campo de interés son las elecciones, el financiamiento de campañas o la ética en general; gente que está lidiando con problemas de transparencia o privacidad.

Sin la ayuda y el intercambio fomentados por la comunidad internacional, sería muy difícil hacer cumplir cabalmente las prácticas éticas, elecciones limpias y leyes de transparencia. Sin esta comunidad, el desarrollo de la política y la mejora de leyes como éstas en todo el mundo serían casi imposibles. Y sin la ayuda de otros profesionales de la comunidad, la gente abandonaría la pelea y no se beneficiaría de su experiencia.

Cuando tuve mis primeras experiencias en ética gubernamental, no sabía mucho sobre acceso a la información. Me sentía aislada en esta tarea. A través de un miembro de Cogel, el IFAI, encontré la ayuda que había estado buscando. La había estado esperando, y él a mí. Les aseguro que Cogel y la comunidad internacional los están esperando.



Panel magistral Autonomía e información pública

Relatoría del panel magistral Autonomía e información pública

*Román Ignacio Toledo Robles**

Óscar Mauricio Guerra Ford, comisionado ciudadano presidente del Info-DF, tuvo a su cargo la moderación del panel magistral Autonomía e información pública, en el que participaron varios especialistas. Marco Antonio Baños Martínez, del Instituto Federal Electoral (IFE), destacó la importancia de la información para una mejor rendición de cuentas y de un esquema adecuado de conducción institucional; también habló de cómo se crea la información, cuál es el uso que debe dársele y qué modalidades existen para que los ciudadanos puedan acceder a ella.

Precisó que el tema de la transparencia y de las elecciones no ha tenido un desarrollo homogéneo, simultáneo ni paralelo, toda vez que primero se han creado las reglas electorales y posteriormente se han fijado los mecanismos de transparencia para garantizar el acceso a la información pública.

Señaló que en el incremento de solicitudes se advierte el interés de la ciudadanía por conocer la información que genera el IFE, por lo que se enfrenta al reto de contribuir a que los datos sean de utilidad para el ciudadano y se propicie un adecuado uso de los datos personales.

Guillermo Brizio Rodríguez, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), precisó que los principios que rigen a la UNAM se sustentan en su autonomía, entendida ésta como la libertad de cátedra y de investigación; el sentido de identidad y el orgullo de pertenencia a la comunidad universitaria; el uso del diálogo, la razón y el derecho como fórmulas para resolver las diferencias; el respeto irrestricto a la inteligencia y al saber; la búsqueda

* Contralor del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

da de la verdad y el conocimiento de la realidad, y la promoción de la equidad y de la justicia.

La autonomía de la UNAM le ha permitido mantener su independencia tanto de los poderes públicos como de grupos, partidos políticos, credos y organizaciones, e implica para la Universidad derechos y obligaciones, como la de gobernarse a sí misma, realizar sus fines, administrar su patrimonio, determinar sus planes y programas, fijar los términos de su relación con su personal, fungir como un espacio de libertad intelectual en el que se estimule el libre examen y la discusión de las ideas, transparentar el uso de los recursos que se le asignan y estar al servicio de todos los mexicanos. Cuenta con mecanismos propios de control, evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

En materia de transparencia, el ponente señaló que, en atención a las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la UNAM cuenta con su propio Acuerdo para la Transparencia y Acceso a la Información, el cual establece los lineamientos para garantizar el acceso y el tratamiento específico de la información que se detenta, la protección de datos personales y las funciones del Comité de Información y de la Unidad de Enlace. En cumplimiento de su marco normativo, la UNAM puso a disposición de la comunidad universitaria, y de la sociedad en general, una dirección electrónica: <www.transparencia.unam.mx>.

José Antonio Mejía Guerra, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se refirió a la reciente autonomía constitucional del INEGI, a la política de estadística oficial, a los principios fundamentales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre estadística y a los retos que se enfrentan socialmente con la información que genera y su utilidad.

Destacó que la información generada es un insumo importante para diversos sectores de la sociedad democrática y pretende afianzar la confianza en el ciudadano para que, de forma transparente, le dé un uso adecuado y productivo como base de todo tipo de investigaciones y estudios.

Javier Pérez Saavedra, de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), definió la autonomía de las entidades de fiscalización superior en cuatro puntos:

1. Sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.
2. Deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
3. El grado de independencia debe regularse en la Constitución; los aspectos concretos pueden ser regulados por leyes específicas. Especialmente, deben gozar de protección legal, garantizada por un tribunal supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.
4. La autonomía es fundamental para garantizar la objetividad e imparcialidad de la función de fiscalización superior, ya que, de otra manera, la validez de sus resultados sería altamente cuestionada.

Asimismo, comentó que el proceso de fiscalización superior en México tiene garantizada su autonomía en la Constitución, al señalar que la ASF “cuenta con autonomía técnica y de gestión”, lo que faculta a esta entidad para decidir libremente sobre su estructura de organización, su funcionamiento interno, el manejo de recursos federales que se le asignen y el proceso de emisión de informes sobre las auditorías que practica; tiene libre potestad para decidir, dentro de su marco jurídico, qué audita de la cuenta pública, qué entes serán sujetos al proceso de revisión, qué normas de auditoría le resultan aplicables y, en consecuencia, qué procedimientos o mecanismos de fiscalización utiliza.

Respecto a la información pública, la ASF, como ente fiscalizador y en ejercicio de sus atribuciones legales, obtiene información sobre la gestión financiera y de otra índole del poder público federal a efecto de proceder a su análisis, revisión y evaluación, y se sujeta a las disposiciones que rigen la información pública, aplicables a cada emisor, por lo que a la ASF le corresponde hacer un manejo confidencial, con estricto respeto de los criterios de reserva adoptados, en su caso, por quienes lo generaron.

Por su parte, la ASF genera su propia información a partir del proceso de ejecución o desarrollo de auditorías.

Posteriormente, los informes de auditoría se convierten en públicos en el momento en que la ASF los entrega a la Cámara de Diputados mediante la presentación del Informe sobre Resultados

de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. La obligación de hacer públicos los informes de auditoría se cumple en forma simultánea con la difusión, en la página de internet de la ASF, de la totalidad de los informes de auditoría, de las acciones que en cada caso promueva y con la publicación de la opinión o dictamen sobre cada revisión.

La rendición de cuentas y transparencia se cumple con la publicación de la información en los medios electrónicos, sin embargo, es importante señalar que la actividad de fiscalización superior reviste peculiaridades de carácter técnico y complejidades normativas, lo cual dificulta su comprensión por parte de la ciudadanía en general, a quien específicamente está dirigida. Por esta razón, la ASF realiza esfuerzos permanentes para hacer de su información un producto fácil, comprensible y accesible a la sociedad, pese a su complejidad.

Finalmente, Ángel Trinidad Zaldívar, del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), precisó en su participación que en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales, la existencia de organismos autónomos es insoslayable.

Señaló que los órganos autónomos son necesarios para garantizar los derechos fundamentales de las personas y que la mejor vía para cumplir este objetivo es evitar su dependencia de los poderes públicos. La autonomía de las nuevas instituciones es una condición necesaria para generar y afianzar la confianza de la población, pues representa un distanciamiento sano de las presiones de las fuerzas políticas y, por lo tanto, el debido ejercicio de los procesos sustantivos en el quehacer político y social, y el ejercicio de diversos derechos.

En algunos casos, la autonomía se encuentra en la naturaleza político jurídica del órgano, y en otros está implícita constitucionalmente en las funciones que realiza. El IFAI no es un órgano constitucionalmente autónomo, pero cuenta con autonomía operativa, de gestión y de decisión por mandato constitucional, por lo que la naturaleza de su función garantiza el derecho de acceso a la información.

Finalmente, precisó que la autonomía sirve para acercarnos a un Estado democrático, de modo tal que las autoridades se sepan observadas y vigiladas para que la disponibilidad de la informa-

ción no esté sujeta al gobernante en turno. Con esto se pretende terminar con la discrecionalidad y opacidad gubernamental para que los derechos humanos sean una realidad y se elimine la arbitrariedad sobre ellos.

Derivado del contenido de las presentaciones y del análisis de las mismas, se plantean como consensos y retos en materia de autonomía, transparencia y acceso a la información, el establecimiento de mecanismos que permitan que la ciudadanía cuente con la información que generan los organismos públicos, que ésta sea de fácil comprensión, que se le dé una utilidad adecuada y productiva y que, con esto, se garanticen los derechos fundamentales de las personas.

Conclusiones

La creación y fortalecimiento de organismos públicos autónomos es un medio indispensable para que la ciudadanía vea garantizados y salvaguardados sus derechos, ya que al comprobar que actúan de forma independiente y alejada de cualquier tipo de intereses políticos, sociales, religiosos y económicos, entre otros, se fortalece el sistema democrático, la credibilidad y la confianza social.

En materia de transparencia es evidente que los órganos autónomos buscan perfeccionar mecanismos para que la ciudadanía tenga acceso a la información pública de forma sencilla y en un lenguaje que permita su fácil comprensión y adecuado uso en el marco de las disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG).

Autonomía e información pública

*Marco Antonio Baños Martínez**

Acceso a la información y democracia: autonomía institucional para la autonomía de los ciudadanos

En el plano de las ideas políticas, democracia y transparencia (publicidad y rendición de cuentas) son conceptos que han estado siempre en íntima conexión.

Históricamente, las democracias modernas se han forjado sin desarrollar explícitamente mecanismos garantes de la rendición de cuentas y del acceso a la información pública, aunque existe consenso en que no hay democracia sin una sociedad con libertad de deliberación pública a partir del flujo constante de información.

Prueba fehaciente del desfase entre los regímenes democráticos y las leyes de acceso a la información pública en el mundo, es el hecho de que Estados Unidos, la primera democracia de la historia moderna, haya legislado en materia de acceso a la información hasta 1966.

Los mecanismos legales para garantizar la transparencia y el acceso a la información en poder de los poderes públicos son elementos recientes en las democracias del mundo, tal como lo demuestra la cronología en que fueron promulgadas las leyes especializadas en esa materia, desde Dinamarca y Noruega en 1970, hasta Suiza y Ecuador en 2004.

La introducción de leyes de transparencia en esos marcos constitucionales y legislativos significa que, aunque tardíamente, estas naciones han sumado a sus bases democráticas legislaciones en materia de transparencia como un instrumento fundamental que permite, potencialmente, la evaluación directa por parte de los

* Consejero electoral del Instituto Federal Electoral.

ciudadanos del comportamiento de sus gobiernos electos en las urnas.

Es claro que en las organizaciones estatales actuales la idea de una sociedad con información suficiente no se agota con la existencia de medios de comunicación, sino que también se requieren mecanismos como el acceso oportuno y universal a todos los registros administrados por el aparato público, salvo excepciones justificadas, como los datos personales o la información relativa a la seguridad nacional.

La transparencia da autonomía a los ciudadanos y les permite fortalecer sus instrumentos de información específica, en este caso de forma directa, lo que en cuanto a efectos electorales es útil para evaluar y razonar los votos.

Reforma política en materia electoral, camino hacia la transparencia

La vinculación entre la ley de transparencia y las disposiciones electorales viene desde su nacimiento. El párrafo del artículo 6° constitucional que mandata al Estado mexicano garantizar el derecho a la información surgió en el marco de las reformas político-electorales de 1977.

El 6 de octubre de ese año, el presidente José López Portillo envió a la LV Legislatura un paquete de reformas a 17 artículos constitucionales. Se trataba de una reforma de corte electoral, la llamada “reforma política”, que entre otras cosas incorporó al texto del artículo 6° la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Sin claridad aún respecto a la vertiente de la transparencia y del acceso a la información pública, como uno de muchos elementos que permitirían cumplir la responsabilidad constitucional de garantizar el derecho a la información, ese agregado perfiló las bases de la legislación en la materia, lo que cristalizó más de dos décadas después, en junio de 2002, con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las respectivas leyes locales que se promulgaron en los años subsecuentes.

El 18 de septiembre de 1979 –todavía en el marco de la reforma política– el titular de la Secretaría de Gobernación, Jesús Reyes

Heróles, anunció que el Congreso convocaba por primera vez a una consulta de propuestas sobre la reglamentación del derecho a la información.

Las propuestas que se registraron en la consulta de 1980 fueron agrupadas en temas como: garantizar el acceso de organizaciones sociales a los medios, reglamentar la publicidad, limitar los monopolios y el coloniaje informativo o la libertad de los medios para ejercer su función.

Sin embargo, más cerca de la visión que asume el derecho a la información como obligación básica del Estado, encontramos también que en la consulta de Reyes Heróles aparece el siguiente concepto para reglamentar el derecho a la información: “El Estado es la principal fuente de información y, por lo tanto, responsable de proporcionar información plural a la sociedad y de garantizar el acceso a la información que genera como órgano rector de la sociedad”.

La falta de consensos entre todos los sectores involucrados impidió que los resultados de la consulta se concretaran en leyes, hasta que, precisamente en lo relativo a la transparencia y el acceso a la información, llegó una coyuntura favorable que hizo realidad, a partir de junio de 2002, la ley federal y las locales que hoy conocemos.

Sergio López Ayllón ubica dos dimensiones de interpretación que sin duda son complementarias, pero que en algunos casos se han enfrentado como opuestas: 1) la obligación del Estado a proporcionar datos y registros públicos en su poder, y 2) la regulación de los medios de comunicación.

El investigador expone un caso paradigmático en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn) interpretó el derecho a la información: en 1985, la Segunda Sala de la scjn le negó la razón al abogado Ignacio Burgoa, quien buscó ampararse por la falta de respuesta de la Secretaría de Hacienda a una solicitud de información que dos años antes le había hecho sobre datos de la deuda externa de nuestro país, aludiendo los artículos 6° y 8° constitucionales.

Los argumentos de la Corte fueron:

El derecho a la información es una garantía social correlativa a la libertad de expresión que se instruyó con motivo de la llamada “reforma

política”, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, manifiesten de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria, y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.

Con base en estos criterios jurisdiccionales, en la legislación secundaria aprobada en 2002 se avanzó al definir que no sólo se trata del acceso de los partidos a los medios, sino también de la obligación de los órganos del Estado a proporcionar datos en cualquier momento que cualquier persona lo considere oportuno.

Ahora, no sólo basta con proporcionar datos a solicitud de quien lo considere oportuno. En palabras de José Antonio Aguilar, la idea pasiva de transparencia (*active disclosure*) entendida como poner la verdad a disposición de todos, ha evolucionado también a una función activa donde “los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino que también deben divulgar activamente la información que poseen”. Desde otra perspectiva, dice Aguilar, “hablamos de un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran conforme lo establecen las reglas del juego”.

La legislación por sí sola, o incluso la saturación de datos disponibles en las páginas de internet, no sirven si no tienen una presentación accesible para cualquier interesado.

La transparencia y la toma de decisiones

Separar instituciones clave del Poder Ejecutivo y dotarlas de autonomía es una fórmula necesaria para garantizar independencia y certeza en la democracia.

La creación del Instituto Federal Electoral (IFE), luego de la reforma de 1989-1990, apuntó precisamente a subsanar la desconfianza que generaba en los ciudadanos un modelo electoral donde la Secretaría de Gobernación (Segob) era el árbitro de las contiendas. La fórmula de transparentar los procesos electorales mediante un órgano colegiado e independiente del gobierno, que

organiza las elecciones y funge como árbitro de las reglas para preservar la equidad de las contiendas en un foro donde todas las deliberaciones son públicas, tiene por objeto la confianza.

Es en esta lógica de dar certeza a la sociedad donde se enmarca la autonomía de instituciones clave, no sólo en el ámbito electoral, sino también en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

Las dos transformaciones más profundas de la última década en el entramado legal a favor de la democracia mexicana son la reforma electoral de 2007-2008 y la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, así como su respectiva reforma constitucional publicada el 20 de julio de 2007 y las leyes locales en la materia.

Las leyes de transparencia permiten hoy a cualquier persona dar seguimiento puntual a rubros concretos de la gestión pública mediante solicitudes de información y, con ello, vigilar cómo se ejerce el poder, evaluar el desempeño de sus gobiernos y refrendar o castigar con el voto ese desempeño.

En términos técnicos, lo anterior es posible con los marcos regulatorios vigentes y, en cierto sentido, sucede por la repercusión de algunos asuntos que, a través de la legislación en materia de transparencia, llegan a los medios de comunicación; también por el incremento en las solicitudes y consultas que en lo individual hacen los ciudadanos, aunque el ejercicio de esa ley no es todavía rutinario.

Todos los ciudadanos pueden participar en los comicios o utilizar el derecho de acceso a la información como herramienta para tomar decisiones mejor informadas. Aun cuando hay datos duros que demuestran pasos firmes en esa ruta, el camino por recorrer es aún largo.

Balance y retos

Las normas electorales están enderezadas a dar certeza y confianza a los ciudadanos de que su voto será respetado.

Brindar la mayor información a los ciudadanos abona a la confianza y a los elementos de reflexión para la toma de decisiones. Destaco los siguientes ejemplos:

- 1) Todas las decisiones relativas a la organización del proceso electoral y su arbitraje tienen un foro público permanente en el Consejo General del IFE.
- 2) Las actas se hacen públicas al pegarse a la vista de todos en cada casilla electoral de forma inmediata, y los conteos de votos están a la vista de observadores y partidos políticos.
- 3) El IFE es también sujeto obligado de la Ley de Transparencia y los ciudadanos pueden, en cualquier momento, conocer cualquier información respecto a su conducción institucional a través de solicitudes de acceso a la información pública.
- 4) En legislaciones de transparencia locales y federales, los partidos políticos son sujetos obligados, con un equivalente a las unidades de enlace y con ventanilla que atiende las solicitudes de información de los ciudadanos.
- 5) En el ámbito federal el IFE, luego del mandato de la reforma electoral de 2007-2008 y de la reforma constitucional en la materia, ha construido un reglamento que dispone “obligaciones” para los partidos políticos, es decir, información de oficio que debe estar disponible sin que medie solicitud, y ahí se incluye el padrón de afiliados, la remuneración de sus órganos directivos y todos los informes de gasto, algo imposible hasta hace pocos años.

¿Cómo ha ejercido la sociedad mexicana su derecho a informarse, a través de las leyes de transparencia, respecto al comportamiento de sus instituciones electorales y partidos políticos?

Del 11 de junio de 2003, cuando entró en vigor la ley de transparencia federal, hasta el 1 de julio de 2010, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) ha registrado 550 790 solicitudes a la administración pública federal. Casi la totalidad de ellas, 95%, se han realizado mediante el sistema de gestión electrónica en internet.

El IFE ha recibido 9 673 solicitudes de información entre 2003 y 2009.

En 2003 recibió apenas 187, de las cuales 46 estaban relacionadas con datos de los partidos políticos; para 2009 las solicitudes crecieron exponencialmente: 3 022, de las cuales 803 implicaban información sobre los partidos. La demanda de información a las dependencias del gobierno federal se ha incrementado año con año, en 11.1% de 2007 a 2008, por lo que poco a poco la transparencia se arraiga en la cultura de nuestra sociedad. El aumento de peticiones relacionadas con los partidos políticos también muestra la necesidad de robustecer las vías de acceso a datos de interés público: entre 2003 y 2009, 74% de las peticiones tuvieron que ver con información del propio Instituto, y 26%, con la de partidos políticos. Pero en 2009, el porcentaje fue de 68% para el IFE y 32% para los partidos. Significa una tendencia de mayor interés ciudadano por conocer el comportamiento del IFE, pero también el de los partidos.

Las solicitudes de acceso a la información para la administración pública federal superan las 100 mil el año pasado (para 250 dependencias), mientras en el IFE, entre peticiones al Instituto y a los partidos, se tienen más de tres mil al año.

¿Quién solicita información al IFE? La práctica ha mostrado que la transparencia se ejerce no sólo por los medios de comunicación. Las solicitudes realizadas al IFE son, en promedio, 4% de periodistas, 60.9% del público en general, 15.1% profesionistas, 15% estudiantes, 2.7% académicos, 1.5% empleados y tan sólo 0.8% de representantes de partidos y agrupaciones políticas.

Los ciudadanos, también en promedio, reciben exactamente lo solicitado: entre 2003 y 2009, 82% de la información solicitada se entregó, sólo 18% no (por ser clasificada como reservada, confidencial o inexistente). Además, el IFE da a los ciudadanos una instancia de revisión para inconformarse y revisar si alguna información, de forma indebida, no se entregó: el órgano garante de la transparencia revocó 6% de las negativas de información en dicho periodo.

Las solicitudes relacionadas con los datos personales, otro de los temas que ha cobrado relevancia en cuanto a la necesidad de autonomía y reglas claras para la institución que administra las bases de datos sensibles (como el padrón electoral), representan 14.3% de las solicitudes.

En este sentido, tanto en el IFE como en la administración pública federal, la mayoría de las solicitudes se realizan por medio

electrónico. Sin embargo, los números no sugieren que, en el corto plazo, la mayoría de los electores o un considerable porcentaje de ellos ejerzan su derecho de evaluar la gestión pública a través de las leyes de transparencia para premiar o castigar con su voto a las ofertas políticas.

La Asociación Mexicana de Internet señala que en 2007 hubo 23.7 millones de internautas, un crecimiento de 17.5% en comparación con 2006 (entonces fueron 20.2 millones). Alentador consumo si cruzamos el dato con el de solicitudes vía internet, pero insuficiente por la llamada brecha digital. Aquí los órganos autónomos tenemos el reto de encontrar fórmulas que acerquen a los ciudadanos al ejercicio pleno de sus derechos.

Los resultados demuestran que el modelo evoluciona correctamente, pero está lejos de utilizarse en todas sus variables y capacidades. En la medida en que la incorporación de la transparencia a las rutinas ciudadanas de toma de decisiones en términos comiciales sea generalizada, habrá un ejercicio del poder más acotado.

Por ello, el reto y el compromiso de todas las instituciones públicas es brindar autonomía individual a cada ciudadano para que, en libertad y con información, tome decisiones colectivas.

Autonomía e información pública en la UNAM

*Guillermo Brizio Rodríguez**

En los últimos tiempos ha cobrado especial relevancia, y ha sido motivo de diversos foros de discusión, el papel que desempeñan las instituciones de educación superior para un adecuado desarrollo del país.

Parte fundamental de esta reflexión se ha centrado, en particular para las instituciones de educación superior que gozan de autonomía constitucional ya sea federal o local, en si deben rendir cuentas sobre los recursos que diversas instancias del gobierno les otorgan para su operación. Resulta incuestionable que dichos recursos, por la vía de subsidios, representan el esfuerzo que la sociedad en general realiza para la formación de cuadros profesionales; por ello, es innegable que las instituciones están obligadas a informar a diversas instancias de gobierno, así como a la sociedad en general, cómo se aplican estos recursos en cada una de las entidades.

Aunque abundaré en este punto más adelante, es necesario afirmar que, en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha sido uso y costumbre dar cuenta no sólo de los recursos que recibe vía subsidio, sino también de aquellos que genera de manera interna, llamados recursos propios.

A 100 años de su refundación, no sin antes revisar brevemente algo de su pasado, echemos un vistazo al estado que guarda la infraestructura, el manejo de los recursos y los mecanismos que tiene establecidos la institución en materia de rendición de cuentas y transparencia.

* Contralor interno de la Universidad Nacional Autónoma de México. Este artículo fue elaborado en colaboración con Oscar Barreiro Perera, titular de la Unidad de Enlace de Acceso a la Información de la UNAM.

Introducción

La Universidad Nacional Autónoma de México cumple con las funciones de docencia, investigación y difusión de la cultura que el Estado mexicano y la sociedad en general le han encomendado.

Marco histórico

Los intentos para dotar de autonomía a la Universidad, comienzan con los primeros argumentos planteados por Justo Sierra al gobierno federal en 1910, pero no es sino hasta el 4 de junio de 1929 cuando la Cámara facultó al presidente de la república, Emilio Portes Gil, para sentar las bases de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En 1945 entra en vigor la Ley Orgánica en que se cimienta la universidad actual, y se reitera su condición de institución autónoma y nacional que recibe un subsidio regular por parte del Estado.

La Ley Orgánica de la UNAM es el máximo ordenamiento jurídico que regula su personalidad, su estructura y su vida interna.

Esta ley confiere al Consejo Universitario facultades para emitir las normas y disposiciones generales encaminadas a la mejor organización y funcionamiento de la institución.

Autonomía

La autonomía en la UNAM se entiende como la libertad de cátedra y de investigación; el sentido de identidad de los universitarios y el orgullo de pertenencia de su comunidad; el uso del diálogo, la razón y el derecho como fórmulas para resolver las diferencias; el respeto irrestricto a la inteligencia y al saber; la búsqueda de la verdad y el conocimiento de la realidad; la promoción de la equidad y de la justicia, así como la lucha permanente a favor de las mejores causas del país.

La autonomía ha constituido una dimensión fundamental en el desarrollo de la Universidad. Ha hecho a los universitarios más libres, pero también mejores y más responsables. Ha permitido a

la institución mantenerse independiente, tanto de los poderes públicos como de grupos, partidos políticos, credos y organizaciones. En esencia, se trata de una prerrogativa que implica para la UNAM derechos y obligaciones, como la de gobernarse a sí misma, realizar sus fines, administrar su patrimonio, determinar sus planes y programas, fijar los términos de su relación con su personal, fungir como un espacio de libertad intelectual en el que se estimule el libre examen y la discusión de las ideas, interesarse en los asuntos que preocupan a la sociedad mexicana, ser transparente en el uso de los recursos que se le asignan y estar al servicio de todos los mexicanos. Sólo de esta manera, la UNAM puede cumplir con su alta responsabilidad social, al tiempo que preserva su carácter público, gratuito y laico.

Matrícula

Para cumplir con el compromiso que le ha encomendado la sociedad, la UNAM cuenta actualmente con 314 557 alumnos y 43 252 académicos.

Su quehacer se integra a través de 40 programas de posgrado, con 83 planes de estudio de maestría y doctorado; 85 carreras, con 159 planes de estudio y el rubro de educación media superior.

En cuanto a la academia, su infraestructura se compone de 13 facultades, cinco unidades multidisciplinarias, nueve planteles de la Escuela Nacional Preparatoria y cinco planteles del Colegio de Ciencias y Humanidades.

Adicionalmente, cuenta con 29 institutos, 16 centros y ocho programas universitarios. En materia de investigación cuenta con 3 442 académicos en el Sistema Nacional de Investigadores.

Administración de los recursos

Las labores sustantivas de la UNAM relativas a la docencia, la investigación y la extensión de la cultura, están sólidamente respaldadas por una administración eficaz y eficiente que pone los recursos disponibles al servicio de la comunidad universitaria de manera racional e inteligente.

Para ello, es necesario mantener la interacción con el gobierno federal, con el Congreso de la Unión y con el conjunto de las universidades públicas, así como –mediante el diseño y puesta en práctica de mecanismos de colaboración– con el sector privado, con organismos sociales y con organismos internacionales.

La UNAM cuenta con mecanismos que le proporcionan esquemas de control, evaluación, transparencia y rendición de cuentas.

La obligatoriedad de llevar la contabilidad, vigilar la correcta ejecución del presupuesto y preparar la cuenta anual e informes mensuales sobre la marcha de los asuntos económicos de la UNAM se fundamenta en los artículos 1º y 10 de su Ley Orgánica.

Una vez aprobada la cuenta anual por el pleno del Consejo Universitario, y a efecto de informar a la comunidad universitaria y a la sociedad en general, dicha cuenta se publica en la *Gaceta UNAM* y en los diarios nacionales de mayor circulación.

Rendición de cuentas

Dentro de la institución, el Patronato Universitario tiene como parte de sus funciones sustantivas de verificación y fiscalización la de vigilar que las operaciones presupuestales y financieras, así como las contractuales con el personal y con proveedores de bienes y servicios, se realicen en estricto apego a los procesos y normas correspondientes.

Asimismo, el Consejo Universitario ejerce anualmente su facultad de nombrar un auditor externo, a quien le encarga que revise, con criterio independiente y profesional, la cuenta anual que, posteriormente, le será presentada para su aprobación. Como resultado de su trabajo, el auditor externo presenta al Consejo Universitario un dictamen respecto de la razonabilidad de los estados financieros de la Universidad.

Auditoría Superior de la Federación

La política de entregar cuentas claras y transparentes de la UNAM se fortaleció a partir del ejercicio 2001. Además de presentar la cuenta anual al Consejo Universitario, a la comunidad universi-

taria y a la sociedad en general, lo hace también directamente a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, la que a su vez la turna a la Auditoría Superior de la Federación.

Anualmente se integra y entrega a la Secretaría de Educación Pública (SEP) la información que conforma la cuenta pública de la UNAM, la cual incluye información presupuestal y financiera, así como los programas y metas realizadas, correspondientes al ejercicio inmediato anterior.

Posteriormente, la SEP canaliza esta información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, instancia que la turna a la Cámara de Diputados para su discusión y aprobación, previa revisión de la Auditoría Superior de la Federación. Cabe subrayar que en 2009 la UNAM recibió la visita de la Auditoría Superior de la Federación para llevar a cabo una auditoría al desempeño, denominada Funciones de Docencia, Investigación, Difusión de la Cultura y Gestión Institucional, aprobada en el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización de la Cuenta Pública 2008, la cual fue debida y oportunamente atendida. También se solventaron auditorías de diversos tipos, incluidas las de carácter integral para los años 2002, 2006, 2007 y 2008.

Transparencia

Conforme a los principios señalados en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 17 de marzo de 2003 el rector expidió el Acuerdo para la Transparencia y Acceso a la Información de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En dicho acuerdo se establecieron los lineamientos necesarios para garantizar el acceso de toda persona a la información de esta casa de estudios y se determinaron los objetivos que transparentan: el derecho a la información, las obligaciones de la UNAM en esta materia, los criterios para determinar el carácter de la información y cuándo ésta debe considerarse reservada y confidencial, con la adecuada protección de datos personales. Asimismo, se establecieron las funciones del Comité de Información y de la Unidad de Enlace interna.

A partir de esto, se determinó la integración del Comité con la participación del secretario general, el coordinador de Planeación y el contralor de la UNAM, y se nombró como titular de la Unidad de Enlace al director general de Control Presupuestal e Informática. El Comité está asesorado en forma permanente por el abogado general de la Universidad.

La institución puso a disposición de la comunidad universitaria y de la sociedad en general la información requerida por dicho acuerdo. Así, a partir del 13 de junio de 2003 opera la dirección electrónica <www.transparencia.unam.mx>, la cual fue difundida por los medios de comunicación universitarios y publicada en la *Gaceta UNAM* el 16 de junio de ese mismo año.

Asimismo, se instituyeron los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, por medio del formato que aprobó el Comité de Información para estos efectos. Se estableció que las gestiones para atender las peticiones ante las entidades académicas y dependencias universitarias se realizarían a través de correo electrónico.

En la página de Transparencia se puede acceder a las siguientes opciones: Acuerdo para la Transparencia y Acceso a la Información de la UNAM; Acceso a la información; Solicitudes de información; Ubicación, horario de atención, teléfono y correo electrónico de la Unidad de Enlace, y el Informe Anual de esta Unidad.

Durante el periodo comprendido entre el 13 de junio de 2003 y el 30 de junio de 2010, se accedió a la página de Transparencia en 232 609 ocasiones, lo cual representa, en promedio, más de 2 700 accesos mensuales. En particular, destaca que 78% de estas visitas (más de 180 mil) sean externas.

Los temas de estructura orgánica, directorio de funcionarios y remuneraciones mensuales por puesto acumulan 50.8% de los accesos.

Por disposición legal, en el mes de agosto de 2004, el Informe Anual de la Unidad de Enlace de la UNAM se incorporó a la citada página de Transparencia, y ha sido consultado, hasta el 30 de junio de 2010, en 13 848 ocasiones, con un promedio cercano a 200 accesos mensuales, de los cuales 75% son externos.

Como puede constatarse, el Acuerdo para la Transparencia y Acceso a la Información en la UNAM estableció las vías adi-

cionales que permitieron dar a conocer, de manera más precisa y expedita, las actividades que desarrolla la Universidad, lo que propició la conveniente comunicación de la gestión institucional y se obtuvo, como beneficio directo, la transparencia del quehacer universitario.

Con ello, la Universidad Nacional Autónoma de México confirma su vocación de informar, con oportunidad, a la comunidad universitaria y a la sociedad en general sobre las múltiples y variadas actividades que realiza en todos sus ámbitos.

Reflexión final

En virtud de lo expresado en las secciones anteriores, a pesar de su magnitud y complejidad, la Universidad Nacional Autónoma de México mantiene su compromiso de rendir cuentas claras y oportunas a la comunidad universitaria, a diversas instancias del gobierno federal y a la sociedad en general, sin menoscabo de su régimen autónomo por disposición de ley.

La administración de recursos públicos conlleva una evidente responsabilidad para esta institución, que representa el “proyecto educativo y cultural más importante del país, en los últimos 100 años”.

Autonomía e información pública: de la estadística oficial a la estadística pública

*José Antonio Mejía Guerra**

El tema que abordaré es el de autonomía e información pública desde la perspectiva de una institución cuyo objetivo central es la producción de información estadística y geográfica, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En el contexto de los organismos autónomos, el INEGI es relativamente nuevo (la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica que le da autonomía entró en vigor en julio de 2008), pero tiene una gran experiencia en la generación de información (la Dirección General de Estadística ya cumplió 128 años). De hecho, es un caso especial en el ámbito internacional como instituto de estadística con autonomía y con una Junta de Gobierno.

¿Qué se entiende por autonomía? Una definición común dice que es la potestad que dentro de un Estado tienen algunas instituciones para gobernarse mediante normas y órganos propios. Por otro lado, la definición de información indica que es la comunicación o adquisición de conocimiento que permite ampliar o precisar el que se posee sobre una materia determinada, es decir, implica un flujo entre dos entes: quien la genera y quien la recibe y utiliza, creando conocimiento.

De acuerdo con el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “la responsabilidad de normar y coordinar al Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las

* Vicepresidente de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia”. Este organismo es el INEGI. En el mismo sentido, la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG) estipula en su artículo 6°: “la información de interés nacional será oficial y de uso obligatorio para la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios”. En síntesis, el INEGI es el órgano autónomo del Estado mexicano responsable de regular la producción de información estadística y geográfica oficial en el país para simplificar la estadística oficial.

Pero, ¿qué entendemos por estadística oficial? En su origen, la palabra *estadística* procede del latín *statisticum collegium* (consejo de Estado) y de su derivado italiano *statista* (hombre de Estado o político). El término alemán *Statistik*, que fue introducido primero por Gottfried Achenwall (1749), designaba originalmente el análisis de datos del Estado, mientras que *oficial* se define, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, como aquello “que es de oficio, o sea que tiene autenticidad y emana de la autoridad derivada del Estado, y no particular o privado”. Es decir, en su origen el término “estadística oficial” resulta redundante, la información vista como un producto final, una estadística inercial que vale por sí misma y nada más. Sin embargo, la estadística oficial hoy en día no significa de y para el gobierno, ahora se entiende como instrumento clave para el diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas; asimismo, es esencial para la toma de decisiones en el sector productivo, sin dejar de lado que debe ser un elemento que facilite la rendición de cuentas, fomenta la transparencia y, además, sea un insumo básico para la investigación. No es un producto final, sino una materia elemental para la elaboración de muchos otros productos, los cuales resultan de gran importancia para el funcionamiento de la sociedad y, de manera particular, para mejorar las condiciones de vida de cada uno de sus integrantes.

Con el fin de lograr esto, la estadística oficial debe ser vista y entenderse como “estadística pública”, por lo que debe evolucionar con la sociedad y estar plenamente disponible. Para avanzar en este objetivo hay lineamientos y recomendaciones sobre el rumbo a seguir. Un ejemplo de esto son los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales, emitidos por la Organización de las Naciones Unidas.

Estos principios ligan la importancia de la información estadística como parte de una sociedad democrática con la necesidad de mantener los más altos estándares metodológicos y de calidad, además de promover un balance entre la transparencia y la protección de la confidencialidad de los informantes.

A continuación se presentan los 10 principios:

- 1) Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados.
- 2) Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento, y la presentación de los datos estadísticos.
- 3) Para facilitar una interpretación correcta de los datos, los organismos de estadística han de presentar información de acuerdo con normas científicas sobre las fuentes, métodos y procedimientos de la estadística.
- 4) Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas.
- 5) Los datos para fines estadísticos pueden obtenerse de todo tipo de fuentes, ya sea encuestas estadísticas o registros administrativos. Los organismos de estadística han de seleccionar la fuente con respecto a la calidad, la oportunidad, el costo y la carga que le impondrán al informante.
- 6) Los datos que reúnan dichos organismos para la compilación estadística, ya sea que se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos.

- 7) Se han de dar a conocer al público las leyes, reglamentos y medidas que rigen la operación de los sistemas estadísticos.
- 8) La coordinación entre los organismos de estadística a nivel nacional es indispensable para lograr la coherencia y eficiencia del sistema estadístico.
- 9) La utilización por los organismos de estadística de cada país de conceptos, clasificaciones y métodos internacionales fomenta la coherencia y eficiencia de los sistemas estadísticos oficiales.
- 10) La cooperación bilateral y multilateral en la esfera de la estadística contribuye a mejorar los sistemas de estadísticas oficiales en todos los países.

Estos principios llevan a entender la estadística oficial como estadística pública: abierta y transparente, útil y utilizada. Todo lo dicho nos conduce a observar una evolución en la definición del término *estadística* que, de acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, es el “estudio de los datos cuantitativos de la población, de los recursos naturales e industriales, del tráfico o de cualquier otra manifestación de las sociedades humanas”.

El INEGI, como regulador de la captación, procesamiento y publicación de la información, pone en práctica los 10 principios de la ONU en todas sus actividades, busca mejorar su relación con los usuarios de la información en todos los órdenes de gobierno, se acerca al mundo académico en una relación más estrecha con universidades e investigadores y se compromete a una mayor y mejor difusión de sus productos, enfocando esfuerzos a atender al público en general para fomentar una cultura estadística basada en la transparencia y la apertura, con pleno respeto a la confidencialidad del informante.

El INEGI trabaja para que poner juntos los términos información “estadística” y “pública” sea redundante.

Autonomía e información pública en la Auditoría Superior de la Federación

*Javier Pérez Saavedra**

Resultaría innecesario abundar sobre el concepto de autonomía de organismos públicos. En términos generales señalaré, en cambio, algunas ideas en relación con la acepción limitada de autonomía que se aplica en el caso de las entidades de fiscalización superior. La Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, de 1977 y reeditada en 1998, definió la autonomía, en el caso de las entidades de fiscalización superior, de la siguiente manera:

- 1) Las entidades fiscalizadoras superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.
- 2) Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las entidades fiscalizadoras superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
- 3) Las entidades fiscalizadoras superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un tribunal supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

* Auditor especial de Cumplimiento de la Auditoría Superior de la Federación.

Este requisito —la autonomía— es fundamental para garantizar la objetividad e imparcialidad de la función de fiscalización superior, ya que, de otra manera, la validez de sus resultados sería altamente cuestionada. La función esencial de un órgano de fiscalización superior, dentro de un esquema democrático, consiste en añadir una mayor confiabilidad al proceso de rendición de cuentas que primordialmente queda a cargo del Ejecutivo. El proceso de fiscalización superior en México tiene garantizada su autonomía en nuestra norma constitucional que señala que la Auditoría Superior de la Federación “cuenta con autonomía técnica y de gestión” lo que significa, entre otros conceptos, que esta entidad está facultada para decidir libremente sobre su estructura de organización, su funcionamiento interno, el manejo de los recursos federales que se le asignen y el proceso de emisión de informes sobre las auditorías que practica. Esta autonomía implica, entre otras cosas, que la institución tiene la potestad de decidir, dentro de su marco jurídico, qué audita de la cuenta pública, qué entes serán sujetos al proceso de revisión, qué normas de auditoría le resultan aplicables y, en consecuencia, qué procedimientos o mecanismos de fiscalización utiliza. En otras palabras, es libre de decidir el qué, el cuándo, el cómo y el dónde en materia de revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Lo anterior persigue que el proceso de fiscalización se dé con absoluta objetividad, independencia de criterio y, por ende, que esté al margen de consideraciones de carácter político partidario o de intereses particulares. De no ser así, se pondría en grave riesgo la credibilidad en sus tareas y conclusiones, las que, como ustedes saben, resultan fundamentales para la aprobación de la Cuenta Pública de la Federación, con la cual culmina el proceso democrático que señala que el pueblo otorga un mandato para el gasto, a través de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por parte de la Cámara de Diputados, que el Ejecutivo cumple al realizar su ejercicio y rendir cuentas por medio de la Cuenta Pública, para que, finalmente, la representación popular juzgue de nuevo las acciones del Ejecutivo por medio de la cuenta presentada. Es, en otros términos, el ciclo de rendición de cuentas.

Por su parte, el resultado final del proceso de fiscalización superior está constituido por la emisión anual del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública,

que se entrega a la representación popular con el doble propósito de apoyar el proceso político de aprobación de la Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal y para retroalimentar la información que analiza la H. Cámara de Diputados para la emisión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio. Resulta innecesario señalar que en caso de no contarse de origen con esa autonomía institucional, la validez del informe sobre el resultado de la fiscalización superior se vería limitada, al cancelar de hecho la utilidad que pudiera tener para los legisladores.

Concluyo con esta parte de la exposición para señalar que la Auditoría Superior de la Federación, en nuestro país, cumple cabalmente con el principio de autonomía enunciado en la citada Declaración de Lima y ratificado en 2008, en la Declaración de México sobre Independencia.

Ahora toca referirme al siguiente subtema: la información pública. La Auditoría Superior de la Federación, como ente fiscalizador y en ejercicio de sus atribuciones legales, obtiene información sobre la gestión financiera y de otra índole del poder público federal, a efecto de proceder a su análisis, revisión y evaluación. Es claro que esta información, por referirse al origen y aplicación de los recursos federales, está sujeta a las disposiciones que regulan el manejo de información pública a través de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Es pertinente aclarar que al generarse esta información en los entes fiscalizados de los distintos poderes, la responsabilidad sobre su clasificación y difusión, en su caso, corresponde indudablemente a quien la produce. Esa información, clasificada en su origen, se sujeta a las disposiciones que rigen la información pública, aplicables a cada emisor, por lo que a la Auditoría Superior de la Federación no le toca sino hacer un manejo confidencial, con respeto estricto de los criterios de reserva adoptados por quienes la generaron.

La Auditoría Superior de la Federación produce, a su vez, su propia información, que en esencia está representada por su actividad sustantiva al desahogar el proceso de ejecución o desarrollo de auditorías. En términos de auditoría, la información generada por la Auditoría Superior de la Federación se ubica esencialmente en los llamados papeles de trabajo, los cuales por definición legal se consideran reservados. Sin embargo, el producto terminado de

esos papeles de trabajo se representa en la emisión de informes de auditoría sobre las revisiones practicadas, los cuales necesariamente se convierten en públicos en el momento en que la entidad de fiscalización superior cumple con la obligación de entregarlos a la Cámara de Diputados mediante la presentación del Informe sobre el Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. La obligación de hacer públicos los informes de auditoría se cumplimenta, de hecho, en forma simultánea a la entrega que se hace al Poder Legislativo, al difundirse en la página de internet de la Auditoría Superior de la Federación la totalidad de los informes de auditoría, junto con las acciones que en cada caso promueva y con la publicación de la opinión o dictamen sobre cada revisión efectuada.

Así es como la obligación de rendición de cuentas y transparencia que le toca desahogar a la Auditoría Superior queda ampliamente cubierta con la publicación en medios electrónicos. No obstante lo anterior, debe considerarse que la actividad de fiscalización superior reviste peculiaridades de carácter técnico y complejidades normativas, lo cual dificulta de manera importante la comprensión de estos documentos por la ciudadanía en general, segmento al cual, en última instancia, se dirige.

Por ello, la Auditoría Superior realiza esfuerzos tendientes a satisfacer, no sólo en forma sino en fondo, la necesidad de que su información pública reúna también la característica de ser inteligible y accesible para un universo cada vez mayor de usuarios. Ello representa un reto para que, a final de cuentas, los resultados de una actividad técnicamente muy compleja puedan traducirse en un lenguaje que la ciudadanía —que de ninguna manera está obligada a conocer los aspectos técnicos del proceso de fiscalización— pueda entender y sacar sus propias conclusiones.

El propósito de los comentarios hasta ahora realizados es ilustrar, de manera muy simple, algunos conceptos sobre autonomía e información pública con la convicción de que ambos constituyen aspectos fundamentales que hay que fortalecer en beneficio del proceso democrático en nuestro país.

Autonomía ¿para qué?

Ángel Trinidad Zaldívar*

He intitulado esta plática “Autonomía ¿para qué?” pensando en que aquí, juntos, podamos dilucidar si es de verdad tan necesaria esa condición en los múltiples organismos que hoy forman parte del mosaico que compone nuestro sistema político. Para iniciar este ejercicio, tenemos que ponernos de acuerdo respecto a lo que entendemos por autonomía, por lo que propongo adoptar la primera definición que nos da el Diccionario de la Real Academia Española (RAE) que dice que “autonomía es la condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie”.

A partir de esta base podemos decir que autonomía implica libertad de acción y de decisión, pero también, y fundamentalmente, credibilidad. La siguiente pregunta es clave: ¿requieren de esto los organismos hoy aquí representados? La respuesta es simple: sí.

Ninguno de los presentes albergamos la menor duda de que el poder, como diría Madison, “tiende a extenderse”, a absorberlo todo y, por lo mismo, es necesario “refrenarlo eficazmente para que no pase de los límites que se le asignen”. Por ello, la autonomía está íntimamente vinculada con el sistema de pesos y contrapesos, con el equilibrio de poderes. Un verdadero Estado democrático, republicano, tiene repartidos, en varias esferas y niveles, sus poderes. Entre mayor cantidad de poder se encuentre concentrado en unas manos, estamos en presencia de un Estado autoritario, es decir, no democrático. Éste es un principio tan viejo, tan de Perogrullo, que a veces lo olvidamos. La importancia de la autonomía radica en esto, en que la decisión de una autoridad, por más incómoda que le resulte a otra, se tiene que acatar. Y sólo la va a acatar si la autoridad emisora de la resolución no es su subordinada. La evolución

* Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

del Estado ha traído consigo la necesidad de revisar los tradicionales mecanismos de control y autocontrol del poder; de ahí que a la vieja división de poderes le hayan ido creciendo unos brotes, vistos al inicio como malformaciones o tumores, sin los cuales no podríamos hoy explicarnos nuestro modelo democrático. Me refiero precisamente a los organismos autónomos. Debido a las complejidades que implican los mecanismos de ejercicio del poder es, pues, imprescindible su existencia. ¿Alguien podría imaginar que la calificación del proceso electoral se hiciera, como hace algunos lustros, por una de las partes contendientes y no por los organismos autónomos IFE y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)? ¿No sería ridículo y poco creíble que fuesen las propias autoridades ejecutoras de gasto las que se auditaran a sí mismas y no la ASF? ¿Estaría alguien dispuesto a aceptar que las autoridades policiacas y militares se autocalificaran en materia de derechos humanos sin la intervención de las comisiones nacionales y estatales de derechos humanos?

Pues bien, lo mismo sucede en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y, más recientemente, con la protección de datos personales. En estos temas la existencia de organismos autónomos es insoslayable. Únicamente organismos que, como dice el Diccionario de la Real Academia Española, posean la condición de que, para ciertas cosas, no dependan de nadie, podrán darle credibilidad y por tanto fortaleza al complejo entramado que significa la acción gubernamental.

El constituyente permanente, conocedor de la naturaleza humana y particularmente de las tentaciones malévolas que trae consigo el servicio público, a la hora de llevar a cabo la reforma del artículo 6° de nuestra Constitución dejó muy claro en la exposición de motivos que los órganos garantes de la transparencia en todo el país deben tener autonomía de decisión lo “que supone una actuación basada en la ley y en la *capacidad de un juicio independiente al margen de las autoridades en turno*”. Esto implica —continúa la exposición de motivos— que exista “*la mayor independencia en relación con los sujetos obligados y el gobierno de que se trate*”. Esta reforma a nuestra Carta Magna fue de la mayor importancia porque, como afirmaba Madison, “la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en uno solo reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios

constitucionales y *los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás*". Me detengo un momento en esta idea. No sólo se requiere que la norma diga que un organismo es autónomo, sino que quienes la aplicarán tengan la convicción de ejercer esa autonomía.

Esas ideas, plasmadas en la reforma de 2007, ya se pergeñaban en la propia iniciativa de ley que envió el Ejecutivo federal en 2002, que establecía: "en virtud de que los particulares exigen imparcialidad en el órgano responsable de administrar la ley, no se optó por un órgano según las formas tradicionales, sino por uno alejado de las decisiones políticas de la administración centralizada". Esta decisión inicial fue muy importante en su momento, porque es un reconocimiento, desde el propio Leviatán, de las atrocidades que puede cometer sin controles externos, sin organismos *autónomos*.

Los órganos públicos autónomos son necesarios para garantizar los derechos fundamentales a las personas, y la mejor vía para ello es evitar su dependencia de los poderes públicos. La autonomía de las nuevas instituciones es una condición necesaria para construir confianza en la población. Nuestras instituciones, constitucionalmente autónomas o con diferentes grados de autonomía, son resultado del pluralismo político, y al mismo tiempo forman parte del entramado que está llamado a sostener la vida democrática.

Su autonomía debe permitirles, como lo señaló José Woldenberg en el pasado congreso, un funcionamiento alejado de la lógica y las presiones de las principales fuerzas políticas del país y, de esa manera, garantizar procesos sustantivos para el quehacer político, social y el ejercicio de muy diversos derechos.

En el caso del IFAI las tentaciones por evitar las incomodidades están a la vista —creo que no somos los únicos; me parece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), y el IFE nos acompañan en esta situación—. Pero esta situación de presiones e incomodidades se reproduce en los gobiernos locales, donde el poder de las autoridades busca alinear a su lógica a los servidores de dependencias que por mandato constitucional deberían funcionar de manera autónoma.

La autonomía es, sin duda, la piedra de toque de nuestras dependencias. La capacidad para resolver y trazar su propia ruta sin la injerencia de otras instituciones en las que cristaliza el poder

público es una condición no sólo para su buen desempeño, sino para su necesaria sustentabilidad y hasta su sobrevivencia.

En febrero de este año, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM realizó un seminario para discutir el “control de legalidad” al que deben estar adscritos los órganos autónomos. En esa ocasión, el investigador Pedro Salazar señaló que existe un acuerdo más o menos general de que los órganos con autonomía constitucional son el IFE, la CNDH, el INEGI, el Banco de México y, con un carácter especial y poco definido, los tribunales agrarios. Estos organismos comparten una naturaleza constitucional similar, es decir, tienen la condición de que para diversas cosas no dependen de nadie.

En unos casos –continúa Salazar–, la autonomía está en la naturaleza político-jurídica del órgano, como en el caso del IFE, que a la letra dice: “un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral”. En otros casos la autonomía está constitucionalmente referida a las funciones que se realizan, como es el caso del Banco de México, el INEGI y de la CNDH. Por tanto, en estos casos dicha autonomía deriva de la relevancia de las tareas que realizan, estratégicas para el Estado mexicano.

El IFAI, ciertamente, no es un órgano constitucionalmente autónomo, pero tiene atribuidos esos tres niveles de autonomía, –operativa, de gestión y de decisión– por mandato de la propia Constitución. Si analizamos la naturaleza de la función que ejerce el IFAI, vemos que se trata de un órgano de garantía. Esto es, garantiza el derecho de acceso a la información. Una negativa de acceso a la información por parte del IFAI es combatible jurídicamente por la vía del amparo por los ciudadanos. La autoridad no tiene este recurso. ¿Por qué no puede recurrir a una instancia contenciosa la autoridad que se ve afectada por una decisión del IFAI? La respuesta parece obvia, porque se trata de un sujeto obligado, es decir, es el sujeto pasivo del derecho de acceso a la información y no su titular (el sujeto activo del derecho son las personas), y si recurriera ante un tribunal administrativo apelaría a la intervención de otro sujeto obligado, que además es parte de la propia administración pública federal (APF), lo que implicaría una intromisión en el IFAI y por tanto una disminución de su autonomía, lo que es contrario a lo establecido en la Constitución.

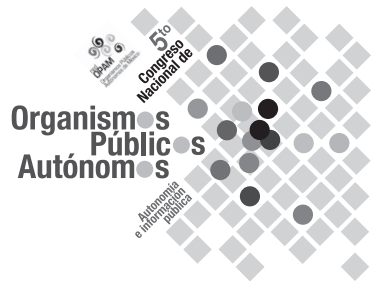
Sin la presencia de organismos de transparencia autónomos, como el IFAI, no hubiéramos conocido el desvío de recursos públicos que hizo Provida, ni a quiénes se les cancelaron créditos fiscales por 74 mil millones de pesos, ni podido exigir a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) que entregara información sobre un asunto relacionado con violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad.

Insisto, sin organismos autónomos, con absoluta independencia del gobierno en turno, nada de esto hubiéramos podido conocer porque, como afirma Elías Canetti: “el secreto ocupa la misma médula del poder”, por lo que si ellos decidieran sobre sus secretos, nada entregarían; todo, absolutamente todo, estaría siempre vedado al ojo ciudadano. Sin organismos autónomos las elecciones las ganaría siempre el partido en el poder, las cuentas públicas se aprobarían sin observaciones, los derechos humanos nunca serían violados, la información estadística y poblacional sólo sería reflejo del ánimo presidencial y la información pública sería únicamente la de los boletines de prensa.

Lo mismo acontece con el tema de datos personales. Debido a los intereses en juego, se requiere una autoridad con autonomía, con plena independencia que pueda resistir las presiones de los grandes consorcios y no pueda ser “capturada” como sucede ya con algunas instituciones. En Europa esto lo tienen muy claro. El artículo 8° de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea establece que, para la protección de datos personales, se “estará sujeto al control de una autoridad independiente”. Por su parte, el Convenio 108 del Consejo de Europa habla también de que “las autoridades de control ejercerán sus funciones con completa independencia”, y la Sentencia 290/2000 del Tribunal Constitucional Español ha determinado que la agencia española de protección de datos se configura como “un ente de derecho público que actúa con plena independencia”.

Para concluir, respondo la pregunta con la que inicié esta breve charla: “autonomía ¿para qué? Para acercarnos más a un Estado democrático, para que las autoridades se sepan vigiladas, observadas; para que la entrega de información no esté sujeta al humor del gobernante en turno; para terminar con la discrecionalidad y opacidad gubernamental; para que la aprobación de las cuentas

públicas, la federal y las estatales, no sea un mero trámite; para que la protección de los derechos humanos sea una realidad más allá del discurso público.



Panel magistral
Los organismos públicos autónomos
de México desde el punto de vista
del Poder Legislativo

Relatoría del panel magistral Los OPAM desde el punto de vista del Poder Legislativo

*Fernando Francisco Cárdenas Oropeza**

El panel magistral Los organismos públicos autónomos de México (OPAM) desde el punto de vista del Poder Legislativo fue moderado por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Luis González Placencia, quien destacó el papel fundamental y la responsabilidad de Estado que tiene el Poder Legislativo en el fortalecimiento de dichos organismos.

En su intervención, Federico Döring Casar, senador del Partido Acción Nacional (PAN), habló de la reforma al artículo 6° constitucional en materia de transparencia que incluía como sujetos obligados a los sindicatos. Indicó que dicha modificación “le quedó grande a la clase política, especialmente al Senado”.

En el contexto de la transición democrática, sostuvo que a los OPA los veía como parte de una contraloría política, con conciencia social, depositaria del poder político no formal, que da cuenta de un Estado que no tenía legitimidad social, política ni democrática.

Desde el año 2000, con el triunfo del PAN en las elecciones presidenciales, se abre la posibilidad para el Estado mexicano y la clase política de fortalecer los derechos sociales de la ciudadanía y redefinir las nuevas formas de hacer política.

Sostuvo que la transición es imperfecta y que muchos de los avances que se dieron en material electoral, transparencia y derechos humanos sólo fueron en el ámbito federal: “Si revisamos muchos de los OPA a nivel estatal, las asimetrías en términos de su autonomía e independencia reflejan la disparidad en la convic-

* Jefe del Departamento de Análisis de la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

ción democrática que tienen los distintos gobernantes de todos los partidos políticos”.

Aseveró que el avance en la transición se dio desde antes del triunfo de Vicente Fox, pero hubo una mala señal en la renovación del Consejo General de IFE en 2004: “Se convalidó por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el chantaje para entrometerse desde el Congreso, pero sobre todo desde los partidos políticos de manera directa, para vulnerar la autonomía de los órganos autónomos”.

El senador Döring subrayó que la transparencia es una demanda ciudadana y no una conquista de los políticos.

Por su parte, la diputada federal del PAN Nancy González Ulloa, en representación de la diputada Josefina Vázquez Mota, expresó que la democracia no se ha consolidado y que las instituciones no han dado respuesta a la ciudadanía, por lo tanto, existe la exigencia de fortalecer a los OPA, ya que constituyen un contrapeso a los poderes estatales.

Hoy en México la democracia enfrenta el reto de un rediseño institucional acorde a la realidad política y a las exigencias de los ciudadanos. Necesitamos mejores mecanismos de rendición de cuentas, de acceso a información clara y ordenada, útil para la toma de decisiones y de efectivos controles a los poderes estatales.

Explicó que las instituciones autónomas han desempeñado una función clave en la democracia mexicana, como se ha visto en materia electoral, derechos humanos, información de estadística oficial y en materia económico-política.

El Poder Legislativo, indicó, es clave para determinar las directivas de los OPA. Entre las características clave destacó la autonomía presupuestaria, jurídica, financiera, reglamentación interna y modelo de gestión.

Los OPA deben servir para empoderar a los ciudadanos, y para tener autoridad moral también deben ser transparentes sobre el uso de los recursos públicos asignados para su operación.

A la fecha, estos organismos no son realmente autónomos porque se politizan los nombramientos de sus titulares. El reto del Poder Legislativo es consolidar acuerdos para mantener una verdadera autonomía de los organismos públicos autónomos.

En tanto, Rubén Camarillo Ortega, senador del PAN, consideró que los OPA son presa de la nueva geografía política en este país.

Puso de ejemplo a la CNDH, el IFE, el Banco de México y el INEGI, y la necesidad de debatir si el marco legal actual responde a las expectativas de la sociedad.

Cuestionó el reconocimiento de la ciudadanía respecto a los OPA. En este sentido expuso que la arquitectura legal es muy importante para que cumplan con sus objetivos, algo que no está sucediendo.

En el caso de la CNDH y el IFE, en el *Diario de Debates* se observa que es grande la cantidad presupuestada por el constituyente y lo que en la actualidad hacen estos organismos.

Lamentó el poco avance en las entidades estatales de estos organismos y preguntó: ¿se les ha dado autonomía para el equilibrio de poderes en la república o para sus aspiraciones personales?

En México, la coyuntura es la que lleva a la toma de decisiones de los titulares de OPA o de quienes forman parte de ellos. La designación es por lealtades en el tablero del ajedrez político, lo cual es negativo para la ciudadanía.

Al respecto, el senador Camarillo propuso establecer un procedimiento diferente para los nombramientos de sus titulares. Incluso, llamó a animar el debate para que los OPA se establezcan como un cuarto poder, que no esté sometido a ninguno de los otros poderes del Estado mexicano.

A su vez, Alejandro Encinas Rodríguez, coordinador del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en la Cámara de Diputados, sostuvo que el papel de los OPA es de los de mayor interés público para rescatar la transición democrática de México, que lamentablemente –desde su punto de vista– ha sufrido severos descalabros. Destacó que el tema de fondo es cómo concebir la autonomía de las instituciones públicas y de los órganos del Estado.

Al hacer un recuento histórico indicó que este debate tiene 189 años; desde 1821, cuando Vicente Guerrero y Agustín de Iturbide en el Plan de Iguala plantearon por primera vez el concepto de autonomía relativa para buscar un acuerdo con la Corona española.

Subrayó que la autonomía de los estados y municipios en este país es una autonomía de papel, porque si bien los estados son soberanos y los municipios, libres, todos tienen una enorme dependencia del gobierno central:

Basta ver la composición de los presupuestos de los estados y municipios para darnos cuenta de que por lo menos en 29 de las 32 entidades sus ingresos provienen, en más de 90%, de las participaciones federales. Por ejemplo, en Guerrero y Michoacán dependen hasta en 99% de sus ingresos del gobierno central. Si no hay autonomía financiera, si no hay capacidad para cumplir con las responsabilidades que le otorga la ley, difícilmente podrá garantizarse un ejercicio autónomo de esas instituciones de gobierno y del Estado.

Consideró que el proceso de la autonomía está ligado a momentos específicos de la vida política de México. Ejemplificó con los casos de la designación de los titulares del Banco de México y de la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), por eso no se garantiza la autonomía en varios de ellos.

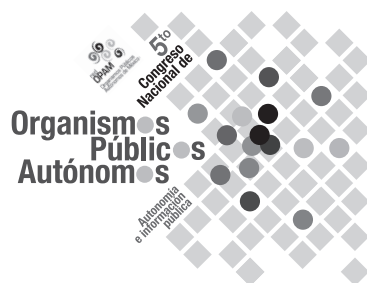
El fortalecimiento de los OPA tiene que ver con la nueva correlación de fuerzas políticas y el agotamiento del partido hegemónico de Estado que obligó a repensar el concepto de ciudadanización en los organismos del Estado.

El concepto de *ciudadanización* surgió por en la necesidad de crear órganos electorales sin la intervención del gobierno, pero se ha desvirtuado. Ahora el concepto de ciudadanización va ligado a sacar a los políticos, para sustituirlos por ciudadanos puros. Pero ahora los ciudadanos ya no son tan ciudadanos, porque son definidos en función de un interés y compromiso partidario.

El proceso de autonomía tuvo avances en la CNDH y en el primer IFE, pero se ha venido degradando tanto en el ámbito federal como en el local.

Por lo anterior, el diputado Encinas propuso el replanteamiento de los OPA a federal y localmente, a la luz de nuevos derechos, como la transparencia y la rendición de cuentas. Dicha propuesta incluye cinco factores fundamentales:

- 1) Proceso democrático y público de elección del titular.
- 2) Autonomía de gestión y presupuestal.
- 3) Dotar de fuerza institucional y jurídica a sus resoluciones.
- 4) Mecanismos de rendición de cuentas.
- 5) Mecanismos de empoderamiento ciudadano y ejercicio de los derechos.



Mesa I.
Importancia de la información
para una mejor rendición de cuentas
y la conducción institucional

Relatoría de la mesa I. Importancia de la información para una mejor rendición de cuentas y la conducción institucional

*Mariana Lojo Solórzano**

Durante la jornada de trabajo se llevaron a cabo dos sesiones y en total participaron 11 ponentes. La primera sesión estuvo integrada por Alfredo Cristalinas Kaulitz, del Instituto Federal Electoral; Uriel de Santos Velasco, por parte de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Aguascalientes; Rogelio Santillán Buena, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Darío Velasco Gutiérrez, del Tribunal Electoral del Distrito Federal y Jesús Limones Hernández, de la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas. La segunda sesión se conformó con Fausto Kubli-García, de la Universidad Nacional Autónoma de México; Elsa Bibiana Peralta Hernández, del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; José Socorro Quevedo Ramírez, del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato; Cornelio Rico Arvizu, de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno de Guanajuato, Pablo Trejo Pérez, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Laura Alejandrina Vergara Vargas, del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.

Los moderadores de estas sesiones de trabajo fueron Luis Emilio López González, del Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes, y Rosa María Cruz Lesbros, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

A partir de los temas expuestos y de la discusión resaltan las siguientes ideas:

* Asesora de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

- Es imprescindible un diseño de modelos de rendición de cuentas que obligue y que sensibilice acerca de la importancia de este mecanismo de gestión.
- Es necesario romper con la espiral de las resistencias ante los mecanismos de control que incrementan la necesidad de otros mecanismos de control, generar incentivos para rendir cuentas con convencimiento y cumplir con la ley con convicción, no sólo por obligación. Se requieren sanciones que inhiban la infracción, por lo que deben ir más allá de las multas.
- Los partidos políticos, como entes de interés público, no pueden estar exentos de la rendición de cuentas ni de mecanismos contables y transparentes para el ejercicio de sus presupuestos.
- La fiscalización no puede ser *ex post* con base en facturas que se prestan a opacidad y simulación en el ejercicio del gasto. La fiscalización debe ser una fase intermedia entre la transparencia y la rendición de cuentas.
- Es una prioridad que la información sea socialmente útil y contar con indicadores que respondan a las necesidades insatisfechas de la población.
- Se debe profundizar en los usos y aplicaciones de la información que se recaba, en la sistematización expedita y en invertir en tecnologías que faciliten estos procesos, sin perder de vista la misión y los objetivos cuando se miden metas y resultados, con el fin de priorizar el servicio que se presta, la atención a las y los ciudadanos y el bienestar de la comunidad.

Se reiteró el compromiso de consolidar la evaluación de los aspectos cualitativos y se puso énfasis en preservar lo que ya se tiene: ya hay información que es pública. También es necesario cuidar que las leyes sigan orientándose hacia la garantía del derecho a la información y que el proceso de generación y consolidación de archivos electrónicos, catalogados con la intención de que sean asequibles a toda solicitud de información pública, continúe.

Gran parte del trabajo versó sobre la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual marca la pauta para todo el proceso de armonización contable para la transparencia que se lleva a cabo en los estados. Asimismo se analizó la experiencia de Aguascalientes

y de Guanajuato, donde se están desarrollando sistemas con base en herramientas informáticas y con lo que se espera homologar toda la contabilidad de las entidades para trabajar en sintonía.

El proceso de armonización contable implica una participación integral de diversos sectores de la sociedad y asesorías de órganos externos, consejos consultivos y organismos internacionales. Se espera que este proceso esté concluido en enero del 2013 y que se pueda tener acceso a la cuenta pública en tiempo real. Este ejercicio implica un gran cambio conceptual y una contabilidad más apegada al sector privado, lo que permitirá una mejor toma de decisiones, pero implica un periodo de capacitación para afrontar esta transformación. No requiere mayores recursos, más bien se trata de realizar reingenierías institucionales. La inversión se debe focalizar en la adquisición de nuevas tecnologías de la información, y para eso se necesita una nueva partida específica.

Es importante que la información que se genera y se pone a disposición de la ciudadanía sea útil, asequible y accesible a todos los sectores de la población, que se pueda usar posteriormente, y que facilite la generación de nuevos conocimientos.

Se suscitó una discusión en torno a los indicadores de gestión y sobre la necesidad de diseñar unos que tengan impacto cualitativo, sobre la posibilidad de una ley que garantice la homologación de este proceso, la pertinencia de la metodología del marco lógico que ya se está desarrollando y sobre cómo mediar entre las características generales, que pueden ser comunes, sin menoscabar las necesidades específicas y cómo atender las necesidades reales de la población. Del mismo modo, hay que generar indicadores a partir de las demandas de la ciudadanía y de la propia percepción de la población sobre los servicios que recibe. Para lograrlo, los indicadores de inicio, conclusión y de resultados son indispensables. Todo con el propósito de hacer evidentes y visibles las problemáticas sociales que se quiere atajar para asumir responsabilidades contables y transparentes al respecto, de las que se pueda rendir cuentas y brindar información clara, con un lenguaje accesible.

Finalmente, se destacó la importancia de retomar este trabajo en los espacios laborales cotidianos en aras de tomar conciencia de la posibilidad que tiene cada persona de incidir en la vida de la comunidad. De esta manera, se adoptará un papel activo como

servidores públicos que dan vida a los órganos autónomos, cuya función primordial dentro del Estado es observar la vigencia de los derechos ciudadanos.

Transparencia como principio de la fiscalización de los partidos políticos

Alfredo Cristalinas Kaulitz*

La rendición de cuentas como detonante de la fiscalización

El tema de la rendición de cuentas se ha considerado como un requisito de la transparencia, y se acepta como ejercicio de pesos y contrapesos, es decir, se trata de una ecuación de dos factores: uno que rinde cuentas y otro que las exige.

Para Andreas Schedler la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Contiene, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.²

La rendición de cuentas se compone de tres aspectos fundamentales: la información, la justificación y el castigo. Es un ejercicio democrático para quien informa y justifica sus dichos y para quien escucha y recibe las justificaciones; así se detona la actividad fiscalizadora, aquella que vigila, revisa y audita, y que concluye necesariamente en la imposición o no de una sanción.

No puede haber una rendición de cuentas justa si sólo se exhiben las conductas inapropiadas sin imponer los castigos correspondientes. Ahora bien, la norma de proporcionalidad exige que la severidad de la sanción dependa de la severidad de la falta.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y el Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, (UFRPP) otorgan

* Director general de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral.

² Andreas, Schedler *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 6ª ed., México, IFAI (Cuadernos de Transparencia, núm. 3), 2008.

facultades a esta Unidad para fiscalizar, vigilar y revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten los partidos políticos, las organizaciones que pretendan obtener el registro como partido político, las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores electorales, con el fin de garantizar la equidad en las elecciones, responder a la exigencia de transparencia en el ejercicio de los recursos públicos y otorgar confianza en los procesos electorales.

Instrumentos de rendición de cuentas (informes, avisos e información específica)

Los partidos políticos en México tienen la obligación de presentar a la autoridad electoral informes, avisos y documentos conforme a los plazos, fechas y formas establecidas en las leyes y normatividad aplicable, con el propósito de cumplir en tiempo y forma con la “rendición de cuentas” respecto del origen y aplicación de los recursos económicos, tanto en su operación ordinaria, como en procesos electorales federales.

Los informes y avisos que deben presentar obligatoriamente los partidos políticos a la UFRPP son:

- a) Informes:
 - i. Anuales.
 - ii. Trimestrales de avance del ejercicio (durante el año del proceso electoral federal no serán presentados).
 - iii. Precampaña.
 - iv. Preliminares de campaña.
 - v. Campaña.
- b) Avisos:
 - i. Sustitución de su representante propietario ante el Consejo General.
 - ii. Responsables de su órgano interno encargado de la administración de los recursos, así como sus cambios.
 - iii. Impresión o reimpresión de ediciones para la corroboración de tirajes.
 - iv. Apertura de cuentas bancarias.
 - v. Contratación de fondos y fideicomisos.

- VI. Lista de las organizaciones adherentes o instituciones similares, fundaciones e institutos de investigación de los partidos, así como las de sus bajas y las de nuevo registro.
- VII. Serie y número consecutivo de los folios de los recibos de ingresos y egresos impresos.
- VIII. Proyectos de contratos a celebrar con empresas especializadas en la recepción y procesamiento de llamadas.
- IX. Previo de la celebración de espectáculos y actos culturales.

Los partidos políticos presentan estos informes con el fin de reportar el origen y aplicación de los recursos correspondientes a su operación ordinaria y a sus procesos electorales federales a la UFRPP para su revisión y análisis. Dichos informes tienen las características siguientes:

- Son los documentos de mayor importancia presentados por los partidos políticos nacionales.
- Reflejan los rubros más importantes de los *ingresos* y *egresos*, tanto de la operación ordinaria como de sus precampañas y campañas electorales federales.
- Los trimestrales y anuales, además de lo anterior, reflejan un *saldo inicial*, mismo que se integra con las cuentas de balance de caja, bancos e inversiones en valores.
- Son considerados por la UFRPP como documentos principales y fundamentales para realizar la verificación, análisis, comprobación y revisión del origen y la aplicación de los recursos de los partidos políticos, con el propósito de forjarse un juicio y emitir una opinión razonable de los mismos.
- Se deben presentar con la documentación correspondiente de balances, auxiliares, pólizas, muestras, reportes e informes.
- Contienen información de lo sucedido en los comités, organizaciones adherentes, institutos de investigación de los partidos políticos nacionales; tanto de su operación ordinaria como de los procesos electorales federales, y la UFRPP revisa su veracidad y oportunidad.

- Su contenido debe concordar con las operaciones y actividades que hayan efectuado los partidos políticos nacionales, con el fin de que tengan representatividad.
- Son verificables y valorables con el propósito de determinar si la información es objetiva y si no está manipulada o distorsionada en beneficio de algún sector u órgano del partido político nacional.
- Satisfacen las necesidades de las personas interesadas en particular, así como de los usuarios en general, pues deben presentar su contenido de manera clara y comprensible para una buena toma de decisiones.
- Son comparables con informes homogéneos de ejercicios anteriores, ya que la estructura en que se han presentado los rubros en los últimos años es similar.

La fiscalización como vehículo de la transparencia

Las facultades de fiscalización respecto a los recursos de los partidos políticos nacionales implican que la autoridad efectúe tareas de control, vigilancia y supervisión del origen, uso y destino de tales recursos. Mediante la realización de estas actividades, el IFE colabora con el ejercicio de rendición de cuentas de los partidos.

En principio, recordemos que la Constitución incluye el derecho ciudadano de conocer la información pública y, asociado a ello, el Cofipe señala que la información que los partidos proporcionen al IFE o que éste genere respecto de los mismos, y sea considerada pública, estará a disposición de toda persona a través de la página electrónica del Instituto.³ Por lo anterior, los informes y demás documentación entregados a la Unidad de Fiscalización para revisión de ingresos y gastos de los partidos se hacen públicos.

Aunado a lo anterior, la UFRPP considera procedimientos de confirmación y revisión, es decir, tiene criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más completo y exhaustivo el proceso de rendición de cuentas en la materia. Los resultados de la fiscaliza-

³ Artículo 6º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y artículo 42, párrafo primero, del Cofipe.

ción le permiten al Consejo General determinar el cumplimiento o la omisión de las reglas que rigen el uso de los recursos que reciben los partidos.

La transparencia y la rendición de cuentas no sólo se refieren al cumplimiento de la norma, implican un ejercicio de cultura democrática. Es decir, cuando los actos de los partidos políticos son de acceso público se fortalece:

- El sistema de partidos, porque los contendientes tienen la certeza de que todos cuentan con los mismos elementos y condiciones para ganar las elecciones.
- La legalidad en el uso de los recursos, en virtud de que las condiciones de transparencia generan un mecanismo de control y todos los partidos procuran dar a conocer el uso legal de sus finanzas.
- La comunicación del partido con sus militantes y simpatizantes, en razón de que éstos pueden verificar que sus donaciones son registradas y gastadas para los fines a los que el partido se comprometió a través de la página del instituto político o del IFE; lo que le da al partido credibilidad ante sus aportantes.
- La ciudadanía informada. Los documentos presentados por los partidos otorgan a los electores mayores elementos para evaluar a los políticos en las urnas.

Los elementos enunciados nos muestran que si bien la información que los partidos proporcionan constituye un ejercicio de rendición de cuentas ante la autoridad, éste se hace extensivo a sus aportantes, sean candidatos, simpatizantes o militantes, ya que la información es pública.

La transparencia y la fiscalización pueden verse como una obligación, pero también como una ventaja para la organización del partido; incluso para reducir los costos que por opacidad y discrecionalidad en el manejo de los recursos generan sanciones políticas y económicas a los partidos.⁴ En consecuencia, las tareas de

⁴ Erica Breth y Julian Quibell, *Mejores prácticas de partidos efectivos: manual participativo para partidos políticos*, Washington, Instituto Nacional Demócrata, 2003, pp. 3 y 4.

rendición de cuentas y la fiscalización deben, además de lo mencionado, cumplirse dentro del partido:

Los partidos políticos que desean protegerse de la corrupción, tienen sistemas democráticos internos, tales como descripciones laborales y reglas claras y escritas que sean conocidas por todos dentro del partido. También tienen mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas. Del mismo modo, tienen cuerpos disciplinarios que investigan de manera activa y toman acciones contra miembros del partido que hayan infringido las reglas. Éstas son herramientas de transparencia.⁵

El reto de un diseño de informes con enfoque socialmente útil para las autoridades administrativas

En el caso de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la rendición de cuentas es una tarea en la que se empeñan la autoridad fiscalizadora y los partidos políticos, pues se traduce en calidad de vida democrática, porque se conoce y da a conocer en qué gastan los partidos políticos su financiamiento.

La información sobre las obligaciones de los partidos en materia de fiscalización está claramente señalada a través de los reglamentos de transparencia y de fiscalización, y ambos sirven como una guía para el manejo de sus recursos. La documentación entregada por los partidos políticos en materia de fiscalización y que se considera pública es la siguiente:

Información que los partidos entregan a la UFRPP:⁶

1. Que debe publicarse en la página del IFE:
 - Los nombres de los responsables de finanzas del partido.
 - El listado de militantes, de organizaciones que se declaren adherentes o similares; de aportantes a las precampañas y campañas, además de la lista de sus dirigentes.

⁵ *Ibidem*, pp. 31 y 32.

⁶ Artículos 5° y 59 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 3°, numeral 13; 13, numeral 19; 20, numeral 10; 21, numeral 18; 27, numeral 3, y 35 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

- La integración y funcionamiento de su estructura organizacional y manual de operaciones que permita identificar a los responsables de las funciones de administración financiera.
 - Los límites de cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas.
 - Los montos totales de cuotas de militantes.
 - Los montos recaudados en actos de autofinanciamiento.
 - Los montos totales destinados a la realización de actividades específicas.
 - Los montos totales destinados a la realización de procesos de selección interna.
 - Los montos de recursos federales destinados a elecciones locales y viceversa.
 - Los montos totales de los pasivos y cuentas por cobrar.
 - La información relativa a los créditos bancarios obtenidos, mayores a los mil días de salario mínimo
 - El número de cuentas bancarias que se abran.
 - Los montos totales destinados al pago de reconocimientos en efectivo por actividades políticas.
 - Gastos de producción de los procedimientos de radio y televisión.
 - Los listados de proveedores.
 - Situación patrimonial.
 - El inventario de sus bienes.
 - Los recursos destinados para el funcionamiento de frentes y coaliciones.
 - Los resultados de auditorías, verificaciones y monitoreos muestrales en diarios, revistas, otros medios impresos y espectaculares.
 - Los informes preliminares y definitivos de campaña. En el segundo caso se dan a conocer cuando el Consejo General aprueba el Dictamen Consolidado y Resolución.
2. Que debe publicarse en la página del partido político:
- Reglamentos, acuerdos o disposiciones que regulen su vida interna.
 - Directorio de sus órganos de dirección.
 - Tabulador de remuneraciones.
 - Montos de financiamiento público.
 - Listado de fundaciones, centros o institutos de investigación.

3. Que los partidos deben entregar, cuando los ciudadanos lo soliciten:
- El padrón de afiliados relacionado con el monto aportado por cada militante u organización.
 - El nombre del frente al que pertenezcan.

La información en posesión del IFE que resulte relevante para el interés ciudadano debe, por disposición del Reglamento de Transparencia, procesarse y sintetizarse por los órganos responsables del Instituto con la finalidad de ponerla a disposición de cualquier persona a través del portal de internet.

La lista de información pública en materia de uso y destino de recursos es extensa, su difusión en los portales de los partidos políticos y del IFE compromete a los actores a tener datos ciertos y verificables. Toda vez que los partidos políticos aspiran a constituir los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado, la probidad y responsabilidad que muestren en el manejo del financiamiento público, el uso de ingresos permitidos y destino del gasto para sus fines, denota experiencia en el manejo presupuestal y apego a la legalidad.

La rendición de cuentas es elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia.

Bibliografía

- Breth, Erica, y Julian Quibell, *Mejores prácticas de partidos efectivos: manual participativo para partidos políticos*, Washington, Instituto Nacional Demócrata, 2003, 75 pp.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 6ª ed., México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Cuadernos de Transparencia, núm. 3), 2008.

Leyes y reglamentos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales.

Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Armonización contable para la transparencia. Avances en el estado de Aguascalientes a agosto de 2010

*Uriel de Santos Velasco**

Antecedentes

El estado de Aguascalientes inició desde el año 2006 los trabajos de diseño de un Modelo contable-presupuestal para armonizar la contabilidad gubernamental, el cual se concluyó en junio de 2008. Actualmente se trabaja en un desarrollo informático mediante el cual sea posible la implementación del modelo diseñado, así como la reingeniería de los procesos contables y presupuestarios.

El 31 de diciembre de 2008 se publicó la Ley General del Contabilidad Gubernamental (LGCG), que estipula la creación de un Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) –del cual Aguascalientes es miembro–, así como de un Comité Consultivo, mismos que son los rectores en este tema y emiten las reglas y lineamientos relacionados con la armonización. Conforme el Consejo las anuncie, el Modelo contable-presupuestal y el sistema diseñado se adaptarán, a esos conceptos.

Es en este marco en el que el gobierno del estado de Aguascalientes, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), formaliza con el Banco Mundial, el 6 de diciembre de 2007, un donativo por un monto de 500 mil dólares para que, a través del Proyecto de Transparencia Fiscal, se apoye a la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes (Sefi) para incrementar su capacidad dentro del estado para armonizar los sistemas contables y poder participar en los intercambios nacionales sobre el estado de desarrollo del Programa de Armonización Contable.

* Director general de Evaluación y Seguimiento de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Aguascalientes.

El objetivo del Proyecto de Transparencia Fiscal es el fortalecimiento de la transparencia fiscal a través del desarrollo de las siguientes herramientas: *i*) producción de información financiera armonizada, y *ii*) apoyo institucional para la disseminación e intercambio de conocimiento.

Diseño de un sistema de contabilidad estatal

Actualmente, se desarrolla una herramienta informática denominada Sistema de Información Financiera (SIF), la cual nos permitirá cumplir con las disposiciones de la LCGG y las emitidas por el Conac.

La herramienta informática en desarrollo incluye los siguientes módulos:

1. Programación y presupuestación.
2. Ejercicio del gasto.
3. Medios de pago.
4. Contabilidad.
5. Productos o reportes.
6. Seguridad.
7. Utilerías.
8. Documentación.

Con la implementación del SIF se tendrán, entre otras, las ventajas siguientes:

- Registro de operaciones con base en “devengado” (actualmente es con base en “flujo de efectivo”).
- Contabilización con base en eventos.
- Trabajo en ambiente web.
- Registro de todas las fases presupuestales del ingreso y del egreso, con congruencia entre la información contable y la presupuestal.
- Conservación de la interconexión con otros sistemas.
- Creación de una cultura del cambio mediante la utilización de tecnologías de vanguardia.

- Generación de reportes para cuenta pública y estados financieros de manera automática y oportuna.
- Flexibilidad del sistema, ya que puede adaptarse a cambios o disposiciones establecidas por la Conac u otra ley.

Asimismo, a través de la Sefi se coordinó el levantamiento de información para el mapeo de los eventos contables y presupuestales (procesos) de las dependencias del sector central (Sefi) y del Instituto de Salud del Estado de Aguascalientes (ISEA).

El levantamiento consistió en generar tres documentos que son:

- Procedimiento actual.
- Procedimiento descriptivo armonizado.
- Mapeo de procesos armonizado.

Esta información, junto con el Modelo contable-presupuestal, sirve de insumo para el desarrollo de la herramienta informática.

Plan de implementación de la armonización contable en los distintos entes públicos del estado

El Plan de implementación está conformado por tres etapas generales:

1. Diagnóstico.
2. Implementación.
3. Seguimiento.

Actualmente, con consultores contratados con los recursos del donativo del Banco Mundial, se desarrolla la etapa de diagnóstico con una cobertura aproximada de 100 entes públicos, etapa que esperamos cubrir en lo que resta de la administración. Quedará pendiente la fase de readecuación de los mapeos de procesos de los eventos en cada ente, así como las etapas dos y tres para la siguiente administración.

La totalidad de entidades públicas en las que se está trabajando son:

Dependencias del sector central	13
Organismos públicos descentralizados	27
Fideicomisos	38
Organismos desconcentrados	4
Organismos autónomos	5
Poder Legislativo	1
Poder Judicial	1
Municipios	11
Total	100

Capacitación e intercambio de conocimientos

Se ha participado activamente en las reuniones del Conac, del cual Aguascalientes forma parte; en los grupos de trabajo del Comité Consultivo, constituidos por la LGCG; en las reuniones del Grupo de Gasto, Contabilidad y Transparencia, coordinado por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; en las del Banco Mundial y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Se han organizado cursos de capacitación para los involucrados en el proyecto de armonización contable en el estado, en coordinación y colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec).

Principales obstáculos y logros

Obstáculos

1. Resistencia al cambio y a la adopción de nuevo Modelo contable-presupuestal y de un sistema informático.
2. Resistencia ante la situación de cambio de gobierno en el estado. El personal, en algunas dependencias, presupone que no continuará laborando para la próxima administración gubernamental. Algunos son enlaces del proceso de implementación.

3. Inquietud por desconocer la fuente de recursos con la que afrontarán la implementación de estas nuevas disposiciones que por ley deben aplicarse en cada entidad.

Logros

1. Se tiene un avance significativo en los ajustes al Modelo contable-presupuestal, diseñado de acuerdo con los documentos que ha emitido el Conac, y en el desarrollo de la herramienta informática.
2. Se preparó el paquete económico para el Congreso de 2010 en el Módulo de Programación y Presupuestación, en 2009.
3. Se presentó ante la SHCP Federal y el Banco Mundial –que mostraron un gran interés y solicitaron reuniones adicionales para intercambiar experiencias– el avance del estado en la implementación del Modelo contable-presupuestal y del sistema informático en desarrollo.
4. Difusión estatal de los documentos aprobados por el Conac, mediante su publicación en el *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes*, así como la difusión en el sector central, organismos públicos descentralizados, órganos autónomos, poderes y municipios, por correo electrónico y a través de la página de transparencia del estado.

Con estas acciones, dirigidas hacia la armonización contable, la administración pública del gobierno del estado de Aguascalientes propone a los entes públicos del estado los mecanismos de coordinación y herramientas necesarias que le permitan: 1) eficientar el control del gasto público; 2) adoptar un nuevo enfoque en la toma de decisiones; 3) ofrecer mejor calidad y oportunidad en la información y rendición de cuentas; 4) incorporar mejores prácticas contables de nivel internacional, y 5) establecer un adecuado control de bienes.

Los indicadores de gestión en el marco de la rendición de cuentas

Fausto Kubli-García*

A partir de la reforma constitucional del artículo 6º, se integraron bases y principios para el manejo de la información en todas las entidades, poderes y dependencias públicas de todos los niveles. En estos términos, la Carta Magna establece que: “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”.

Esta disposición se enmarca en el ámbito de la transparencia, esto es, en la publicación espontánea de la información sin que medie solicitud alguna. Los indicadores de gestión son herramientas que favorecen la rendición de cuentas y ofrecen referentes de resultados concretos en el ejercicio público, con ánimo de disminuir la creciente corrupción. En este sentido, hay sutiles diferencias entre el ejercicio de los recursos públicos y los resultados obtenidos: el propio precepto constitucional se refiere a los conceptos de “indicadores de gestión” y “ejercicio de los recursos públicos”, reconociendo su relación y, sin embargo, disociándolos. Los indicadores de gestión no se refieren a cómo se aplicaron los recursos públicos, sino a por qué y para qué, a la luz del trabajo público y sus resultados.

Por otro lado, es importante señalar que las entidades públicas tienen funciones y composiciones disímboles. Es complicado “tasar” a todas con la misma norma, si entendemos que su gestión va más allá del gasto de recursos. De esta forma, los indicadores de gestión se normarían de forma distinta en todas las entidades

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

públicas, en los poderes de la Unión, en los organismos constitucionales autónomos, en los estados y municipios. Hay muchas entidades que ofrecen servicios a las personas, y la calidad de estos puede reflejarse perfectamente en estos indicadores de gestión. Otro caso puede ser, por ejemplo, en el supuesto de que el país presente un mayor deterioro ambiental después de determinado tiempo, pues esto nos indicaría que las autoridades encargadas de instrumentar las políticas públicas en este rubro no son las adecuadas, aunque su gasto y el ejercicio de los recursos sean transparentes y contablemente satisfactorios; este detrimento ambiental sería el mejor de los indicadores de gestión, pues se enfoca al producto final de la gestión administrativa. Lo mismo se puede decir de la educación, impartición de justicia, salud, seguridad, comunicación, etcétera.

Desde otro ángulo, resulta impropio señalar que no existen disposiciones relativas a los indicadores de gestión. En principio está la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIIPG), que tiene entre sus objetivos (artículo 4º, fracción III): “transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generen los sujetos obligados”. Esto se logra en buena medida con las obligaciones de transparencia establecidas en el artículo 7º de la ley.

También tenemos la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que pretende crear un marco de criterios contables generales y de emisión de información financiera de las entidades públicas. Dicho ordenamiento, vinculante para todo órgano u organismo público, se refiere a la gestión financiera y a su transparencia, que sin duda se enmarcan dentro del rubro: “ejercicio de los recursos públicos”.

Otro ordenamiento es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que instrumenta el actuar de la Auditoría Superior de la Federación. Aunque también se refiere a la gestión financiera, queremos resaltar de este ordenamiento las “auditorías sobre el desempeño”, que se refieren al cumplimiento de los objetivos y las metas en el marco de la situación programática de las entidades públicas. En este sentido, se analiza si se cumplieron las metas con los principios de eficiencia, eficacia y economía. A pesar de que estas auditorías son, evidentemente, un

referente sobre la administración en general, no necesariamente están insertas dentro de los fines del artículo 6° constitucional.

También es importante analizar si los indicadores de gestión deben ser cuantitativos o cualitativos. Debemos subrayar que se ha abusado de informar a la gente sobre la administración en términos cuantitativos, lo que puede tener un enorme sesgo cualitativo. Se señala pomposamente la creación de un número determinado de empleos o la inauguración de tantas escuelas y hospitales; sin embargo, estos números, que son logros y éxitos, pueden matizarse negativamente desde el punto de vista cualitativo si se toma en cuenta que los empleos generados son mal pagados e inestables o si no hay instrumental médico suficiente en los hospitales y si en las escuelas inauguradas los maestros no poseen la preparación idónea.

Otro tema se desprende de la idea de que la Constitución contiene dos partes: una dogmática, en la que se encuentra el conjunto de derechos fundamentales, y una orgánica, en la que están las disposiciones relativas a la estructura del Estado mexicano en su conjunto. Por ello, es preciso subrayar que los indicadores de gestión están dentro del derecho fundamental a la información pública gubernamental, cuya superioridad legal es la máxima. No se trata de una disposición orgánica cualquiera, como considero que se ha tomado.

Una clara rendición de cuentas de la Universidad Autónoma de Yucatán a través del acceso a la información pública

*Luis Enrique León Gómez**

A lo largo de estos años ha permeado, cada vez más, la cultura de acceso a la información, en especial el tema de la rendición de cuentas, entendida como la responsabilidad del sujeto obligado a informar de manera detallada y completa sobre su actuar. Dicha responsabilidad tiene su origen en el derecho establecido en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que el particular o ciudadano puede exigir que le informen sobre las razones por las cuales el sujeto obligado actúa de determinada manera. Así es como la rendición de cuentas se convierte en una relación de reciprocidad entre las partes que intervienen en la misma.

El objetivo de la rendición de cuentas es alcanzar una auténtica democracia, es decir, que las cosas que interesan o afectan a todos se traten y resuelvan con el concurso de todos. Con el cumplimiento de la rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados, se consigue proveer a la sociedad de la absoluta confianza que necesita para la vida diaria.

Ahora bien, se ha dicho en múltiples ocasiones que, para una correcta práctica de la rendición de cuentas, se necesita que la información exista, esto es, que el sujeto obligado genere la información que la Ley de Acceso a la Información Pública demanda.

Como el actuar de cualquiera viene acompañado de una consecuencia, tanto positiva como negativa, el que los sujetos obligados no cumplan debidamente con el rendimiento de cuentas trae consigo una sanción, esto es, que los mismos particulares o ciudada-

* Jefe del Área de Litigio de la Oficina del Abogado General de la Universidad Autónoma de Yucatán.

nos que solicitan información son los mismos que, a través de los diversos recursos dispuestos por las respectivas leyes de acceso a la información, logran la imposición de castigos.

Para la Universidad Autónoma de Yucatán la rendición de cuentas es, más que una obligación, una plena y verdadera convicción, y a fin de garantizar y agilizar el acceso a dicha información, se efectúa una revisión y actualización constante de la página de internet de Transparencia y Acceso a la Información, en relación con la información obligatoria ordenada por el artículo 9° de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y Municipios de Yucatán. Actualmente se cuenta con lo siguiente: la legislación universitaria; el directorio de los funcionarios de nuestra institución; el tabulador de sueldos y salarios, así como el sistema de premios y estímulos al desempeño; el domicilio, número telefónico y la dirección electrónica de la Unidad de Acceso a la Información; los planes de desarrollo, las metas y objetivos de los programas operativos y la información completa y actualizada de los indicadores de gestión; los servicios que ofrece nuestra universidad, así como los trámites, requisitos y formatos para llevarlos a cabo; el monto del presupuesto asignado junto con los informes sobre su ejecución; la información sobre la enajenación de bienes; el dictamen de auditorías practicadas a nuestra universidad; el padrón inmobiliario de la misma; los contratos de obra pública, su monto y a quién le fueron asignados; el informe anual de actividades; el estado financiero; la aplicación de los fondos auxiliares especiales y el origen de los ingresos, y la relación de las solicitudes de acceso que, hasta la presente fecha, ha atendido la Unidad de Acceso a la Información de la Universidad Autónoma de Yucatán.

De igual manera, incluimos en nuestra página el Plan de Desarrollo Institucional, así como los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional, Programa de Fortalecimiento de Gestión, Programas de Fortalecimiento de las facultades, escuelas, Centro de Investigación y de Posgrado.

Asimismo, esta universidad dio cumplimiento con la publicación en su página de Transparencia de los Indicadores de gestión institucional, mismos que determinan el desempeño del aparato administrativo y financiero que sostiene las actividades primordiales de la misma, de acuerdo con lo establecido por la Asociación Mexicana de Órganos de Control y Vigilancia de las Instituciones

de Educación Superior en su Guía de auditoría para el desempeño de Instituciones de Educación Superior (IES).

Con lo anterior se demuestra que la Universidad Autónoma de Yucatán se encuentra comprometida con la cultura del acceso a la información y lleva paso a paso los procesos marcados, ejerce correctamente el gasto público y salvaguarda los principios de legalidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía y transparencia que lo caracterizan.

Sin embargo, para que haya una verdadera cultura de acceso a la información, es necesario que los órganos encargados de regular dicho proceso conozcan cabalmente sus funciones, alcances y límites, pues su actuación debe circunscribirse estrictamente al marco jurídico, ya que actuar de manera contraria significaría el quebrantamiento del Estado de derecho de los sujetos obligados a causa de excesos y abusos.

En ese sentido, es recomendable que las legislaturas de los estados, al momento de proponer a los integrantes de dichos órganos, consideren que los cargos deben ser ocupados preferentemente por abogados conocedores de la materia y sumamente respetuosos de la ley, o bien por personas que tengan absoluta claridad sobre los principios de honestidad, legalidad, objetividad, eficiencia, respeto y transparencia y, desde luego, que cuenten con la asesoría jurídica, siempre indispensable para investir de legalidad los actos de dicho órgano.

En este orden, conviene destacar la importancia de que al momento de designar a los integrantes de los órganos reguladores del acceso a la información se considere el perfil necesario, es decir, su compromiso con la sociedad y con la transparencia, a fin de evitar que las propuestas surjan de compromisos políticos y que, finalmente, se revierten en perjuicio de la propia sociedad y del mismo Estado.

Importancia de la información para una mejor rendición de cuentas y la conducción institucional

Jesús Limones Hernández*

Cuanto más expuesto está el ejercicio del poder político a un sinnúmero de tentaciones, tanto más poderosos motivos conviene dar a los que están revestidos con él para desecharlas. Pero la vigilancia del público es el más constante y universal de todos ellos. El cuerpo del público forma un tribunal, y uno que vale más que todos los otros juntos.

JEREMY BENTHAM

Muchos hemos de coincidir en que la noción de *transparencia* es un concepto que desde hace muchos años está inmerso en diversas definiciones, como las de rendición de cuentas, publicidad, pesos y contrapesos al poder de gobierno, libertad de prensa, etc., también coincidiremos en que, a ojos de muchos, es una utopía, puesto que pudiera parecer que se encuentra ausente, no obstante, debo reconocer que existen instituciones que cumplen con este mandato o principio.

La transparencia es una práctica o instrumento que utilizan las instituciones y organizaciones para hacer del conocimiento de los ciudadanos, cierto de tipo de información sobre el desempeño de sus funciones públicas y algunos procesos de toma de decisiones (una idea más clara de la transparencia es la publicidad); esta práctica está asociada al acceso a la información.

La transparencia se asocia intrínsecamente con la idea de rendición de cuentas; un Estado democrático se fortalece cuando el gobierno y la sociedad se basan en la información y transparencia, en la rendición de cuentas, en una comunicación abierta, honesta, racional y sincera. Estoy plenamente convencido de que si cada institución las garantizara a cabalidad (y no digo que no se

* Auditor Superior de Zacatecas. Ponencia presentada en su representación por Alejandro Iván Hernández Castañeda, jefe del Departamento de Responsabilidades.

haga), contribuiría al fortalecimiento de la sociedad civil y a su articulación con el Estado.

Hemos dado un gran paso al dejar de lado, la discrecionalidad con que algunos servidores públicos decidían, a su libre albedrío, sobre la información que se podía publicar o dar a la sociedad, y se reservaban aquella que, según su criterio, pudiera afectar la funcionalidad del quehacer público. En este sentido quiero mencionar que la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas (Asezac) no contaba con lineamientos o criterios para las adquisiciones, lo que no favorecía el buen desempeño de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas. Durante mi gestión como auditor superior se publicó un acuerdo en el periódico oficial para dar a conocer los montos para las adquisiciones, con la finalidad de contribuir al sistema estatal de información pública de mi estado, con información clara, veraz, oportuna, suficiente y pertinente, y así rendir cuentas claras sobre el manejo de los recursos y garantizar a la sociedad, y a la propia Legislatura del estado, que la entidad de fiscalización contribuiría a la transparencia y al acceso a la información.

Un aspecto que debemos hacer notar, tanto los gobiernos como las instituciones, es que la rendición de cuentas no se limita únicamente a “transparentar la gestión pública”. Quiero decir con esto, que no basta con difundir metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, etc., debemos evitar publicar documentos e información abundante y tediosa, que no sea relevante ni pertinente ni comprensible.

El papel que deben desempeñar los OPAM y las entidades de fiscalización del país es de vital importancia en el tema que nos ocupa, ya que en el ejercicio de nuestras funciones debemos vigilar la observancia de la legalidad y los motivos de la toma de decisiones, controlar el poder y evitar su corrupción. La obligación de todo Estado democrático es garantizar a la ciudadanía el acceso a la información pública.

Para transitar real y eficazmente a una democracia participativa, las herramientas para avanzar en la participación ciudadana y en la cultura política son la rendición de cuentas y el acceso a la información.

La información y documentación en poder de los entes fiscalizables son esenciales para llevar a cabo la revisión y fiscalización superior de las cuentas públicas; los documentos bien conservados y debidamente organizados son el sustento de cualquier adminis-

tración y garantizan con su buen funcionamiento que no se haga mal uso de los recursos públicos.

Este tema ha sido objeto de un seguimiento muy puntual por parte de la Asezac, porque sabemos que a cada acto administrativo corresponde un documento, y aunque no todos corresponden al manejo de recursos públicos, sí reflejan las acciones institucionales. Otro punto importante es el de los tiempos que marca la ley para efecto de la presentación de la cuenta pública para su revisión y fiscalización superior. Debo reconocer que antes no existía una facultad coercitiva para que los entes fiscalizables presentaran en tiempo y forma la cuenta pública; ahora contamos con medios de apremio que nos permiten sancionar dicho incumplimiento, y no lo vemos como una facultad autoritaria o arbitraria, ya que nos permite en un momento determinado emitir los informes de resultados en los tiempos que marca la ley.

En los cursos de inducción que imparte la Asezac, cuando hay cambios de administración, hemos tratado de concientizar a los funcionarios de la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas. Nuestra experiencia profesional nos ha dado la pauta para reconocer que aún existe un gran desconocimiento sobre la responsabilidad legal y moral que implica la administración de documentos. Tratamos de hacerles ver que los archivos de las presidencias municipales que van a dirigir, o de las dependencias u organismos, no son bodegas llenas de papeles inútiles, y que no se puede permitir que un valiente tome la decisión de destruirlos o incinerarlos, por desconocimiento de que en ellos se encuentra información fundamental para el desempeño cotidiano de las actividades. Tratamos de hacerles ver que son archivos que guardan o revisten un carácter probatorio, que son parte vital de un ciclo o periodo importante. Para esto se emiten lineamientos y recomendaciones para su clasificación, conservación y resguardo; además, los exhortamos al uso de las nuevas tecnologías de la información. En nuestro caso, ya admitimos documentación digitalizada para llevar a cabo la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, con la salvedad de que los documentos deben existir físicamente; esto evita que los auditores tengan cajas y cajas de información y documentación en sus lugares.

Reflexiones

Lo más importante como organismos autónomos, en el caso de las entidades de fiscalización superior, es seguir contribuyendo a que la transparencia y la rendición de cuentas sean prácticas comunes en el ejercicio de la acción gubernamental y un elemento indispensable en la relación gobierno-sociedad. Para lograrlo, deberán:

1. Promover las reformas constitucionales y legales con el propósito de que los órganos de fiscalización estatales dispongan de autonomía constitucional plena, lo que implica poseer independencia administrativa, operativa y funcional, así como autonomía financiera.
2. Rendir cuentas a la sociedad de manera oportuna y transparente acerca de los recursos públicos que manejan, y ser sujetos de fiscalización.
3. Estar presididas por servidores públicos idóneos, con un perfil moral y profesional adecuado, cuya titularidad sea producto de una convocatoria pública, abierta y transparente, y que los correspondientes procesos de elección y designación se den en tiempos distintos a los correspondientes a los poderes Ejecutivo y Legislativo estatales, con el único fin de garantizar la neutralidad y autonomía de los órganos de fiscalización.
4. Implementar el servicio civil de carrera como herramienta para fomentar el comportamiento ético en los servidores públicos y la excelencia en el desempeño de sus funciones, y fortalecer con ello la función pública y, en consecuencia, mejorar en el aprovechamiento de los recursos. La parte más importante es normar el ingreso del personal, esto es, regular el proceso de selección de candidatas para cada puesto y garantizar igualdad de condiciones y un reclutamiento basado en el trato.

**Importancia de la información para una mejor rendición
de cuentas y la conducción institucional.
¿En dónde radica la importancia?**

*Elsa Bibiana Peralta Hernández**

Es un hecho que los cambios actuales requieren de innovación, es decir, de hacer más competitiva o productiva la administración pública en todos los ámbitos de su ejercicio; ya no limitada sólo al quehacer del Poder Ejecutivo, ni siquiera a acotar a los otros poderes –Legislativo y Judicial, que han cobrado mayor protagonismo–, sino que incluya las tareas de todos los entes que, por su función, han sido denominados autónomos y que se encuentran desvinculados de los órganos de gobierno, pero cuya naturaleza tiene como objetivo su desempeño con competencias bien definidas.

Esta innovación administrativa no tiene como finalidad lograr que todos los entes mencionados cumplan sólo con su función. Va más allá. Tiene que ver con un cambio en el que la sociedad perciba que el gobierno cumple con los fines para los que fue creado, los cuales, aun cuando se cuestionen, siguen vigentes, tan vigentes como los reclamos sociales de justicia, equidad y atención a las demandas de todo tipo de servicios con eficiencia, rapidez y conforme a derecho.

Desde esa perspectiva, tenemos dos vertientes principales: una interna, es decir, cambiar a los entes desde dentro, en su organización y funciones; y otra, externa, que debe hacerse a través de la evaluación de terceros creados para tal fin y de la percepción ciudadana.

El aspecto de la organización implica un cambio en la estructura sin crecimiento, con varios puntos a atender: *reestructura* y *homologación de procedimientos*, la *generación de información*, la *armoni-*

* Contralora general del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

zación contable, la *rendición de cuentas*, misma que se traduce en *transparencia* en el manejo de los recursos asignados al gobierno; para lo cual tendrá que someterse a la *evaluación del desempeño*, con diversos parámetros previamente diseñados que nos mostrarán si el rumbo se encaminó a sus fines, lo que llamaremos *conducción institucional*; que no debe tener otros intereses que el *desarrollo sustentable* del país para, finalmente, sujetar a los responsables a un *esquema homologado y ético de responsabilidades*, para responder ante la sociedad por esa *conducción*.

La organización, desde el *punto de vista de la operación*, se ha caracterizado por la deficiencia en el flujo de los procedimientos, pues ha respondido a patrones de actividad similares, determinados por una normatividad diversa que no se adecua a las necesidades del servicio ni a la innovación tecnológica con la misma rapidez que ésta avanza. Esto también se evidencia en el proceso relacionado con la administración de la organización, separada en la mayoría de los casos de la parte sustantiva, es decir, de la misión y visión del ente, en el supuesto de que se hayan determinado.

En consecuencia, *el sistema administrativo* incluye estructuras organizacionales grandes y obsoletas, con normas y procedimientos (en los casos en que existen) que no se apegan a la operación, muy lejos de normar lo que realmente se hace y, menos aún, lo que debe hacerse; sin lineamientos claros que por lo mismo, se ciñen a políticas discrecionales que dependen del perfil del titular del área de que se trate o de quien deba tomar las decisiones.

En este panorama surge, ya hace algunos años, el esquema de transparencia y rendición de cuentas, entendido como una obligación del servicio público de informar acerca de sus acciones y justificarlas ante la sociedad. Pero, ¿cómo hacerlo? ¿Basta con informar todo lo que se hace, si ya dijimos qué se hace y cómo se hace?

La respuesta es no. La implementación de la rendición de cuentas puso en evidencia, aún más, las deficiencias organizacionales a que hemos hechos referencia. Por lo tanto, es claro que no basta informar y llenar los portales con gran cantidad de información, en ocasiones incomprensible, y que no consultan ni siquiera los propios servidores públicos del ente que la genera; menos aún la ciudadanía en general.

Si tomamos en cuenta que siempre se ha informado sobre cuánto se gastó y en qué, sin que la sociedad perciba el beneficio di-

recto; la rendición de cuentas no podía, no debía, quedarse sólo en esos contextos. Así cobran importancia los conceptos de presupuesto por resultados y la evaluación del desempeño. Ambos instrumentos son muy útiles; sin embargo, aún se encuentran en construcción.

Nos damos cuenta de que, para lograr nuestro objetivo, es necesario generar información que refleje las dos vertientes principales que mencionamos al principio: un cambio en los entes desde adentro, en su organización y funciones, que se traducirá, en lo externo, en la percepción del ciudadano de que sus reclamos sociales se atienden, esto derivado de los resultados materiales y la implementación de un sistema de informes y monitoreo que permita evaluar desde fuera al aparato gubernamental.

¿Por qué es importante, entonces, la información? Porque su contenido es la esencia de la rendición de cuentas; sin embargo, consideramos que es igual de importante la forma de generarla. Por ello, aun cuando se produce gran cantidad de información, no es uniforme, lo que ha puesto en evidencia otro aspecto: la necesidad de armonizar la operación para hacer posible la generación de información confiable y, por ende, una rendición de cuentas efectiva.

Surge entonces el concepto de *armonización*, entendido como la cooperación o relación de diferentes asuntos para obtener un orden agradable, concordante en la adaptación de diferentes elementos entre sí y con un ambiente. Así, la estandarización de las maneras de generar información es un proceso necesario para la rendición de cuentas. En un enfoque más amigable se habla de armonización.

Si la información es importante, más lo es la forma de generarla: se requiere de esa armonización, en la que existe la convicción de adoptar determinadas reglas para generar información en procesos comunes para los entes. Así surge la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que en el artículo 1° señala como su objetivo establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos. En la fracción 1 del artículo 4° se define lo que debe entenderse por armonización, lo que abarca la revisión, reestructuración y compatibilidad de los modelos contables vigentes nacionales, a partir de la adecuación y el fortalecimiento de las

disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas.

Mucho se ha insistido, en anteriores congresos, en los temas de homologación y armonización de la información o, mejor dicho, de los procedimientos para generarla. Ello le da relevancia a la necesidad de armonizar otros procesos relacionados con la administración de los entes, como la generación de estructuras organizacionales, manuales de organización y procedimientos tipo. Esto nos llevará a la homologación de procedimientos para la generación de información uniforme para la rendición de cuentas, misma que se traducirá en transparencia en el manejo de los recursos asignados al gobierno, que derivará en la evaluación del desempeño con diversos parámetros previamente diseñados, que establecerán la conducción institucional correcta hacia el desarrollo sustentable del país para, finalmente, sujetar a los responsables a un esquema homologado y ético de responsabilidades que responda ante la sociedad por esa conducción.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública acaban de publicar diversos manuales y acuerdos que se ponen a prueba, pues aun cuando sean obligatorios en principio para la administración pública federal, debe considerarse la adopción y armonización mencionados, con la finalidad de homologar la información y operación a que se refieren, para cumplir con los fines de la normatividad contable, que sí es obligatoria. Dicha normatividad es la siguiente:

- Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Financieros.
- Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Planeación, Organización y Administración de los Recursos Humanos, y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en dicha materia.
- Acuerdo por el que se establecen las disposiciones en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

- Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.
- Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección.

Ya se ha comentado sobre la necesidad de homologar los procesos administrativos, aun cuando la naturaleza de la función principal, que justifica la creación de cada órgano, es diversa. Su forma de administrarse debe ceñirse a los principios rectores de la administración pública para el manejo de sus ingresos, egresos, su registro contable y la manera de aplicar las reglas de uniformidad para la rendición de cuentas, para la fiscalización con base en resultados y para la auditoría al desempeño. Todo esto, aunque sea diverso por las distintas funciones, siempre va encaminado a la obtención de un fin en beneficio de la ciudadanía y de la población en general.

De igual manera, es necesario generar un régimen de responsabilidades uniforme, que homologue los procesos administrativos de responsabilidades. La naturaleza diversa de cada ente autónomo no justifica la diversidad en la forma de llevar a cabo los procedimientos para sancionar a los servidores públicos cuando sus responsabilidades derivan de conductas homólogas, pues esto no garantiza sus derechos y, menos aún, que su desempeño sea el esperado por el ciudadano.

Actualmente existe un amplio consenso social y político sobre la armonización que permitirá al Estado cumplir con sus funciones. También se ha gestado, en los últimos tiempos, la idea de una democracia participativa en las decisiones del sector público, pues la toma de decisiones centralizadas o tomadas unilateralmente se consideran antidemocráticas y poco sensibles para resolver las problemáticas sociales.

Destaca, entonces, la importancia de la información y de que su generación armonizada permita la evaluación técnica y social de las tareas encomendadas al gobierno en sus todos sus ámbitos, para una mejor rendición de cuentas y conducción institucional, entendida ésta como la coordinación, dirección y supervisión de los esfuerzos de los organismos para conseguir sus objetivos institucionales, en un marco de promoción de los derechos huma-

nos, pues en esta vertiente el ser humano, como parte de un ente, es el recurso más importante como agente de cambio; mientras que, hacia el exterior, como cliente-sociedad, se vuelve aún más importante por ser el beneficiario principal del cambio en la organización y el receptor de la rendición de cuentas.

Es imperativo en las organizaciones generar cambios que no se vean obstaculizados por grupos afectados en sus intereses. La resistencia al cambio ante el temor de no tener o no poder desarrollar las capacidades para enfrentar la reorganización, también desempeña un papel importante. Es aquí donde la voluntad de generar información para nosotros mismos, como miembros de esa sociedad que exige, debe ser suficiente para que el esquema de rendición de cuentas sea una realidad, materializada en la satisfacción de nuestras demandas sociales.

Si administrativamente compartimos, o debemos compartir semejanzas, la naturaleza de nuestra función no debe hacernos distintos. Si bien se ha insistido en la idea de fortalecer la autonomía, es prioritario también que los órganos, como los aquí representados, intercambien información sobre la esencia de su quehacer diario en defensa y garantía de los ciudadanos, y cumplan los acuerdos alcanzados para lograrlo, como los plasmados en los puntos 3, 4, 6 y 7 de los Acuerdos de San Luis Potosí:

- 3) Se comprometen a establecer mecanismos efectivos y eficientes en el ejercicio, control y evaluación del gasto público, mediante la promoción permanente de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas a la ciudadanía, esencia de los organismos públicos autónomos en un Estado de derecho.
- 4) Reconocen que uno de sus principales retos es la construcción de nuevas bases para la rendición de cuentas, por lo que se comprometen a fomentar el debate interno en la toma de decisiones, así como a ampliar la vinculación y participación de la sociedad civil en los procesos de planeación, ejecución y evaluación de su quehacer.
- 6) Reiteran que el control y la fiscalización mediante la vigilancia ciudadana, los órganos de fiscalización del legislativo y los órganos de control interno son instrumentos necesarios para asegurar la transparencia y rendición de cuentas, para mostrar a la ciudadanía la forma en que se ejerce el presupuesto en relación con los indi-

cadores del desempeño institucional, compromiso que deben tener los organismos públicos autónomos.

- 7) Reafirman su compromiso de avanzar en las tareas de homologación de procedimientos de control y registro del gasto público, así como en la alineación de las bases contables y de la estructura legal que regula las cuentas públicas a la normatividad nacional e internacional, como elementos fundamentales para asegurar una adecuada rendición de cuentas.

En conclusión, debemos continuar con las propuestas señaladas y comprometernos a establecer los mecanismos que nos permitan transparentar y hacer más efectiva nuestra función. Se ha avanzado mucho en este esquema, pero queda pendiente concretar algunos criterios para lograr la vinculación de la sociedad civil con los procesos de planeación, ejecución y evaluación, así como con aquellos que fortalezcan la fiscalización mediante la vigilancia ciudadana. Dentro del esquema de responsabilidades de los servidores públicos, será tarea pendiente la generación de una ley de responsabilidades en la que se establezcan las obligaciones acordes a nuestro entorno jurídico actual, además de establecer un procedimiento homólogo a seguir para fincar de responsabilidades, que respete los derechos del funcionario para que éste pueda responder legalmente por el reclamo que la ciudadanía le haga por su actuar.

Información y rendición de cuentas: bases del conocimiento social

Huini Pérez

En cualquier conversación la información que se tiene es importante para comprender; ésta es una cuestión de la vida cotidiana. Los asuntos gubernamentales y de política también lo son, por lo tanto, estar informado acerca de estos temas permite a la ciudadanía tener un conocimiento de la situación social actual. La información es básica para pedir una rendición de cuentas satisfactoria, ya que muestra los resultados de las acciones llevadas a cabo por los organismos respecto a los problemas sociales. Es indispensable contar con la suficiente información, para tener una opinión sólida como sociedad.

Lo anterior se explica con el esquema de la comunicación que nos enseñaron en la educación básica. La comunicación consta de tres elementos fundamentales: emisor, mensaje y receptor, y este esquema traducido a la rendición de cuentas es: acciones institucionales, mensaje (impacto), aceptación y respuesta de la ciudadanía. Por supuesto, contextualizado en un tiempo y espacio determinado, y cimentado en un bagaje de conocimiento general acerca del tema o problema. Esto se puede abordar mediante la sociología del conocimiento, que es una corriente que se encarga del estudio del conocimiento general-social. En todo conocimiento social se tiene una idea general unificada que permite reproducir el circuito o sistema del habla. Así, se puede inferir que tanto la información como la rendición de cuentas son las bases del conocimiento social.

El interés de la ciudadanía en temas políticos es mínimo, según los resultados de algunas encuestas. Sobre el tiempo que dedican a la discusión de asuntos políticos, en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup) 2003 y 2005, se obtuvieron las siguientes respuestas:

- Cuando está conversando y se empieza a hablar de política, ¿qué hace?

Respuesta	Encup 2003 (%)	Encup 2005 (%)
Usualmente escucha, pero nunca participa en la discusión	51	41
Generalmente participa en la discusión y da su opinión	30	27
Deja de poner atención cuando empiezan a hablar de política	13	21
A veces da su opinión	3	7
Otra	1	2
No sabe /no contesta	2	2

Fuente: Encup 2003 y 2005, disponible en <www.encup.gob.mx>.

- En general, ¿qué tan interesado está en la política?

Respuesta	Encup 2003 (%)	Encup 2005 (%)
Mucho	10	10
Poco	51	55
Nada	36	33
Otro	2	1
No sabe/no contesta	1	1

Fuente: Encup 2003 y 2005, disponible en <www.encup.gob.mx>.

- ¿La política es tan complicada que no se entiende?

52% de la población opina que sí es complicada y no se entiende.
--

Fuente: Informe de latinobarómetro 2005, disponible en <www.latinobarometro.org>.

Con estos datos se puede concluir que no hay suficiente estímulo para que la sociedad se involucre en temas de política, y esto tam-

bién es válido respecto a la rendición de cuentas, lo que implica poco interés por el acceso a la información y mantenerse informado. La información y la rendición de cuentas son componentes de la cultura y “todo en una cultura deriva de una idea central o básica de la que participan todas sus manifestaciones” (Lamo de Espinoza *et al.*: 73).

Cuando una sociedad está bien informada puede juzgar la rendición de cuentas, lo que ayudaría a las instituciones a retroalimentarse respecto a las acciones que lleva a cabo. Esta actividad no tiene alternativa, necesariamente tiene que ser así, porque las instituciones no pueden ser juez y parte al mismo tiempo (aunque esto no deja de lado que sus integrantes sean tomados en cuenta por su alto nivel de conocimiento, sólo que dentro de las instituciones desempeñan un papel social específico). La relación entre información y rendición de cuentas es multidisciplinaria porque implica tener un panorama; aunque escrito puede sonar un tanto descabellado, es elemental en la vida cotidiana, es decir, siempre en relación-contacto con la multidisciplinarietà, entonces “la sociología del conocimiento [...] debería ser utilizada como una técnica auxiliar en cualquier rama del saber que desee depurar éste de incrustaciones subjetivistas. De hecho, éste era el objetivo de Manheim de elaborar: la política como ciencia a través del análisis crítico de su específico discurso”. (Lamo de Espinoza *et al.*: 84).

Por lo tanto, hay que apostar al conocimiento social y fomentar el acceso consciente a la información por parte de la ciudadanía para que ésta pueda evaluar las acciones institucionales desempeñadas y, también, para que éstas obtengan como consecuencia positiva y favorable una retroalimentación que puede reforzar el compromiso de las instituciones con la sociedad.

Bibliografía

- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2003 y 2005, disponible en <www.encup.gob.mx>.
 Informe de latinobarómetro 2005, disponible en <www.latinobarometro.org>.
 Lamo de Espinoza, Emilio, *et al.*, *La sociología del conocimiento y de la ciencia*, Madrid, Alianza, 1994.

La información financiera preparada conforme a la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Herramienta en la toma de decisiones

*José Socorro Quevedo Ramírez**

El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), vigente a partir del 1 de enero de 2009. Se señala en su artículo 1º: “La presente ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización”. En fecha posterior, el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) emitió documentos complementarios, entre los que destacan el Marco conceptual de contabilidad gubernamental (MCCG) y Postulados básicos de la contabilidad gubernamental (PBCG). El MCCG es el marco teórico que dará sustentabilidad racional a la manera en que se contabilicen las transacciones y se presente la información financiera de los entes públicos.

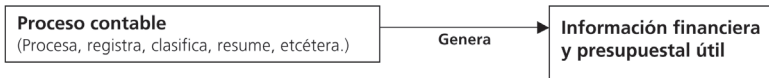
El Conac publicó en el DOF, el 20 de agosto de 2009, el MCCG, que en su parte introductoria señala

Es la base del Sistema de Contabilidad Gubernamental (SCG) para los entes públicos, constituyéndose en el referente teórico que define, delimita, interrelaciona e integra de forma lógico-deductiva sus objetivos y fundamentos. Además, establece los criterios necesarios para el desarrollo de normas, valuación, contabilización, obtención y presentación de información contable y presupuestaria, en forma clara, oportuna, confiable y comparable, para satisfacer las necesidades de los usuarios.

* Director general de Auditoría y Revisión de Cuenta Pública del Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato.

La rendición de cuentas y la transparencia son dos componentes fundamentales para cualquier gobierno que debe dar cuenta de sus acciones, mostrar su funcionamiento y someterse a la evaluación de los encargados de la administración y de los ciudadanos.

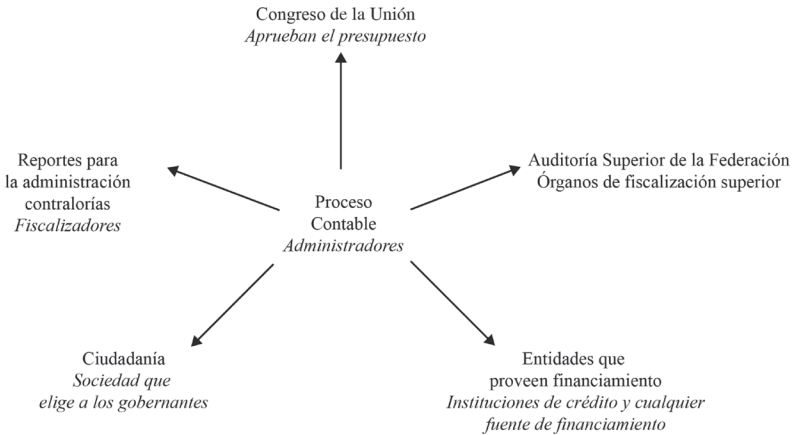
El producto que ofrece la contabilidad gubernamental es la *información financiera y presupuestal*. De ahí la importancia de que, durante el proceso contable, esta información se genere con calidad, tanto en el control y procesamiento de los registros y transacciones como en la preparación y presentación de los resultados. Todo esto de conformidad con lo señalado por el Conac, pues la información financiera, al ser un elemento importante y fundamental para la administración (toma de decisiones) de los entes gubernamentales y de la ciudadanía, debe cumplir los objetivos de ser una herramienta de análisis y apoyo.



Los usuarios de la información financiera y presupuestal

Una vez analizada la importancia de la información financiera y presupuestal en la toma de decisiones, es importante considerar quiénes serán los usuarios para identificar sus necesidades. De conformidad con el MCCG, los destinatarios de la información que surge del proceso contable gubernamental son:

Resultados del proceso contable



Del proceso contable surge una gran cantidad de información que sirve a un número de usuarios con necesidades específicas y diferentes en cuanto a sus finalidades. Dicha información, para que cumpla con sus objetivos, debe prepararse según reglas precisas, mismas que se encarga de normar la LGCG, con base en los documentos que emite el Conac, y con la aplicación de los postulados básicos en el proceso contable y en la presentación de la información financiera del ente público.

Los postulados básicos son los conceptos teóricos fundamentales que configuran el scg y relacionan normas y objetivos de los estados financieros. Tienen incidencia en la identificación, análisis, interpretación, captación, procesamiento y reconocimiento de las transformaciones, transacciones y otros hechos que afectan al ente público y sustentan de manera técnica el registro de las operaciones y la elaboración y presentación de estados financieros. Se les debe considerar con la mayor jerarquía en lo referente a conceptos contables. Dichos postulados provienen del consenso contable desarrollado en la práctica desde hace años; sin embargo, no deben ser considerados como inamovibles. Si cambiara el entorno en que opera el sistema de información contable, deberán ser modificados.

Se han establecido 11 postulados básicos:

- *Sustancia económica*: obliga al reconocimiento contable de las transacciones que afectaron al ente público.
- *Entes públicos*: delimita e identifica al ente económico, creado mediante ley o decreto.
- *Existencia permanente*: asume la continuidad del ente público
- *Revelación suficiente*: se debe mostrar amplia y claramente la información financiera del ente público.
- *Importancia relativa*: muestra los aspectos importantes de la entidad, reconocidos contablemente.
- *Registro e integración presupuestaria*: el registro del ingreso y del egreso en los entes públicos se debe reflejar en la contabilidad, considerando sus efectos patrimoniales y su vinculación con las etapas presupuestarias correspondientes.
- *Consolidación de la información financiera*: los estados financieros de los entes públicos deben presentar de manera consolidada la información financiera, como si se tratara de un solo ente público.
- *Devengación contable*: los registros contables de los entes públicos se llevarán con base acumulativa.
- *Valuación*: los hechos que afecten al ente público se registrarán al costo histórico o al valor económico que se considere más objetivo y en moneda nacional.
- *Dualidad económica*: a todo recurso corresponde una fuente.
- *Consistencia*: a transacciones similares debe corresponder un mismo tratamiento contable.

Por lo variado de las necesidades especiales de los usuarios, sería imposible preparar información específica para cada uno de ellos. Esta situación hace necesaria la presentación de información general, denominada información financiera, la cual presenta datos sobre la entidad económica por medio de los estados financieros y sus notas.

De acuerdo con lo señalado por el MCCG, el sistema contable permitirá la generación periódica de los estados y la información financiera, que se clasifica como: contable, presupuestaria, programática y complementaria para generar las cuentas nacionales

y atender los requerimientos provenientes de organismos internacionales de los que México forma parte.

La calidad se ha vuelto imprescindible en las actividades que realiza el hombre. La información que resulta del proceso contable no es la excepción y también debe sujetarse al cumplimiento de reglas de calidad, mismas que deberán imprimirse de forma clara en los estados financieros, de manera que apoyen el análisis de la información financiera, elemento básico e imprescindible para la administración de los entes públicos, que fortalece la fiscalización del gasto público y propicia la rendición de cuentas eficiente al apoyar a la ciudadanía en sus decisiones y generar efectos positivos significativos en el futuro de la administración pública y de nuestro país.

Órgano autónomo en la armonización contable. Enfoque en Guanajuato

*Cornelio Rico Arvizu**

Reforma constitucional

El 7 de mayo del año 2008 se publicó el Decreto que Reforma, Adiciona y Deroga Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que adiciona la fracción xxviii al artículo 73 para facultar al Congreso en la expedición de leyes en materia de contabilidad gubernamental. De esta manera se dio respuesta a una prioridad compartida por los órdenes de gobierno que, comprometidos con la transparencia y la rendición de cuentas, disponen así de un pilar constitucional para superar la heterogeneidad conceptual, normativa y técnica prevaleciente en sus sistemas contables y de rendición de cuentas. Es claro que, con información comparable, los ciudadanos no solamente podrán evaluar con certeza los resultados que arroje la gestión de sus gobernantes, sino que además tendrán en la contabilidad gubernamental un instrumento clave para la toma de decisiones, al sustentarse en reportes compatibles y congruentes, adaptados en su base técnica a las mejores prácticas nacionales e internacionales de administración financiera.

Autonomía en LGCG

Esta encomienda constitucional se reglamenta mediante la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), que entró en

* Coordinación de Armonización Contable de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato.

vigor a partir del 1 de enero de 2009, con el fin de uniformar los términos y la metodología con base en los cuales se debe elaborar y presentar la información pública en materia financiera, presupuestaria y patrimonial, para lograr con ello mayor transparencia, la posibilidad de contar con datos comparables, y fortalecer y facilitar las funciones de fiscalización de los órganos de los diferentes órdenes de gobierno.

Pero si analizamos a detalle esta Ley en lo aplicable a un “ente autónomo” encontraremos lo siguiente:

ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización.

La presente Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley. El Gobierno del Distrito Federal deberá coordinarse con los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Las entidades federativas deberán respetar los derechos de los municipios con población indígena, entre los cuales se encuentran el derecho a decidir las formas internas de convivencia política y el derecho a elegir, conforme a sus normas y, en su caso, costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.

Se reconoce al órgano autónomo con la misma obligación que un poder o un municipio y se observa la característica de paridad con un poder público.

ARTÍCULO 4. Para efectos de esta Ley se entenderá por: [...]

XII. Entes públicos: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los entes autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y las en-

- tidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales;
- xiii. Entidades federativas: los estados de la Federación y el Distrito Federal;
- xxiv. Órganos autónomos: las personas de derecho público con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración, creadas por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación a través de los ramos autónomos, así como las creadas por las constituciones de los estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Se reconoce al órgano autónomo como ente público con la característica de paridad con un poder público; y que al igual que los poderes, depende del Estado.

ARTÍCULO 46. En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos permitirán, en la medida que corresponda, la generación periódica de los estados y la información financiera que a continuación se señala [...]

ARTÍCULO 47. En lo relativo a las entidades federativas, los sistemas contables de las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos deberán producir, en la medida que corresponda, la información referida en el artículo anterior, con excepción de la fracción I, inciso g) de dicho artículo, cuyo contenido se desagregará como sigue [...]

La rendición de cuentas de un órgano autónomo será igual a la de los poderes públicos en lo que resulte aplicable.

CUARTO TRANSITORIO. En lo relativo a la Federación y las entidades federativas, la armonización de los sistemas contables de las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos, se ajustará al desarrollo de los elementos técnicos y normativos definidos para cada año del horizonte previsto, de la siguiente forma [...]

Se reconoce al órgano autónomo con la misma obligación que un Poder o un municipio; se observa la característica de paridad con un poder público.

SEXTO TRANSITORIO. En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos deberán estar operando en tiempo real, a más tardar, el 31 de diciembre de 2011. En el caso de las entidades paraestatales del Gobierno Federal, dicho sistema deberá estar operando en las mismas condiciones a más tardar el 31 de diciembre de 2012. Los sistemas de contabilidad gubernamental de las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal deberán estar operando y generando en tiempo real estados financieros, sobre el ejercicio de los ingresos y gastos y sobre las finanzas públicas, a más tardar, el 31 de diciembre de 2012.

Se reconoce al órgano autónomo con la misma obligación que un Poder o un municipio; se observa la característica de paridad con un poder público.

SÉPTIMO TRANSITORIO. El inventario de bienes muebles e inmuebles a que se refiere esta Ley deberá estar integrado, a más tardar, el 31 de diciembre de 2011, por las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos de la Federación; y el 31 de diciembre de 2012, por las dependencias del Poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

Se reconoce al órgano autónomo con la misma obligación que un Poder o un municipio, se observa la característica de paridad con un poder público.

DÉCIMO TRANSITORIO. Los gobiernos federal y de las entidades federativas formularán un programa de instrumentación de su proceso de transformación. Dicho programa se ajustará a las metas previstas en los artículos cuarto, sexto y séptimo transitorios, y lo presentarán al consejo en su primera reunión de 2009.

En el Modelo del Programa de Instrumentación se incluía un apartado de órganos autónomos. Se puede decir que la Ley, en

estos preceptos, incluye al ente autónomo en atribuciones de obligación, pero existen otros en los que no se les toma en cuenta.

En la integración del Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) (art. 8) no hay representación de órganos autónomos; situación que conserva en la integración del Comité Consultivo del Conac (art. 12), salvo que algún servidor público que labore en el autónomo represente a organizaciones profesionales, expertos en materia contable, y que haya sido invitado.

La aprobación de las Lista de cuentas para un órgano autónomo o Poder Legislativo o Judicial no se prevé en el artículo 42 de la Ley.

Los avances en implementación de la armonización contable que tenga un órgano autónomo no se prevén en los informes trimestrales (octavo transitorio).

Autonomía en Guanajuato

Cobertura

Autonomía financiera: característica que consiste en ejercer los recursos asignados en el presupuesto de egresos de cada ejercicio fiscal, de acuerdo con el marco jurídico y los lineamientos internos, sin subordinación al Poder Ejecutivo, pero con la obligación de informar su gasto público en lo referente a la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Autonomía de gestión: característica que consiste en realizar las funciones encomendadas en la Constitución o en la legislación aplicable sin subordinación o dependencia del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Actualmente, en el estado de Guanajuato existen órganos con autonomía de gestión y financiera, y algunos otros que tienen solamente la de gestión, como es el caso del Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto de Acceso a la Información Pública; el primero está sujeto a las disposiciones presupuestales del Congreso del Estado, y el segundo está constituido como organismo descentralizado de la administración pública estatal, sujeto a los criterios del Poder Ejecutivo.

Los órganos autónomos que guardan las dos características —de gestión y financiera—, son los considerados como tales en los ramos autónomos del presupuesto de egresos y tienen la obligación de entregar una cuenta pública directamente al Poder Legislativo. Su autonomía se establece desde la Constitución local o mediante una Ley que le faculta para ello:

AU01 Universidad de Guanajuato.

AU02 Tribunal de la Contencioso Administrativo.

AU03 Procuraduría de los Derechos Humanos.

AU04 Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato.

AU05 Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

La autonomía financiera se fortalece al establecer que los órganos autónomos, al tener la característica de comparabilidad con el poder público, como el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tendrán las mismas atribuciones de recibir recursos, erogar el recurso presupuestal aprobado, aplicarlo según sus funciones, atender a la rendición de cuentas, responder ante auditorías sobre el gasto público y facilitar el acceso a la información.

Características de la autonomía financiera en Guanajuato:

- a) Asignación presupuestal.
- b) Recepción de recursos.
- c) Aplicación de recursos.
- d) Fiscalización y rendición de cuentas.
- e) Transparencia.
- f) Contabilidad gubernamental.

Estrategia de armonización

El pasado 9 de octubre de 2009 se publicó en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato*, el Acuerdo Gubernativo 183, mediante el cual se crea el Consejo Estatal de Armonización Contable para Guanajuato (CEAC), órgano colegiado al que integran entes públicos de la entidad federativa, representado por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos autónomo y municipios.

El objetivo del CEAC es coordinar la difusión y aplicación de las normas contables y lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, para transparentar y armonizar la información financiera pública.

Sus tareas atenderán a la definición de “armonización”: revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes a nivel nacional, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que las rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas.

Existe un representante de cada uno de los cinco órganos autónomos en Guanajuato, los cuales tienen derecho a voz y a voto, y cuya encomienda es transmitir lo acordado en el CEAC, así como gestionar, o en su caso capacitar, a los demás órganos autónomos.

Esta tarea se inició en 2009 con la planeación de la armonización en Guanajuato, pero veremos los frutos a lo largo de los años 2010 y 2011, y en 2012 tendremos la primera cuenta pública con todas las características y contenidos establecidos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Implementación

Pasos para la implementación:

- 1) Programa de Instrumentación.
- 2) Coordinación.
- 3) Adopción e implementación con carácter obligatorio.
- 4) Modificación al marco jurídico.
- 5) Publicación.
- 6) Catálogo de bienes.
- 7) Acciones e instrumentos.
 - Matrices de reclasificación
 - Balanza de comprobación a Plan de Cuentas (PC).
 - Pronóstico de ingresos a Clasificador por rubros de ingresos (CRI).

- Presupuesto de egresos a Clasificador por objeto de gasto (COG).
- Procesos a Momentos contables de ingresos (MCI) y Momentos contables de egresos (MCE).
- Lista de cuentas:
 - PC a Lista de cuentas.
- Matrices de conversión:
 - CRI a Lista de cuentas.
 - COG a Lista de cuentas.
 - Catálogo de bienes a COG a Lista de Cuentas.
- Flexibilidad de sistemas.
 - Registro en base al devengado.
 - Interrelación presupuesto-contabilidad de manera automática.
- Generación de informes.

Reflexiones

En el estado de Guanajuato se ha fortalecido la autonomía financiera que debe tener un órgano autónomo, con el fin de coadyuvar a su autonomía de gestión, para facilitar el logro de las funciones legales encomendadas.

Para el fortalecimiento de la autonomía financiera, en el ámbito federal y estatal, no basta con el reconocimiento legal de esta facultad ya establecida en las constituciones o en las leyes a los órganos autónomos; sino que es necesario el acuerdo de las voluntades de los funcionarios y servidores públicos que actualmente son la autoridad en el gobierno para establecer las condiciones de un órgano autónomo.

La coordinación del gobierno estatal con un órgano autónomo para la implementación de la armonización contable y el intercambio de información y experiencias da frutos que se pueden reflejar en una cuenta pública armonizada.

“Y recordemos que el órgano autónomo es dependiente del Estado, pero independiente de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

Nueva Ley General de Contabilidad Gubernamental

*Rogelio Santillán Buelna**

Objeto de la Ley

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. Es de observancia obligatoria, entre otros, por los órganos autónomos federales y estatales (entes públicos).

Los entes públicos aplicarán la contabilidad gubernamental para facilitar el registro y la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, gastos y, en general, contribuir a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluidas las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado; y seguirán las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.

Armonización

La LGCG define la armonización como la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables vigentes en la nación, a partir de la adecuación y fortalecimiento de las disposiciones jurídicas que los rigen, de los procedimientos para el registro de las operaciones, de la información que deben generar los sistemas de contabilidad gubernamental, y de las características y contenido de los principales informes de rendición de cuentas.

* Director general adjunto de Normas y Cuenta Pública Federal de la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Contabilidad gubernamental

La contabilidad gubernamental es la técnica que sustenta los sistemas de contabilidad gubernamental y que se utiliza para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, que captan los diversos hechos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones y pasivos, así como el propio patrimonio, con el fin de generar información financiera que facilite la toma de decisiones y un apoyo confiable en la administración de los recursos públicos.

Organización institucional

Se creó el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) como órgano de coordinación para la armonización de la contabilidad gubernamental, y tiene por objeto la emisión de normas contables y lineamientos para la generación de información financiera que aplicarán los entes públicos.

Se establece que el titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como secretario técnico del Consejo y elaborará los documentos técnicos contables para someterlos al análisis y, en su caso, la aprobación del Consejo de Armonización.

Se crea un Comité Consultivo integrado por los expertos en contabilidad gubernamental que emitirá su opinión sobre las normas contables, la emisión de información financiera y el registro y valuación del patrimonio que formule el secretario técnico

Del Sistema de contabilidad gubernamental

El sistema al que deberán sujetarse los entes públicos registrará de manera armónica, delimitada y específica las operaciones presupuestarias y contables derivadas de la gestión pública, así como otros flujos económicos. Asimismo, generará estados financieros confiables, oportunos, comprensibles, periódicos, comparables y expresados en términos monetarios. Cada ente público será res-

ponsable de su contabilidad y de la operación del sistema, así como del cumplimiento de la Ley y las decisiones que emita el Consejo.

Los entes públicos deberán asegurarse de que el sistema:

- i. Refleje la aplicación de los principios, normas contables generales y específicas e instrumentos que establezca el Consejo.
- ii. Facilite el reconocimiento de las operaciones de ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimoniales de los entes públicos.
- iii. Integre en forma automática el ejercicio presupuestario con la operación contable, a partir de la utilización del gasto devengado.
- iv. Permita que los registros se efectúen considerando la base acumulativa para la integración de la información presupuestaria y contable.
- v. Refleje un registro congruente y ordenado de cada operación que genere derechos y obligaciones derivados de la gestión económico-financiera de los entes públicos.
- vi. Genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, en la evaluación y en la rendición de cuentas, y
- vii. Facilite el registro y control de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles de los entes públicos.

La contabilidad gubernamental deberá permitir la expresión fiable de las transacciones en los estados financieros y utilizar las mejores prácticas contables nacionales e internacionales como apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización.

Los registros contables de los entes públicos se llevarán con base acumulativa. La contabilización de las transacciones de gasto se hará conforme a la fecha de su realización, independientemente de la de su pago, y la del ingreso se registrará cuando exista jurídicamente el derecho de cobro.

Serán materia de registro y valuación las provisiones que se constituyan para hacer frente a los pasivos de cualquier naturaleza, con independencia de que sean clasificados como deuda pública en términos de la normativa aplicable. Dichas provisiones deberán ser revisadas y ajustadas periódicamente para mantener su vigencia.

Los procesos administrativos de los entes públicos que impliquen transacciones presupuestarias y contables generarán el registro automático de las mismas y por única vez, en los momentos contables correspondientes.

Para el registro único de las operaciones presupuestarias y contables, los entes públicos dispondrán de clasificadores presupuestarios, listas de cuentas y catálogos de bienes o instrumentos similares que permitan su interrelación automática.

Del registro patrimonial

Los entes públicos deberán registrar en su contabilidad los bienes muebles e inmuebles siguientes:

- I. Los inmuebles destinados a un servicio público conforme a la normativa aplicable; excepto los considerados como monumentos arqueológicos, artísticos o históricos conforme a la Ley de la materia.
- II. Mobiliario y equipo, incluido el de cómputo, vehículos y demás bienes muebles al servicio de los entes públicos, y
- III. Cualesquiera otros bienes muebles e inmuebles que el consejo determine que deban registrarse.

Las obras en proceso deberán registrarse, invariablemente, en una cuenta contable específica del activo, la cual reflejará su grado de avance en forma objetiva y comprobable. El consejo emitirá, para efectos contables, las disposiciones sobre registro y valuación del patrimonio que requiere la aplicación de esta Ley.

Información financiera gubernamental y la cuenta pública

Se establece que los estados financieros y la información emanada de la contabilidad deberán sujetarse a criterios de utilidad, confiabilidad, relevancia, comprensibilidad y de comparación, así como a otros atributos asociados a cada uno de ellos, como oportunidad, veracidad, representatividad, objetividad, suficiencia, posibilidad de predicción e importancia relativa, con el fin de alcanzar la modernización y armonización que la Ley determina.

La cuenta pública del gobierno federal, que será formulada por la Secretaría de Hacienda, y las de las entidades federativas, deberán atender en su cobertura a lo establecido en su marco legal vigente y contendrá, como mínimo:

- I. Información contable.
- II. Información presupuestaria.
- III. Información programática.
- IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual:
 - a) Ingresos presupuestarios.
 - b) Gastos presupuestarios.
 - c) Postura fiscal.
 - d) Deuda pública, y
- V. La información a que se refieren las fracciones I a III de este artículo, organizada por dependencia y entidad.

Transitoriedad

Se establece una implementación progresiva de las obligaciones que adquieren los entes públicos. Dicha progresividad se refleja en las disposiciones transitorias.

Se aclara que, para lograr una adecuada contabilidad gubernamental, es necesario coordinar los momentos en los que el Consejo expide las normas complementarias de la Ley, los pasos que tienen que seguir los entes públicos y el desarrollo de la herramienta tecnológica a través de la cual se aplicarán los nuevos sistemas contables para la generación de reportes en tiempo real.

Para lograr dicha coordinación, el artículo 3° transitorio establece los plazos que tiene el Consejo para emitir las disposiciones necesarias para lograr la total aplicación de la Ley. En sincronía con esos plazos, el artículo 4° establece la progresividad a la que se sujeta la aplicación de los nuevos sistemas contables, los cuales podrán generar reportes en tiempo real en las fechas señaladas en el artículo 5° transitorio.

**Control de gestión para la rendición
de cuentas y acceso a la información.
Las tareas que se realizan en la Asamblea
Legislativa del Distrito Federal (ALDF)**

*Pablo Trejo Pérez**

Presentación

En la historia de mi generación, el problema del control del poder y su gestión se ha enfocado desde diferentes perspectivas, en la medida en que la sociedad y el Estado mexicano han recorrido el espectro desde la presidencia imperial hasta los umbrales para ingresar a una democracia normalizada, balanceada y equilibrada.

El periodo al que me refiero va desde los intentos de lo que se llamó la “renovación moral” –durante la presidencia de Miguel de la Madrid–, que dieron origen al Control de Gestión por Comportamiento, dominante en las administraciones públicas hasta hoy. A pesar de que se afirme lo contrario, las instituciones y la legislación derivadas de esa iniciativa sobreviven casi intactas en la filosofía que anima a la Constitución, leyes, costumbres, reglas jurídicas, normas, políticas y reglamentos:

- En las funciones de las secretarías de función pública y de las contralorías internas derivadas de las atribuciones de las leyes orgánicas de los gobiernos.
- En los marcos para las adquisiciones (relación con proveedores de los gobiernos).
- En los mecanismos de declaración voluntaria de los funcionarios, de retroalimentación con el público (quejas, denuncias, sugerencias, etcétera).

* Contralor general de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- En la legislación para fincar responsabilidades e imponer sanciones, así como en la disposición potencial y supletoria de los códigos civil y penal de los que hace uso el control de gestión por comportamiento.
- Finalmente, las constituciones, federal y locales, recogen este control por comportamiento en los mecanismos para declarar la procedencia y el juicio político.

Esta breve descripción nos aclara porqué el control por comportamiento representa la principal fuente de las instituciones para intentar controlar el poder y orientarlo hacia los fines del Estado constitucional, y así alejarlo del cáncer de la corrupción y encaminar indirectamente los resultados hacia la producción de bienes públicos.

A partir de este marco base, desde finales de la década de 1980, la nación ha probado diversas tesis para modernizar las administraciones públicas, al tiempo que se ha enarbolado la búsqueda de un control de gestión efectivo, renovado y útil a la cambiante relación entre Estado y sociedad.

El paradigma de apertura derivado de la última fase de la Unión Soviética representó, sin duda, una orientación en la estrategia de dirección del Estado en este tema, impulso que se refleja hasta hoy en el ambiguo concepto de “búsqueda de transparencia” en los asuntos gubernamentales. En efecto, no debemos olvidar que Carlos Salinas insistía en que el camino para México era la *perestroika* (reconstrucción económica) antes que la *glásnost*⁷ (liberalización,

⁷ Wikipedia: *glásnost* (en ruso Гласность, *apertura, transparencia o franqueza*) fue una política llevada a cabo junto con la *perestroika* por Mijaíl Gorbachov, dirigente de la Unión Soviética desde 1985 hasta 1991. Mientras que la *perestroika* se ocupaba de la reestructuración económica de la Unión Soviética, la *glásnost* pretendía liberalizar el sistema político, al que sus detractores acusaban de estar férreamente controlado por el Partido Comunista. Los medios de comunicación obtuvieron mayor libertad para criticar al gobierno.

El objetivo expreso de la *glásnost* era crear un debate interno entre los ciudadanos soviéticos y alentar una actitud positiva y de entusiasmo hacia las reformas que se encaraban. Sin embargo, esta política de apertura se volvió en contra de Gorbachov al incrementarse los problemas económicos y sociales por efecto de sus mismas reformas, y al aumentar la crítica de la población soviética contra la dirección política del PCUS. Durante la *glásnost* se dieron a conocer al público, entre otras cosas, detalles sobre la

apertura, transparencia), lo cual, como todos sabemos, dio paso a uno de los capítulos de corrupción de mayor envergadura en la historia de la nación. Estas características se replicaron una a una en las naciones que adoptaron el modelo neoliberal y que soslayaron los mecanismos democráticos para controlar los apetitos del poder privado y de los funcionarios públicos.

Cambios político institucionales para avanzar hacia la rendición de cuentas

A finales de la década de 1990, la administración de Ernesto Zedillo y una emergente Cámara plural, sin partido hegemónico, impulsaron las primeras acciones para transitar hacia un control de gestión por resultados en asuntos como la nueva estructura programática; asignación de fondos federales con reglas puntuales, como en el caso del Ramo 33 y políticas derivadas de la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) con autonomía de gestión.

Asimismo, se consolidaron de diversas instituciones con autonomía constitucional, como un sistema de comisiones de derechos humanos (nacional y estatales), instituciones para administrar los comicios electorales (institutos y tribunales), y acciones como la reforma al artículo 105 constitucional para dirimir controversias intergubernamentales o recursos de inconstitucionalidad, representaron la plataforma de despegue de la incipiente glásnost mexicana.

En efecto, en 2004 se reformó el artículo 74, fracción iv, de la ley fundamental para dar paso a una nueva economía política en materia de regulación presupuestal, a fin de formular sus límites, procedimientos, ejercicio, control y evaluación. De esta reforma deriva la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada el 30 de marzo de 2006, modificada en 2007, 2008 y 2009, para consolidar el proceso orientado a generar un modelo de presupuesto basado en resultados.

violenta represión política de la época estalinista que, hasta entonces, permanecían reservados por cuestiones de Estado.

En el año 2007 se reformó el 6° constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, así como su ley reglamentaria, réplicas y adaptaciones locales en la materia.

El 8 de mayo de 2008, se publicó en el DOF el decreto que reforma varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos, el 73, que establece la facultad del Congreso de la Unión de expedir leyes generales en materia de contabilidad gubernamental, a fin de avanzar en la reforma contable del Estado a la luz de criterios de transparencia: verificabilidad, confianza, accesibilidad, responsabilidad y máxima publicidad; en consecuencia:

- El 31 de diciembre de 2008 se publicó en el DOF la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).
- En el ámbito local, el gobierno del Distrito Federal envió a la ALDF el proyecto de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal (LPGEDF), que entró en vigor el 1 de enero de 2010.

Objeto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental

Esta Ley tiene por objeto establecer criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental, sobre todo en la emisión de información financiera de los entes públicos, para lograr una armonización contable en los tres órdenes de gobierno. Se busca armonizar el registro, para facilitar la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos públicos, y contribuir con esto a medir la eficacia, eficiencia y efectividad del gasto e ingresos públicos. Se instruye la creación del Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) como órgano regulatorio y coordinador del proceso y de las obligaciones derivadas para los entes públicos. En resumen:

- Emitir información financiera patrimonial.
- Tener un sistema contable armonizado.
- Brindar elementos suficientes para lograr una evaluación del desempeño y gestión y promover la transparencia de la información pública.

- Disponer que los estados y municipios que no se encuentren al corriente en el cumplimiento de dicha Ley, no podrán contratar o emitir deuda ni inscribirla en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Simultáneamente, se incorporaron en la misma Ley las bases para establecer un sistema de evaluación de procesos y resultados: desde la planeación hasta los procedimientos de medición, y una gerencia pública de políticas públicas, cuyo propósito último es evaluar el desempeño y los resultados de la gestión gubernamental.

Los detalles de los grupos de trabajo de los poderes Ejecutivo y Legislativo federal para avanzar en esta glásnost se expusieron en una reciente ponencia en el marco del Coloquio de la semana de Contadores, en mayo pasado, de donde se tomaron los datos.⁸

Rendición de cuentas en la ALDF

Los desafíos derivados de los cambios en la Constitución y en las leyes secundarias tienen enormes repercusiones en las buenas prácticas de los poderes legislativos. De acuerdo con Casar, Marván y Puente (2010),⁹ las consecuencias jurídico-formales pueden derivar en la emergencia, consolidación y aparición de nuevas obligaciones institucionales para los congresos locales, así como en nuevos puntos de equilibrio en los pesos y contrapesos de los poderes públicos, cuyas consecuencias estamos lejos de imaginar. No sabemos si seremos capaces de crear una nueva república democrática y con sentido de servicio a la ciudadanía, donde el poder y sus funcionarios rindan cuentas. Por lo pronto, se enumeran obligaciones como:

⁸ Pablo Trejo Pérez, “Reforma de la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Proceso legislativo, negociación, ritmo y secuencia transitoria”, México, 2010, *Memoria de la Semana de Contadores* (en proceso de publicación).

⁹ Amparo Casar, Ignacio Marván, Khemvirg Puente, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/CIDE, 2010.

- Obligaciones constitucionales colectivas, en la función legislativa y de control.
- Obligaciones, ritmos y controles en el área de aprobación del presupuesto.
- Obligaciones, ritmos y controles en la función administrativa del Legislativo.
- Obligaciones en la función de representación política.
- Obligaciones en la función jurisdiccional.
- Obligaciones constitucionales individuales para la rendición de cuentas.
- Obligaciones colectivas e individuales de las leyes secundarias, en funciones de control y administrativas y, en general de la gobernanza que surge de los nuevos equilibrios entre los poderes.
- Obligaciones reglamentarias colectivas e individuales.

De manera particular subrayo la función de control y fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación y de las entidades de fiscalización de los poderes legislativos locales.

Los autores ponen énfasis, además, en los avances y pendientes relativos al marco jurídico sobre los controles de gasto para el Poder Legislativo federal y finalizan con el cascabel del gato: ¿rinde cuentas sobre el uso de recursos dicho Poder? ¿A quién? Y más allá de la exposición correcta y conceptual de los autores, destaca el planteamiento de diferenciar la calidad normativa para lograr este propósito, la calidad institucional y la calidad en el acceso a la transparencia y a la información, en y desde los poderes legislativos.

Control de gestión de la contabilidad, presupuesto y nómina

Debe abordarse correctamente este tema, desde la complejidad que implica estar en el centro de atención en la ciudad capital. Ciudadanos, medios de comunicación, así como instituciones académicas no dejarán pasar ninguna oportunidad de criticar, a veces de forma excesiva, a veces formalmente, y a veces correctamente, acerca de los deberes de los poderes públicos, especialmente de órganos como la ALDF, misma que, por su ubicación cercana a la

sede de los poderes federales, tiene una competencia y escrutinio mayor de la opinión pública nacional.

Ensayar las nuevas obligaciones derivadas de la aspiración de contar con un control de gestión basado en resultados, que supere el viejo control basado únicamente en el comportamiento de los funcionarios públicos y en la lucha contra la corrupción, lleva a que la instrumentación de la políticas de acceso a la información y de control de gestión implícito sea ejemplar.

El diagnóstico de esta realidad lleva a tomar muy en serio hacia dónde ir. Así se participa activamente en la coordinación informal de los órganos autónomos del Distrito Federal, a fin de cumplir con las obligaciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG): presupuesto, contabilidad, control de operaciones y de adquisiciones en tiempo real, nómina y percepciones de diputados y funcionarios, transparente y comparable. En función de lo anterior, se ha decidido integrar el Sistema de Información Gerencial para facilitar la verificación de las obligaciones de la LGCG y así avanzar rápidamente en el control patrimonial y financiero. En el mediano plazo, estas acciones permitirán contar con un sistema de gestión del desempeño en línea. Cabe destacar que uno de los puntos para implementar totalmente el sistema deriva del acuerdo conjunto para contar con un manual de contabilidad base para todos los entes públicos del Distrito Federal, que debe ser compartido más allá de los límites establecidos en la LGCG y en la LPGEDF local.

Información pública y rendición de cuentas de la gestión legislativa

Según el diagnóstico inicial, en el Distrito Federal se deben atender decenas de obligaciones derivadas de la ley local de Acceso a la Información. Sin embargo, hasta ahora sólo se ha avanzado en la automatización de los servicios y en la generación de información para el desempeño de las tareas legislativas en el recinto. Queda pendiente mejorar la presentación en línea de estos resultados y de la información relativa a los trabajos de las comisiones legislativas, los cuales deben igualarse en el mediano plazo a los estándares

federales, como los de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tanto en lo referente a los estándares de desempeño de las comisiones legislativas como en la capacidad de transparentar el ejercicio del presupuesto a la sociedad.

El estado e información de los servicios parlamentarios y de las actividades de comunicación social deberán pasar por una labor de reingeniería a fin de mejorar la imagen institucional, pero sobre todo la capacidad para comunicar y acercar a los legisladores a la opinión pública. Respecto a los módulos de atención y quejas para la ciudadanía, deberán integrarse a una red de información que auténticamente acerque la ALDF a los ciudadanos para agilizar la atención a las demandas ciudadanas en sus servicios y, en general, de los bienes públicos que están bajo la responsabilidad de la administración pública del Distrito Federal.

No obstante, debemos tener claro que los aspectos por mejorar son muchos y que aún estamos operando de modo manual, y que las demandas ciudadanas se multiplicarán en el corto plazo. Pasamos por una etapa inicial en la que las instituciones y los académicos han sido los primeros en probar el sistema, y aún existe el sesgo de poner la trampa para instrumentar el control por comportamiento y los recursos de revisión, antes que pretender responder a la inquietud de la comunidad. Mientras se derrumban las malas prácticas del pasado reciente, es una obligación pensar y construir un modelo estable de información, realizar con éxito nuestra glásnost, y buscar con persistencia nuevos horizontes en la calidad de la función pública legislativa, en un marco de democracia y sociedad abierta.

El mundo desarrollado se ha propuesto usar la información como vehículo para dar a conocer los hechos de manera útil, efectiva e imparcial, que permita la eficiencia en la toma de decisiones en beneficio del pueblo. Ese es ahora nuestro reto.

La obligación del Tribunal Electoral del Distrito Federal de eficientar el acceso a la información pública mediante la implementación del Sistema de Administración de Archivos

*Darío Velasco Gutiérrez**

Antecedentes

La garantía de que los ciudadanos gocen plenamente del derecho de acceso a la información ante las instituciones públicas incluye la facultad de acceso a archivos, registros y documentos públicos.

En el Distrito Federal, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en mayo de 2003, la cual establece la obligación de crear un Sistema de Archivos del Distrito Federal, y mediante el decreto del 28 de octubre de 2005, la misma Asamblea Legislativa (ALDF) expidió la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

El Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF) emitió y publicó, en mayo de 2007, los Lineamientos Generales en Materia de Archivos del Distrito Federal, pero desafortunadamente las tareas archivísticas fueron interrumpidas debido a la expedición de una nueva Ley de Transparencia local el 28 de marzo de 2008, que no confirió expresamente al Info-DF, la facultad de regular las actividades archivísticas de los entes públicos del Distrito Federal.

* Magistrado electoral del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

El régimen archivístico en el Distrito Federal

La Ley de Archivos del Distrito Federal del 8 de octubre de 2008, se publicó con objeto de establecer claramente la metodología para organizar y conservar los documentos durante su ciclo vital. Desde ese momento, en el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF) se advirtió la necesidad de desarrollar acciones inmediatas para cumplir cabal, teórica y metodológicamente con las disposiciones de esta Ley.

El programa archivístico del Tribunal Electoral del Distrito Federal

Desde la entrada en vigor de los Lineamientos Generales en Materia de Archivos del Distrito Federal, el Tribunal Electoral dispuso la creación de una plaza denominada Jefatura de Archivos, la Coordinación de Archivos y el Comité Técnico Institucional de Administración de Documentos del TEDF (Coteciad); en tanto que el componente operativo se integró con las unidades generales de archivo del Tribunal y unidades particulares en cada órgano y área administrativa.

Así, en 2007 se elaboraron los proyectos de Reglamento de Operación del Coteciad y el Manual para la Operación del Archivo de Trámite del Tribunal, se instaló formalmente el Coteciad, de lo cual se informó al Info-DF y se participó en la 2ª Reunión de Archivos del Poder Ejecutivo Federal.

De enero a mayo de 2008 se diseñó e incorporó al sitio de Transparencia del Tribunal Electoral del Distrito Federal el micro sitio Sistema Institucional de Archivos; se elaboró el Programa Institucional de Desarrollo Archivístico del Tribunal Electoral del Distrito Federal 2008 y el Calendario e Informe de Avance para la Operación del Sistema Institucional de Archivos; se asistió a la 2ª Reunión Internacional de Transparencia y Acceso a la Información, celebrada en la ciudad de Guanajuato y se proyectó un acto académico sobre el Ciclo Vital del Documento. Todos los integrantes del Coteciad acreditaron el curso de capacitación en el aula virtual del Info-DF sobre Autoformación en Administración de Documentos y Gestión de Archivos; el Tribunal aprobó

el Reglamento de Operación del Coteciad y el Manual para la Operación del Archivo de Trámite del Tribunal; se asistió al iv Seminario Internacional de Archivos, realizado en la ciudad de México. El Coteciad aprobó los instrumentos archivísticos Tabla de Determinantes de Oficina y Catálogo de Series Documentales, y se reformó el Reglamento Interior del TEDF, que amplía las facultades de la Dirección General Jurídica en materia de archivos y protección de datos personales, entre otros.

Las acciones mencionadas llevaron a que, de los 135 sujetos obligados del Distrito Federal, el TEDF se ubicara entre los primeros lugares en el cumplimiento de obligaciones en materia archivística, conjuntamente con otros organismos, como la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). No obstante la abrogación de los Lineamientos Generales en Materia de Archivos del Distrito Federal, el Coteciad determinó continuar con las actividades establecidas en el Programa Institucional de Desarrollo Archivístico 2008, y con la elaboración y ejecución del proyecto denominado Censo de Archivos 2008.

El propósito del Censo de Archivos fue captar y procesar información estadística básica actualizada y de calidad de la totalidad de las unidades de archivo de la institución en torno a las condiciones de operación, con el fin de evaluarlas y generar las estrategias de planeación pertinentes.

Asignaturas pendientes

Posterior a la adquisición del *software* informático para la administración de los archivos del Tribunal, la Coordinación de Archivos se dio a la tarea de analizar la estructura conceptual del Módulo de Trámite de Documentos, que es con el que se inicia el ciclo vital del documento al recibirlo y registrarlo (paralelo al módulo de elaboración de documentos). Derivado de esto, se identificaron diversos aspectos que reflejan especificaciones no aplicables internamente al TEDF, por lo que se elaboró un proyecto de modificaciones a ese módulo con el propósito de adecuar los rubros del formulario a las necesidades archivísticas de esta institución, además de realizar el Proyecto de Digitalización del Acervo Documental del Tribunal, apoyado operativamente por estudiantes de

la Escuela Nacional de Biblioteconomía y Archivonomía (ENBA), en la modalidad de prácticas profesionales.

Este proyecto se sometió a la consideración del Archivo General de la Nación, que reconoció la labor del TEDF y recomendó a la Auditoría Superior de la Federación encaminar sus procesos de planeación archivística, orientándose por el programa del Tribunal.

A manera de conclusión

Hay que continuar con la tarea de facilitar el acceso a la información que se encuentra en poder de todos los niveles del gobierno. Abrir el acceso a la información pública nos permitirá seguir transformando el ejercicio de la función pública y erradicar para siempre los vicios de la opacidad en el poder, para consolidar el principio de transparencia y, consecuentemente, la tan anhelada rendición de cuentas.

La modernización en los organismos públicos autónomos

*Laura Alejandrina Vergara Vargas**

Es una realidad que en nuestro país existe la necesidad de mejorar los procesos de información con la incorporación de las nuevas tecnologías. A pesar de que los órganos administrativos cuentan en la actualidad con mejores recursos tecnológicos, el reto al que se enfrentan es a modernizar, a corto plazo, el proceso de información y los procedimientos correspondientes, conforme a su competencia.

La sociedad actual se denomina “sociedad del conocimiento” o “sociedad de la información” debido a que en las últimas décadas se han producido cambios vertiginosos en lo científico-tecnológico. La aparición de las nuevas tecnologías ofrece muchas posibilidades de información y comunicación con el mundo y posibilitan el desarrollo de nuevas habilidades y formas de construcción del conocimiento antes desconocidas, que además nos plantean nuevos desafíos sociales que debemos asumir de forma responsable.

Las nuevas generaciones mantienen una estrecha relación con la tecnología, que se ha convertido en una poderosa herramienta que les facilita información y comunicación y potencia el desarrollo de habilidades y nuevas formas de construcción del conocimiento. En otras palabras, se está construyendo una cultura digital.

En la actualidad la tecnología en los organismos administrativos y jurisdiccionales nos facilita el archivo y búsqueda de datos, lo que nos permite llevar a cabo labores estadísticas, trámites administrativos; formar, organizar y actualizar archivos y registros; editar oficios y cédulas de notificaciones de manera automática, etcétera.

La informática nos ofrece grandes ventajas, pues permite mayor capacidad de almacenamiento de información en menos tiempo

* Coordinadora del Servicio Profesional del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.

y menos espacio, facilita la recuperación de información, permite mayor agilidad en las búsquedas, etc., lo que propicia el ahorro de papel y de tiempo, con resultados óptimos.

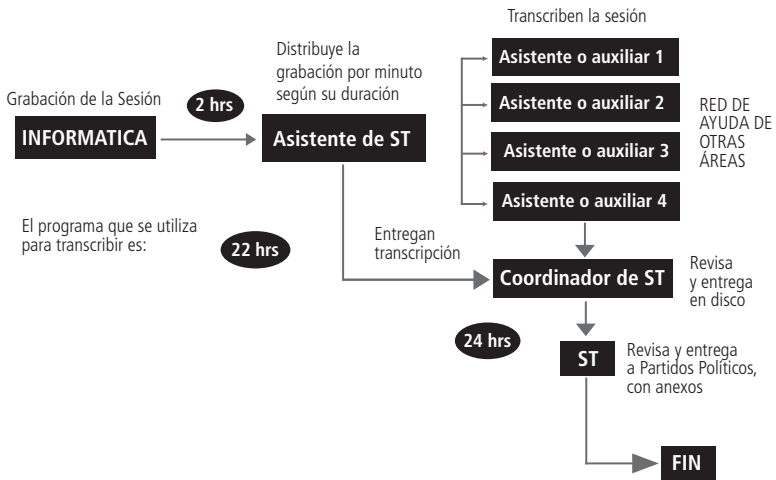
El reto es la creación de programas que lleven a cabo la actualización repetitiva; el control de asuntos; que determinen los pasos obligados de las diferentes fases de los procedimientos con la emisión de los documentos correspondientes; que simplifiquen la incorporación automática de las variables necesarias para darles curso; que permitan obtener un control ágil de los trámites y vencimientos de los plazos, la confección de la agenda de audiencias, acuerdos y resoluciones que hagan la entrega de la documentación pertinente más sencilla (de manera digitalizada).

Las principales críticas a la automatización de los procesos son los factores humanos y psicológicos que impiden la aplicación automática del derecho, aunque la informática jurídica decisional se basa en el principio de que lo capturado y procesado facilite la información adecuada a la autoridad administrativa o jurisdiccional para ayudarle a tomar una correcta decisión.

El cúmulo de información existente crea la necesidad de contar con procedimientos expeditos que nos permitan recuperar la información necesaria en el momento adecuado. Afortunadamente, ahora resulta fácil localizar de manera digital leyes, reglamentos, circulares, jurisprudencias, etc.; sin embargo, el reto se presenta cuando necesitamos actuaciones recientes.

El Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes cuenta con un sistema organizacional para la transcripción de las sesiones del Consejo General y tiene como compromiso generar las actas estenográficas y entregarlas digitalizadas en un plazo menor a 72 horas a los representantes de los partidos políticos, objetivo que siempre se cumple. El reto de la oralidad es contar con un programa tecnológico que de manera automática transcriba de audio a texto, con lo que la entrega de la información a los interesados sería inmediata y abonaría al derecho de los interesados en defender sus derechos político-electorales, toda vez que en materia electoral los términos son muy cortos. Para que se cumpla con lo anterior, es necesario conocer los avances tecnológicos y contar con los recursos para su adquisición.

PROCESO DE ACTA ESTENOGRÁFICA



En consecuencia, los avances tecnológicos deben ser parte de los organismos públicos, y estos deben pugnar para que un porcentaje de los recursos, sirva para financiar la sistematización y actualización de sus procesos.

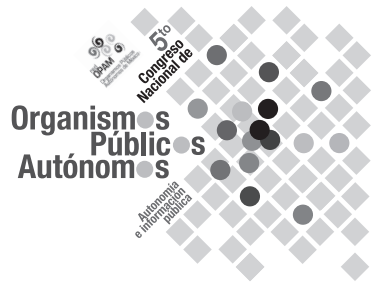
Los problemas que hay que combatir son los fraudes cometidos mediante manipulación de computadoras, sustracción de datos, manipulación de programas, alteración de datos de los documentos almacenados, falsificación de documentos, daños o modificaciones de programas o datos computarizados, o el sabotaje informático que a veces se presenta cuando se borran, suprimen o modifican sin autorización funciones o datos de las computadoras con la intención de obstaculizar la marcha normal del sistema. Esto propicia desconfianza y temor al uso de tecnologías por los riesgos mencionados, y porque a veces es difícil encontrar al responsable, pero el reto es contar también con una legislación penal que sancione severamente estos delitos.

Resulta impensable imaginar la vida sin la informática, en virtud de que se emplea en la mayoría de las actividades sociales; sin embargo, todavía es un gran reto en la administración y la impartición de justicia, por ser ésta una virtud moral e intelectual y la tecnología sólo una herramienta al servicio del derecho, por lo que su desarrollo debe ir acompañado de leyes efectivas. La

informática produce un cambio en la administración pública y la función jurisdiccional que deben estar dispuestos a admitir en todas las áreas.

Conclusiones

1. Los organismos públicos autónomos deben contar con un presupuesto específico para adquisición de tecnología que sirva para mejorar sus procesos (presupuesto etiquetado).
2. El intercambio de archivos digitalizados debe ser una práctica para propiciar la inmediatez.
3. Se deben crear procesos administrativos totalmente en línea, con firmas electrónicas que identifiquen a las partes.
4. Debe existir la tramitación de recursos vía tradicional y en línea, coexistiendo, para asegurar un pleno acceso a la justicia y permitir que el promovente tenga el derecho a decidir la vía por la que se tramite el recurso (tradicional o en línea), garantizando la legalidad, la garantía de audiencia y la seguridad jurídica. Una vez que el accionante optó por promover el recurso en línea, todas las actuaciones efectuadas por la autoridad deberán ser presentadas en internet, y las partes podrán presentar todas sus promociones con firma electrónica las 24 horas del día, dentro de los plazos procesales previstos por las leyes en la materia.



Mesa II.
**Generación y uso de la información
de los organismos públicos autónomos,
desde la perspectiva de las organizaciones
de la sociedad civil (OSC)
y los entes públicos**

Relatoría de la mesa II. Generación y uso de la información de los organismos públicos autónomos, desde la perspectiva de las OSC y los entes públicos

*Marco Vinicio Gallardo Enríquez**

En la mesa de trabajo participaron 14 ponentes. Por la mañana, Raúl Arroyo, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo; Rosario Cárdenas, de la Universidad Autónoma Metropolitana campus Xochimilco; Guillermo Nieto, en representación de Oswaldo Chacón Rojas, presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas; Luis González Placencia, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, y Oscar Guerra Ford, presidente consejero del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Los trabajos fueron moderados por Claudia Zavala, presidenta consejera del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Por la tarde participaron Esteban Ángeles Cerón, del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo; Jorge Bustillo Roqueñi, consejero del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; Emilio Granados Franco, del Instituto Mexicano por la Competitividad; Jorge Gutiérrez Reynaga, del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco; Jorge Hernández Fragosó, del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes; Yolanda Columba León, del Instituto Electoral del Distrito Federal, y Celso Martínez Musiño, de la Universidad Nacional Autónoma de México. La mesa fue moderada por María Elena Pérez Jaén, consejera del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

* Coordinador de Vinculación con Instituciones de Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Los trabajos presentados se agruparon principalmente en tres ejes temáticos: derechos humanos, derechos electorales y derechos de acceso a la información pública.

Las y los participantes en la mesa coincidieron en que los organismos públicos autónomos (OPAs) se han convertido en un contrapeso eficiente frente a los poderes establecidos porque cuentan con un mandato constitucional.

Este tipo de instituciones cuenta con características clave para su funcionamiento: ser independientes y autónomas frente a los poderes fácticos; constituirse como órganos de Estado y no de gobierno; contar con independencia presupuestal y orgánica; tener un perfil apolítico y contar con la legitimidad necesaria para ejercer su mandato, promovida por el tipo de elección de cada uno de los titulares, por los congresos y mediante la consulta a la ciudadanía.

La principal característica de este tipo de organismos es que deben ser totalmente transparentes y promover una cultura ciudadana de acceso y uso de la información pública.

El derecho a la información es un derecho que debe ser garantizado, pero la realidad es que aún muchos funcionarios públicos se niegan a brindar información, y las normas e instituciones muchas veces no son suficientes para garantizar este derecho. Por ello, la información se debe constituir en un vehículo de democratización del poder público, donde el derecho a la información sea un indicador de gestión. Las condiciones democráticas en las que vivimos hoy están marcadas por tres elementos clave: la transparencia, la rendición de cuentas y la ciudadanización.

Es en este punto donde cobra mayor relevancia la participación ciudadana. La pregunta recurrente en la mesa fue qué tanto le importa a la ciudadanía contar con el acceso a la información y hacer un buen uso de ella. Es evidente que cada vez es más necesario construir una cultura ciudadana de la información, mediante el desarrollo de instrumentos tecnológicos eficientes para acercar la información a la sociedad y promover el interés en los asuntos del Estado.

El reto es acercar los instrumentos tecnológicos a la ciudadanía, pues solamente 25% de la población cuenta con acceso a internet. Por ello, es necesario buscar mecanismos alternos para que la información esté en manos de la ciudadanía y no solamente a través de las páginas web institucionales. No debemos esperar a que

la información pública sea solicitud, los OPAS deben dar un paso adelante y transparentar la información por convicción democrática y de transparencia.

Un punto relevante abordado en la mesa, fue la participación social y de la academia en la generación de información. Un caso concreto lo constituye la integración de los instrumentos para el levantamiento del Censo de Población 2010. Los datos que se obtienen de este tipo de ejercicios son claves para generar programas sociales y políticas públicas que combatan la desigualdad social en México.

En materia de fiscalización electoral se propuso la instauración de un modelo de información oportuna que ha demostrado sus virtudes en países como Gran Bretaña, Estados Unidos o Alemania. Hay que impulsar este tipo de modelos en México para evitar los problemas de opacidad en el uso de los recursos públicos. Este modelo obligaría a los partidos políticos a entregar información, como el nombre del donante, los montos, los proveedores, la estructura de las agrupaciones políticas que aportarán a la campaña, a tiempo para facilitar la fiscalización.

Un problema analizado a profundidad en la mesa fue el de las características de los órganos garantes de la transparencia, que abarcó desde su diseño institucional, el presupuesto con que cuentan, su naturaleza jurídica, hasta su independencia y autonomía y grado de evolución.

La conclusión es que hay una heterogeneidad enorme en cada una de las entidades federativas, con diferentes grados de evolución e impacto en los resultados. Por lo tanto, se propusieron reformas para mejorar las prácticas en los siguientes temas: autonomía constitucional; suficiencia presupuestal; procesos de elección mediante convocatoria abierta de los congresos, armonización de las resoluciones definitivas para sujetos obligados, definición de plazos máximos totales de 25 días para atender las solicitudes, de 5 días para atender las solicitudes y de 40 días para emitir resoluciones.

En la mesa de trabajo también se presentaron algunas experiencias concretas:

- 1) La experiencia del Info-DF en materia de vinculación con la sociedad civil a través de talleres a líderes comunitarios y diplomados, con buenos resultados. Destacan también los

- espacios en la página *web* del Info-DF destinados a informar a la ciudadanía sobre temas clave, como el mejoramiento barrial, la línea 12 del metro y la supervía poniente.
- 2) La creación de un sistema de información presupuestal de los estados, que analice el presupuesto en cada entidad federativa, tomando en cuenta las participaciones federales y locales y el financiamiento por recursos petroleros, entre otros temas relevantes.
 - 3) La experiencia del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco en los casos exitosos de solicitudes de información al Hospital Civil de Guadalajara para acceder al expediente clínico de un paciente trasplantado; al Instituto de Pensiones del estado de Jalisco por el proyecto de Desarrollo Turístico Tomatlán, Jalisco, y la solicitud de la nómina de los trabajadores del Congreso del Estado.
 - 4) El caso presentado por el Instituto Electoral de Aguascalientes en las recientes elecciones, específicamente en materia de educación cívica.
 - 5) La experiencia del Instituto Electoral del Distrito Federal en la promoción de la transparencia de los partidos políticos y las agrupaciones políticas sociales, en la que han tenido avances importantes en la transformación cultural y los procedimientos para la rendición de cuentas.

De los trabajos de la mesa se pueden destacar las siguientes propuestas:

- 1) Promover de una cultura ciudadana de acceso y uso de la información pública.
- 2) Generar instrumentos tecnológicos para acercar la información a la ciudadanía.
- 3) Promover la creación de una ley general para los institutos de información pública del país.
- 4) Fortalecer la Red OPAM mediante la sistematización de la información, la creación de mecanismos de consulta y de un boletín con la información disponible en este tipo de organismos.

El Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo, un impulso a la participación ciudadana

*Esteban Ángeles Cerón**

Históricamente, la sociedad mexicana ha probado distintas vías para arribar de la mejor manera a una fórmula que conduzca al logro de los valores más altos a que aspira la ciudadanía: la justicia, la equidad y la apertura de oportunidades para todos.

Debemos reconocer que, al inicio del siglo XXI, la sociedad mexicana tiene pocos motivos de satisfacción y muchas razones para exigir soluciones contundentes y eficaces a problemas que afectan la vida cotidiana, el bienestar de las familias, la seguridad de individuos y comunidades, y ponen en riesgo la estabilidad de las instituciones públicas y en consecuencia, la del Estado.

Agradecemos la oportunidad de compartir estas reflexiones en torno al significado profundo que hoy tiene la participación ciudadana como una alternativa que permite solucionar problemas y avanzar en la concreción de las aspiraciones de la sociedad.

Reconocemos que: “El reto de forjar una administración moderna y eficiente demanda un trabajo serio que genere nuevas actitudes y conductas, tanto en los servidores públicos como en la ciudadanía. Estos esfuerzos se apoyan en la participación ciudadana en donde el gobierno constantemente consulta a la sociedad sobre sus necesidades prioritarias, para convertirlas en políticas públicas”.

Esta cita reafirma una visión de vanguardia sobre la necesidad de consolidar los mecanismos de vinculación del binomio Estado-sociedad, clave para el fortalecimiento de la democracia.

Encontrar los mecanismos que vinculen las aspiraciones ciudadanas con las decisiones y el quehacer gubernamental ha sido, y es, una demanda permanente de la sociedad nacional, que se ex-

* Presidente del Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo.

presa en el activo surgimiento de múltiples organizaciones civiles y sociales que reclaman espacios de participación con creciente insistencia a la vez que expresan su satisfacción o disgusto, particularmente por el canal de las urnas.

En Hidalgo, el gobernador promulgó un decreto que crea el organismo público autónomo denominado Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, como un organismo consultivo del gobierno del estado, el federal y los municipales, de participación ciudadana y con carácter autónomo y plural. Destaca el propósito de abrir espacios de diálogo para la confluencia de opiniones y propuestas, así como para analizar, consensar, proponer y evaluar programas, estrategias, acciones e inversiones para el cumplimiento de la política estatal de desarrollo y para operar como un instrumento efectivo de expresión entre la propia sociedad y el gobierno.

La creación de este Consejo Consultivo Ciudadano ha significado para la vida política hidalguense, un paso decisivo en el esfuerzo de imprimir mayor dinamismo al proceso democrático.

Como organismo público autónomo, el Consejo Consultivo da cuenta de avances significativos: convocó y logró integrar a personalidades representativas de todos los estratos de nuestra sociedad, quienes en forma voluntaria y honorífica aceptaron participar en las 17 comisiones sectoriales establecidas en el Consejo Ciudadano Estatal y en cada uno de los nueve consejos consultivos ciudadanos regionales-municipales y sus respectivas comisiones. Esta estructura está generando proyectos representativos de las más diversas demandas ciudadanas.

Es para nosotros prioritario hacer oír la voz del Consejo e incorporar a un número cada vez mayor de ciudadanos como miembros de las estructuras dedicadas a la formulación de propuestas, proyectos, observaciones, opiniones y recomendaciones para buscar soluciones a la problemática municipal, regional y estatal en beneficio de la colectividad. Con estas acciones cumplimos con nuestro lema: transitar “de políticas gubernamentales a políticas públicas”, y con nuestro compromiso: “que ninguna propuesta quede sin respuesta”.

Hemos redefinido estrategias que responden a dos definiciones, la primera: involucrar de forma permanente a la estructura gubernamental operativa encargada de la ejecución del Plan Estatal de

Desarrollo, que interactúa con los consejeros y con la estructura técnica del Consejo en las comisiones de trabajo.

Se trata de alentar un esfuerzo conjunto para llegar a soluciones que atiendan las demandas ciudadanas, sin perjuicio de la viabilidad que para el efecto considere la parte gubernamental.

En el marco de esta estrategia, orientamos nuestros esfuerzos en el sentido de impulsar una particular capacidad de concertación con los cuadros técnicos gubernamentales para canalizar las propuestas y puntos de vista de los ciudadanos respecto a las necesidades sentidas y observadas de la población. La función del Consejo Consultivo está enfocada a lograr consensos y entendimientos con quienes tienen a su cargo la realización de los planes y programas en todas y cada una de las etapas hasta su ejecución final, y lograr ponderación y prudencia con la ciudadanía en el planteamiento de propuestas y proyectos.

La participación ciudadana adquiere pleno significado cuando se advierte la imposibilidad de que la sola representación por vía electoral sea el único conducto de las voces e ideas diversas de los ciudadanos, ideas que se producen y se reproducen de manera dinámica en el seno de una sociedad más emprendedora, plural e interesada.

Cuando se reconoce que ya no es suficiente que los gobiernos respondan por sus programas exclusivamente ante los cuerpos de representación popular, sino que es necesario que lo hagan ante los ciudadanos mismos, para responder con mayor eficacia y eficiencia a las demandas de los ciudadanos; cuando se advierte y se reconoce esta realidad, se requiere con urgencia establecer ejes vinculatorios entre representación y participación. Se trata de que la participación ciudadana articule y relacione lo que la representación política pudiera fragmentar. Se trata de acrecentar la gobernabilidad y legitimidad del sistema político que enfrenta la resolución de las ingentes demandas y expectativas con recursos limitados. Se trata de que recorramos un proceso que no concluye, que no puede concluir, y que ubica en el centro de la acción el tránsito de políticas gubernamentales a políticas públicas que deben corresponder a las acciones emprendidas por el gobierno y la sociedad de manera conjunta. Amplia convocatoria y amplia libertad para que la ciudadanía se exprese y participe; ésa es la convicción prevaleciente.

El quehacer gubernamental –para alejarlo de esquemas autoritarios– se fortalece al sujetarse a los procesos de democratización del modelo deseable de desarrollo. El quehacer de la participación ciudadana amplía los horizontes de la democracia representativa y del sistema de partidos al crear un espacio en el que se procesan las demandas cotidianas de los ciudadanos, amplía los cauces de la democracia y fortalece el binomio indisoluble de Estado-sociedad.

El quehacer del Consejo Consultivo Ciudadano se ubica en el marco de la construcción de una democracia participativa, deliberativa y ciudadana; que sea garante de los derechos civiles, políticos y sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Carta Magna de nuestro estado soberano.

Como dijera una opinión autorizada: “No se debe olvidar que lo concerniente a lo gubernamental es público, pero que lo público trasciende lo gubernamental”.

La segunda gran definición de la estrategia tiene que ver con el esfuerzo del Consejo encaminado al desarrollo de una nueva conciencia ciudadana, con el propósito de consolidar una cultura política indispensable para el perfeccionamiento de nuestra democracia, para transitar de la fórmula de la representatividad al esquema de la democracia participativa.

El reto es de gran magnitud, pues debemos enfrentarlo cuando las condiciones políticas, económicas y sociales que vivimos, en nada favorecen la necesaria serenidad de juicio de parte de la ciudadanía para realizar un ejercicio de reflexión sobre el papel que cada individuo debe desempeñar al ejercer los derechos que confiere la vida democrática.

Independientemente de los efectos macroeconómicos de las circunstancias críticas que en estos momentos nos agobian, la crisis que vive actualmente el ciudadano motiva, en buena medida, la impaciencia de las mayorías tan severamente golpeadas por el desplome de la economía, el desempleo y la ausencia de expectativas viables de un cambio en el plazo inmediato.

Los sectores sociales están desalentados por el funcionamiento errático de las políticas situadas en los extremos de la derecha y la izquierda, por lo que el equilibrio, la experiencia y la sensatez abren una expectativa de esperanza en la recuperación del crecimiento, ofrecen una perspectiva de certidumbre en la generación

de oportunidades de empleo, así como la certeza de la pacificación del país y la creación de las condiciones de seguridad que requiere la sana convivencia social.

Lograr la imbricación entre gobierno y sociedad es la más alta prioridad. No es suficiente la voluntad del gobernante y la aspiración del gobernado para que cristalice este propósito.

El gobernante debe llenar un perfil básico que destaque su profunda identidad con la sociedad que le confirió el poder para así impartir justicia, promover bienestar, impulsar los valores de *lo civil*, exaltar la moral pública, preservar la seguridad y la paz social, entre muchos otros compromisos que debe asumir un gobierno democrático.

Por su parte, el ciudadano debe aportar su voluntad para la vida estable en convivencia, aportar lo que le corresponde a la bolsa común que pertenece a toda la sociedad, asumir una conducta solidaria con el conjunto social al que pertenece, entre tantas y tantas responsabilidades ciudadanas que son los atributos propios de esa cultura cívica que promovemos desde el Consejo Consultivo Ciudadano.

En el marco de estas reflexiones, les comparto algunos aspectos concretos, acciones de tipo informativo, que incluyen el empleo de los medios, desde los tradicionales hasta los electrónicos y los informáticos.

Los valores que deben trasladarse al ámbito público se convierten en el temario que vertebra la Agenda del Consejo y de la Política de Comunicación e Información, ya que forman parte de la tarea consultora del organismo y de la acción promotora de la participación ciudadana.

Estos dos temas presuponen, en un sentido, objetividad en cuanto a la información que debe transmitir el Consejo al ámbito público; en otro, la evidencia de que con sus mensajes se establece la sana y constructiva relación de la acción del organismo y las instituciones, cuestión de capital importancia porque, con la creación del Consejo se estableció un mecanismo que obliga a fomentar y aprovechar las capacidades organizativas y participativas de la ciudadanía hidalguense, en estrecha vinculación con las instituciones de los tres órdenes de gobierno.

Esta política atiende la difusión de la filosofía que promueve el principio de la participación ciudadana como parte de la dinámica

de una sociedad democrática, “donde el gobierno constantemente consulta a la sociedad sobre sus necesidades prioritarias, para convertirlas en políticas públicas”, de forma tal, que los proyectos que emprende el Estado sean proyectos ciudadanos, y los proyectos que conciba la ciudadanía se conviertan en proyectos de Estado.

De igual forma, realizamos una campaña de motivación de la ciudadanía para que centre su atención en las funciones que desempeña el Consejo Consultivo Ciudadano. Queremos que la ciudadanía sepa qué es el Consejo, dónde está, qué hace, quiénes lo integran, a quién le es útil su trabajo y cómo está organizado.

Popularizar el concepto de participación ciudadana es uno de nuestros objetivos, al igual que la promoción de una corriente de opinión pública que logre la confianza y la credibilidad en el Consejo Consultivo.

Cabe, desde luego, el siguiente comentario final: recordemos que hemos optado por dos vías de acción en el Consejo, primero el involucramiento, diría que simbiótico, de los servidores públicos gubernamentales con los consejeros ciudadanos, lo que se traduce en un hecho muy claro: la autoridad gubernamental y la ciudadanía organizada integrada al Consejo Consultivo tienen que desempeñar un intenso papel recíprocamente negociador y suficientemente abierto para facilitar el arribo a los consensos.

El segundo gran capítulo está vinculado al enorme esfuerzo de comunicación e información que debe garantizar la consolidación de la imagen del organismo, como expresión viva de las vías por las cuales transita la participación ciudadana en las cuestiones que tienen que ver con las decisiones gubernamentales y en el marco del Plan Estatal de Desarrollo.

La sociedad espera que el Consejo contribuya con talento, capacidad, responsabilidad y compromiso a que la ciudadanía sea tomada en cuenta de manera más efectiva, y que la acción conjunta de los tres poderes del gobierno del estado y de los gobiernos municipales conduzca al diseño e instrumentación de mejores políticas públicas, a fortalecer la transparencia en el ejercicio de las funciones y en la rendición de cuentas, y a que sea partícipe y fuente en la que fructifique un ambiente favorable para el debate y la discusión de los temas de la agenda nacional, estatal y municipal. Solamente así estaremos a la altura de los retos, de los desafíos del presente y del porvenir. Si somos congruentes, la sociedad lo

reconocerá. En el Consejo estamos empeñados en asumir el compromiso y la responsabilidad.

Invito a los participantes de este Congreso a que, cuando regresen a sus lugares de origen, cuando retornen a sus estados y municipios, lleven el mensaje hidalguense de que aquí, en este rincón de México, el proceso político democrático ha entrado en la vía de una realidad afortunada en la que gobierno y sociedad, juntos, promueven el desarrollo de nuestra ciudadanía.

**La importancia de la vinculación con la sociedad
en el fortalecimiento de las políticas públicas.
El caso de la vinculación con la sociedad
por la transparencia en el Distrito Federal**

*Jorge Bustillos Roqueñí**

En las dos últimas décadas del siglo pasado, México inició una nueva fase en su construcción institucional con el surgimiento de un nuevo grupo de organismos que, en teoría, buscan responder a tareas que el Estado no puede atender desde su estructura central y que requiere delegar en instancias que le permitan actuar con imparcialidad y mayor credibilidad social, a la vez que generar una suerte de equilibrios y contrapesos frente a la operación de sus instituciones tradicionales. Estos entes, denominados órganos públicos autónomos (OPA), son los órganos electorales, los organismos de transparencia y los de derechos humanos, y llevan en su origen el sello de ser producto de demandas y movilizaciones de la sociedad, que subrayaron la importancia de generar vías independientes del Estado para atender temas de la gama de los derechos fundamentales.

No obstante el apoyo social en su origen, estos OPA –por la importancia que su quehacer reviste para la sociedad y los objetivos que persiguen– están obligados a legitimarse, por decirlo así, durante toda su vida pública, es decir, a mantener su vínculo y su compromiso con la causa social que les dio origen, a riesgo de debilitarse con el paso del tiempo y de que su tarea tienda al fracaso.

Esta legitimación, a la que llamo *activa* porque deviene de la vinculación que tienen estos organismos con el interés social que les dio origen, puede expresarse de distintas formas. Una de ellas

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

tiene su expresión en los espacios de participación social que los mismos OPA crean, para impulsar el sentido profundo de las políticas públicas que tutelan y para recibir de la sociedad los insumos necesarios a fin de corregir y mejorar el diseño e implementación de las tareas que llevan a cabo.

La construcción de este vínculo entre sociedad y OPA ha sido posible cuando se ha tenido el acierto de advertir la identidad de intereses entre ambos actores y, en consecuencia, se ha dado lugar a mecanismos formales y constantes para que el vínculo avance productivamente y se traduzca en acciones conjuntas que operen a favor del perfeccionamiento de las políticas públicas.

Un claro ejemplo de la utilidad de la participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de políticas públicas y en el reconocimiento de derechos fundamentales, fue la instauración de la política pública de transparencia y el reconocimiento del derecho de acceso a la información en nuestro país; que, como bien sabemos, es resultado, entre otros factores, de un conjunto de acciones protagonizadas por representantes de organizaciones civiles, de la academia y el periodismo, y que dieron la pauta para la adopción e implementación de leyes de transparencia en el país, las cuales, en su mayoría, observaron estándares internacionales en su diseño técnico, pero siempre con un significado político y social puntual: se trataba de fijar las reglas que pusieran fin a la negativa del derecho a la información en el país, que pusieran fin a formas discrecionales de ejercer el poder y a la corrupción en la función pública; se trataba de introducir un cambio radical en las formas de hacer gobierno y de exponerlo al escrutinio público.

Esa era la exigencia del movimiento social que llevó las propuestas a los órganos legislativos del país, para que de ahí surgieran las leyes de la materia y los organismos públicos responsables de garantizar su cumplimiento.

Forjamiento del vínculo social

El surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil es un fenómeno que se expande en la década de 1980, estimulado en gran parte por el repliegue que experimentaron otras formas sociales que, en su momento, fueron las más representativas de intereses

masivos, como los sindicatos y organizaciones populares democráticas, duramente golpeadas en esos años, y por lo mismo, drásticamente disminuidas en su papel de transmisores efectivos de demandas sociales colectivas.

Otro elemento que contribuyó a la conformación de organizaciones de la sociedad civil fue la incapacidad gubernamental para atender demandas específicas de grupos poblacionales que se encontraban al margen de los beneficios sociales y que vivían situaciones de inequidad y pobreza.

Este fenómeno trata de suplir aquellos espacios que dejaron esas figuras sociales y la falta de compromiso gubernamental, así como satisfacer la necesidad creciente de encontrar interlocutores entre la sociedad y el Estado para la atención de una gran diversidad de asuntos, sin que mediara para ello un partido político o un sindicato.

La relevancia de algunas de estas organizaciones de la sociedad civil radica precisamente, en la posibilidad de dar voz a gran número de personas sin una representación gremialista o partidista, lo que las convierte en interlocutoras neutras, factores de donde proviene su fuerza y la autoridad moral que se les ha atribuido.

Su funcionalidad dio pie al surgimiento de diversas organizaciones especializadas en distintos temas, que se convirtieron en conectores con una amplia variedad de sectores sociales mayoritariamente desprotegidos; su trabajo ganó mayor solidez al ser consideradas de manera aceptable y regular para recibir fondos de recursos públicos o de organismos internacionales. Su actividad se centra particularmente en la defensa de los derechos humanos, específicamente en los derechos de las mujeres, los niños y los adultos mayores; en el derecho auténtico a elegir a sus gobernantes y, más adelante, en el derecho a saber cómo se usan nuestros impuestos y cómo se gobierna en nuestro país.

El daño social ocasionado por gobiernos acostumbrados a gobernar en la oscuridad e indiferentes a los derechos humanos y políticos animó y dió un valor creciente a la actividad de este tipo de organizaciones civiles. Son actividades que, en general responden a anhelos que por muchos años tuvieron su expresión en diferentes frentes de batalla social y que, recuperados a tiempo, han contribuido a dar lugar en nuestro país al reconocimiento de derechos y a la conformación de organismos públicos que los cuiden o garanticen.

Con esto quiero destacar el importante vínculo de origen que advertimos entre los OPA y la sociedad civil organizada. Éste no sólo justifica o legitima su existencia, sino que sirve para explicar o juzgar toda su actuación. Es un referente ineludible que debe ser correspondido por políticas que formalicen la incorporación del factor social en el diseño de sus acciones.

La desestimación de esta vinculación puede remitirnos a la presencia de órganos fallidos en su propósito social; dicho de otra manera, el éxito de la actividad de los OPA depende en buena medida de la correspondencia o congruencia que guardan con el interés social que motivó su existencia.

Más allá de la legitimación que ese vínculo encierra, es importante destacar que la definición de políticas de participación social en los OPA, no es cosa menor y obedece a la posibilidad de darle sentido y utilidad social a los derechos que se les ha encomendado tutelar.

En el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF) hemos asumido este vínculo y el diálogo necesario con la sociedad no sólo como un método de trabajo, sino, ante todo, como una expresión de los cambios democráticos que ha traído consigo la transparencia. La participación de la sociedad es, ha sido y seguirá siendo el motor propulsor de las transformaciones democráticas y de las metas de las políticas públicas de transparencia y, en ese sentido, estamos convencidos de que podremos seguir avanzando sólo si lo hacemos al lado de la sociedad.

Para construir en torno a esa convicción, se ha desarrollado una estrategia que permita consolidar la política pública de la transparencia como una práctica regular de gobierno, y que a su vez amplíe los beneficios que puede aportar para la sociedad. Dicha estrategia obedece a tres objetivos particulares: *a)* fortalecer las capacidades de la sociedad civil organizada, *b)* habilitar a diversas comunidades sociales en el uso útil del derecho de acceso a la información, y *c)* conformar una instancia que incida en la modificación y mejora de las políticas públicas desde la perspectiva de la transparencia.

Fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil organizada

El valor social de la política pública de la transparencia como valor asumido, demandado y aceptado por la sociedad en general, no es suficiente para concluir que toda persona está “preparada” para hacer un uso útil y amplio de su derecho de acceso a la información. Tampoco podemos suponer que toda expresión social organizada sabe cómo hacerlo y cómo incorporarlo a sus tareas de incidencia social. El derecho de acceso a la información conformó un conjunto de reglas, procedimiento y herramientas de los cuales hay que informar a la sociedad para que sus beneficios, junto con los generados por la política antes mencionada, empiecen a permear entre la misma.

A partir de la consideración de que este derecho es complejo, y de que es difícil para los grupos organizados y la población encontrar su utilidad práctica, el primer objetivo de nuestras tareas de vinculación se centra en difundir el conocimiento de sus pormenores y en fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para habilitarlas en el conocimiento teórico y práctico del ejercicio del derecho.

Para ello, hemos diseñado talleres de capacitación dirigidos a líderes comunitarios que actúan ante instancias gubernamentales con el propósito de acercarles información y soluciones a problemáticas de diversa índole. Al término de los talleres, los participantes conocen los alcances y beneficios que les puede aportar este derecho y las herramientas con las que cuentan para usarlo.

En todo este proceso se ha observado el enorme beneficio que aporta el uso de la vía telefónica para hacer solicitudes de información y para obtener asesoría. A las organizaciones de la sociedad civil este factor les ha facilitado enormemente su trabajo de extensión de los beneficios del derecho de acceso a la información con las comunidades sociales con las que trabajan. Como bien sabemos, muchos sectores en todo el país han sido marginados de la posibilidad de hacer uso de sus derechos por no existir vías alternas a la de internet para obtener información gubernamental, barrera que en el Distrito Federal ha sido superada con la incorporación de esta modalidad alterna.

Destaca en las tareas de fortalecimiento de las capacidades de la sociedad, la creación de un diplomado¹⁰ diseñado e impartido por especialistas y dirigido a representantes de organizaciones de la sociedad civil, que además de aportarles los conocimientos teóricos, técnicos y jurídicos del derecho, se ocupa de dotarles de una metodología de trabajo en comunidades, bajo el esquema del marco lógico, con el objeto de que presenten y formulen proyectos de expansión del derecho de acceso a la información entre la sociedad.

Al final del diplomado, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil que participaron exponen los proyectos que van a ejecutar para expandir el conocimiento de ese derecho en comunidades sociales específicas, a fin de que éstas lo utilicen para atender sus diferentes problemáticas.

La habilitación de comunidades sociales en el uso socialmente útil del derecho de acceso a la información

Otro objetivo relevante de nuestra estrategia radica en expandir el conocimiento del derecho entre las más diversas capas de la sociedad capitalina, apoyándonos para ello en el trabajo extensionista que realizan las organizaciones sociales hacia los más diversos frentes sociales, principalmente aquellos que están más desprotegidos.

Ciertamente, el lema del derecho a la información y el acrónimo del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), son ya conocidos por un número amplio de la población en la capital del país,¹¹ sin embargo, proporcionalmente, pocas personas se han acercado a usarlo,¹² y la causa principal, identificada por la población que ha sido consultada al respecto,

¹⁰ Diplomado realizado del 9 de abril al 2 de julio de 2010, con el reconocimiento académico de la Universidad Autónoma Metropolitana. Tuvo una duración de 72 horas, y se llamó Fortalecimiento de la acción de la sociedad civil por la transparencia y el acceso a la información pública en el Distrito Federal.

¹¹ De acuerdo con el Reporte Analítico elaborado por Licea Servicios Integrales en Opinión, S. C., de marzo de 2010, 58% de la población tiene conocimiento del IFAI, mientras que sólo 21% tiene conocimiento del Info-DF.

¹² De acuerdo con estadísticas que toma el Info-DF del sistema Infomex, el comportamiento de los usuarios ha sido el siguiente: en el año 2008, 10 394 hicieron 41 164 sollicitu-

es la falta de conocimiento y difusión del mismo derecho. Otro factor que influye en ese fenómeno radica en que las personas no saben qué preguntar, no saben qué información posee el gobierno que les pueda ser de utilidad, o si lo saben, desconocen qué beneficio les pueda reportar el obtenerla.

Por ello resulta de gran importancia llevar a cabo una labor de acercamiento con la población para capacitarla en educación cívica en materia de transparencia; para ayudarla a identificar, a partir de la problemática específica que ocupa a los diferentes grupos de la sociedad, el catálogo de información gubernamental que les pueda ser de utilidad.

En esta labor de extensión del conocimiento del derecho y sus alcances, el Info-DF se apoya en el trabajo que despliegan las organizaciones de la sociedad civil en diversos sectores a partir de proyectos particulares de habilitación, a los cuales brinda acompañamiento y apoyo económico a fin de que alcancen sus objetivos, y de que el beneficio en las comunidades sea mayor; se trata de los proyectos que surgen como producto del diplomado del que hablábamos en el apartado anterior.

Incidencia en las políticas públicas

Otro objetivo fundamental dentro de la estrategia es el propósito de generar mecanismos a partir de los cuales la sociedad incida en el fortalecimiento de la política pública de transparencia para modificar y mejorar el comportamiento de las instancias gubernamentales en el manejo de la información, para que sea oportuna, clara, pertinente, veraz y accesible, sobre todo en rubros de alto interés social.

En ocasiones, los resultados obtenidos por las organizaciones de la sociedad civil que han realizado estudios e investigaciones sobre diversas problemáticas sociales y políticas, no tienen el impacto o la trascendencia deseada en las políticas públicas en las que buscan incidir, y no logran influir tangiblemente en éstas. Por ello,

des; en 2009, 11 402 solicitantes formularon 96 233 peticiones, y en el primer semestre de 2010, 7 419 usuarios formularon 44 439 solicitudes.

uno de los compromisos ineludibles de los OPA, es la construcción de mecanismos de comunicación idóneos, para que los resultados y propuestas de la sociedad civil se traduzcan en insumos que permitan mejorar la gestión pública, previa discusión y análisis entre ambas partes.

En el caso de la política pública de transparencia en el Distrito Federal, hemos logrado construir un mecanismo de diálogo entre el gobierno y la sociedad que empieza a dar sus primeros frutos en esa dirección.

En el mes de septiembre de 2008 se instaló, al más alto nivel, la Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal, a la que acudieron titulares de los tres órganos de gobierno, de órganos autónomos y los dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil involucradas o interesadas en involucrarse en el derecho de acceso a la información y la política pública de la transparencia, que de manera explícita han adoptado estos temas como ejes prioritarios de su acción en la sociedad.¹³

La Mesa de Diálogo se concibió como un espacio privilegiado de interlocución y acuerdos entre las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades públicas locales, con el objetivo de incidir en la mejora de la transparencia de políticas públicas específicas y en la promoción de actividades que abonen en la construcción de una sociedad mejor informada y participativa.

Los trabajos de la Mesa han incluido encuentros encaminados a mejorar la gestión transparente de gobierno en el ámbito de seguridad pública, ambiente y políticas y programas sociales, con avances importantes. Sin duda, su principal logro se sintetiza en haber establecido un mecanismo que da cauce al diálogo y a las

¹³ La Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal quedó integrada por 12 miembros permanentes y un secretariado técnico a cargo de los comisionados del Info-DF. Los miembros permanentes, seis de instancias gubernamentales y seis de las organizaciones de la sociedad civil, fueron: representantes de los titulares de la Secretaría de Gobierno, de la Oficialía Mayor y de la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal; los representantes del presidente del Tribunal Superior de Justicia, de la Presidencia de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y del titular de la Comisión de Derechos Humanos. Por parte de las organizaciones, el Colectivo por la Transparencia resolvió designar como representantes a los dirigentes de las organizaciones DECA Equipo Pueblo, Cultura Ecológica, Artículo XIX, Alianza Cívica, Fundar y Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra).

transformaciones impulsadas desde la sociedad civil a estas políticas públicas.

Este mecanismo encierra otro propósito, a saber: la posibilidad de que el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, como órgano garante, sea evaluado no sólo por las organizaciones de la sociedad civil, sino también por otros entes públicos, ya que por el mismo mecanismo de diálogo se da la retroalimentación necesaria para modificar o encontrar los puntos de oportunidad conjunta, y se logra así la consolidación no sólo del órgano, sino también de la política pública de transparencia y el derecho de acceso a la información

La influencia de las organizaciones de la sociedad civil

En este contexto, se puede concluir que gracias a de la sinergia generada entre las organizaciones de la sociedad civil y el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, se ha incidido favorablemente en el desarrollo de la política pública de la transparencia, al adoptarse mecanismos que han arrojado resultados en dos vertientes: por un lado la expansión del conocimiento entre la población del derecho a la información y que diferentes comunidades lo incorporen en la atención a problemáticas diversas; y, por otro lado, se han logrado cambios de actitud y mejoras en la transparencia (accesibilidad, calidad de la información, sencillez y homologación de lenguajes, etc.) de instancias gubernamentales, que se tornan más proactivas y colaboran con productos y con la renovación de sus espacios informativos.

En los tres temas hasta ahora abordados en la Mesa de Diálogo los avances son positivos, y aun cuando han quedado tareas en proceso de mejora, se muestra una gran posibilidad de seguir avanzando en nuevos temas sensibles para la gente y para mejorar la transparencia gubernamental en el Distrito Federal.

Quizás una de las expresiones más claras de estos avances, además de las mejoras de la información que tienen los entes en sus sitios de internet, es el impulso que se le ha dado a la generación de sitios que se enfoquen a ofrecer información pensando en el interés de la gente. Se trata de sitios con *transparencia focalizada*, modalidad que fue promovida por la Mesa y en la cual la informa-

ción ofrecida por los entes públicos puede aportar beneficios para la gente, en tanto responda a su interés en un lenguaje sencillo y comprensible. Se trata del impulso que se ha dado a la generación de sitios especiales sobre temas de alto interés social, en los que se tratan temas no pensados para la burocracia, sino para responder al interés más elemental de la gente. Producto de ese impulso, se han creado los siguientes espacios:

- *Transparencia DF. Medio Ambiente.* Aborda los temas más sensibles en esta materia, como el cuidado del ambiente, la calidad del agua, el manejo de residuos sólidos, cambio climático, conservación de suelos, etc., y se puede consultar en <www.transparenciamedioambiente.df.gob.mx>.
- *Transparencia DF. Información útil a tu alcance sobre la Línea 12 del Metro.* Dedicado a uno de los proyectos que está implicando el mayor egreso de recursos públicos para su consecución en el Gobierno del Distrito Federal, que es la Línea Dorada del Metro, en <www.transparencialinea12.df.gob.mx/index.jsp>.
- *Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial* (en proceso de ejecución). Tiene como fin brindar información clara y sencilla que ayude a la ciudadanía en su proceso de organización. Asimismo, incluirá información sobre la forma en que se ejercen los recursos del programa y los avances de éstos, en <www.programabarrialsds.df.gob.mx/sitios.php>.
- *Obras en mi Ciudad.* Incluye, fundamentalmente, información sobre obras viales en la ciudad, y temas tan preocupantes como la denominada “súper vía poniente”, misma que se puede consultar en <www.obrasenmiciudad.df.gob.mx>.

Conclusión

El vínculo con la sociedad es una condición para el buen fin de la labor de los órganos públicos autónomos, particularmente cuando se dedica a tutelar derechos fundamentales de la gente. El vínculo fortalece y legitima. Es necesario impulsarlo como una prioridad.

La experiencia en el Distrito Federal nos indica que ésta es una fórmula que opera favorablemente para la gente y para la actividad

e incidencia del órgano garante de la transparencia gubernamental. Una democracia con calidad sólo se puede construir con una sociedad participativa, pero hay que fomentarla y darle cauce. La participación ha dado origen a mejores formas de hacer gobierno; dar pasos para que ésta sea una constante, debe ser una prioridad, sobre todo en aquellos OPA que tutelan derechos fundamentales.

Como hemos visto, algunas organizaciones de la sociedad civil han sido grandes propulsoras de los derechos fundamentales y eso las ha convertido en aliadas relevantes en los esfuerzos progresistas. Pero ello también las enfrenta al reto de ser cada día mejores, de estar mejor preparadas para contribuir con propuestas útiles para la evolución de las políticas públicas, y en eso también podemos contribuir desde los espacios de actuación propios de los OPA. Aportar en la formación de capacidades de los actores sociales es imprescindible en un entorno social cambiante.

En el terreno de las políticas públicas de transparencia gubernamental, la vinculación con la sociedad ha demostrado su utilidad y su capacidad para impulsar mejoras. Diseñar caminos para avanzar en esa dirección es una de las líneas de trabajo relevantes que ha retomado la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (Comaip) con la reciente creación de la Comisión de Vinculación con la Sociedad, a la que hay que aportar las mejores experiencias y los mejores esfuerzos.

Avanzar pensando en el interés social es subrayar un origen y una dirección en la actuación de este tipo de órganos, una dirección que atienda a su propósito de origen.

Informes preliminares y divulgación oportuna. El reto pendiente de la transparencia electoral

Oswaldo Chacón Rojas*

La autoridad electoral suele enfrentar una diversidad de problemas para recabar las pruebas necesarias que le permitan establecer a plenitud la responsabilidad administrativa de un precandidato, candidato o partido político en la comisión de una infracción por financiamiento ilícito o por rebase de topes de gastos de campaña por no comprobar ciertos gastos. Lo anterior se debe a que esas operaciones no se reflejan en las cuentas bancarias. Pero aun y cuando no se reflejen en los registros contables, sí dejan rastro.

Hay muchas vías para acercarse a esas evidencias. Lo primero que debe hacerse es obligar a los partidos a que informen oportuna y públicamente de sus gastos (*disclosure*). En países como Costa Rica y Argentina se prevé esta divulgación de información relevante antes de la elección. Los partidos tienen la obligación de presentar un informe sobre el financiamiento de sus campañas electorales 10 días antes de la celebración de los comicios. Por supuesto que es preliminar, puesto que deberá complementarse con el informe final posterior al desarrollo de la elección. Tiene como finalidad propender al voto informado del elector. Es esencial que la información en cuestión se encuentre a disposición del electorado antes de la realización de los comicios. Dicho informe no es para auditarse; ello se realiza una vez presentado el informe final. El informe que debe estar suscripto, en forma conjunta, por el presidente y el tesorero del partido, y por los responsables económico-financiero y político de campaña. La mejor vía para la

* Presidente de la Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas. Ponencia presentada en su representación por Guillermo Nieto Arreola, coordinador de Investigación y Estudios Electorales.

divulgación de la información es internet. Su utilización es clave en esta materia. En siete países las leyes prevén la utilización de internet como medio de difusión de la información (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México).

Lo anterior permite que los partidos no sólo sean objeto de procesos de fiscalización por parte de la autoridad electoral, sino que también coloquen proactivamente toda su información en la vitrina pública, a fin de que la transparencia y el acceso a la información se extiendan, precisamente, a los ciudadanos. El que estén obligados a generar la información de manera concurrente a las campañas les somete al escrutinio público, lo que incentiva la entrega de evidencias. Por lo tanto, es necesario facilitar al ciudadano información sobre quién está detrás de cada candidato. Esta publicidad, en la medida en que sea completa y oportuna, generará incentivos para que los partidos se controlen recíprocamente y ajusten su conducta a los parámetros legales y a las exigencias de la opinión pública.¹⁴

La información debe incluir varios aspectos, como el nombre del receptor de los fondos, el monto entregado, la fecha y el concepto por el cual se produce el gasto, así como la exigencia de identificar a los proveedores de bienes y servicios con indicación detallada de los montos correspondientes.

Deben incluirse los gastos del partido y el candidato, pero también los de los grupos de apoyo vinculados a éstos, puesto que generalmente se utilizan formas jurídicas para terciar fondos, distraerlos o para generar canales ocultos de transmisión o transferencia del dinero, como fundaciones, algunas asociaciones, empresas de los partidos o lo que se llama “amigos” de un candidato u otro, que en realidad son asociaciones civiles que “tercerean” los fondos de un partido. En efecto, los candidatos manejan realmente las campañas y el financiamiento por una vía indirecta y se crean las asociaciones de amigos del candidato y las fundaciones; cada

¹⁴ Pero éste no es su único beneficio, pues también contribuye a fortalecer los elementos de juicio a disposición del elector antes de decidir su voto y a la formación de la opinión pública de los electores, para fortalecer la contienda política entre los diferentes candidatos y partidos que participan en los comicios, y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite mayor transparencia y fiscalización de las autoridades.

candidato que se precie tiene su fundación y por esa vía evade el cumplimiento de la ley y el control de la autoridad electoral, es decir, el control, la difusión y la atención debe ser para todos los actores políticos relevantes, partidos, candidatos y donantes. Si se controlan los fondos de los partidos, pero los fondos y gastos de campaña se manejan por cuerda separada –por ejemplo, a través de comités de campaña fundaciones, “sociedades de amigos” de los candidatos u otras entidades–, poco se avanzará en materia de publicidad y transparencia, si no se les requiere también a esas entidades la información.¹⁵

Debido a la importancia de este ejercicio, se debe avanzar en la incorporación de disposiciones legales que obliguen a los partidos en materia de divulgación de información oportuna. Hay varios ejemplos de modelos exitosos que tienen establecida esta obligación legal. Éste es el caso de la legislación norteamericana, alemana y británica.

El sistema de Estados Unidos provee la base de datos más extensa y oportuna sobre contribuciones y gastos políticos que cualquier otra democracia en el mundo. Su legislación exige a todos los candidatos y comités políticos reportar periódica y detalladamente todas las contribuciones que reciben, con creciente frecuencia al acercarse la elección. La ley obliga a los comités del

¹⁵ El control administrativo en Estados Unidos se ha visto frustrado en este aspecto, pues los fondos provenientes de asociaciones ciudadanas proselitistas fue exento de los requerimientos federales de dar a conocer sus datos. Con la prohibición de contribuciones indirectas (*soft money*) a los partidos nacionales y la regulación de los fondos de asociaciones ciudadanas proselitistas en el Decreto de Reforma de las Campañas Bipartidistas de 2002 (BCRA, por sus siglas en inglés) se busca reducir este déficit en la entrega de la información. Bajo la ley federal de elecciones, un individuo o grupo (como un political action committee, PAC) puede tener “gastos independientes” ilimitados en conexión con una elección federal. Un gasto independiente es un gasto realizado por grupos independientes para promover expresamente la elección o la derrota de un candidato claramente identificado para un cargo federal, y que se hace fuera de la campaña del candidato. Para que se le pueda considerar como un gasto independiente, la comunicación no puede ser hecha con cooperación, en consulta o concierto con, o a sugerencia o petición de, ningún candidato o su comité autorizado, un partido político, o cualquiera de sus funcionarios. Mientras que no hay límite de cuánto puede ser el monto de este gasto independiente, un requisito establecido por la ley es que esta información sobre el monto sea divulgada en un informe, al igual que la fuente y origen de los fondos que utilizaron. Los informes se hacen públicos por medio de la Oficina de Récords Públicos de la Federal Election Commission (FEC).

candidato, comités del partido y a los PAC a divulgar las cantidades recaudadas e informar sobre todos los dineros que recaudan y gastan. Los candidatos deben identificar, por ejemplo, todos los PAC y comités de partido que les dan contribuciones, al igual que aquellos individuos que contribuyen con más de 200 dólares en un ciclo electoral. También se ven obligados a divulgar gastos que excedan los 200 dólares por ciclo electoral de cualquier individuo o donador. La mayoría de los comités de partido organizados estatal y nacionalmente, además de algunos locales, tienen que registrarse por obligación ante la FEC y presentar informes para dar a conocer sus actividades de campaña. La Comisión recibe los reportes, los revisa detallada y completamente, los pone a disposición del público a más tardar a las 48 horas de recibido, y agrega la información financiera dentro de su base de datos. El acceso a las imágenes digitales de los reportes y a la base de datos completa se pone a disposición del público en las oficinas de la FEC y a través de internet.¹⁶

En el caso alemán, como en el británico, la obligación de los partidos de reportar las contribuciones está, no obstante, limitada a las donaciones superiores a cierto monto (en Alemania 10 mil dólares, y cinco mil libras en Gran Bretaña). En otros casos, como Australia y la India, los donadores están obligados a reportar sus contribuciones políticas ante las autoridades electorales o impositivas.

En México, a lo más que hemos llegado es a que, derivado de los Acuerdos de blindaje, los partidos se comprometieran a maximizar el principio de publicidad y transparencia hacia la sociedad respecto de la información sobre sus precandidatos y candidatos, así como de las operaciones financieras que realicen durante el transcurso de las precampañas y campañas. Ninguno de los partidos cumplió con el Acuerdo. Asimismo, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) obligó, por vía reglamentaria, an-

¹⁶ Las responsabilidades de la Comisión también incluyen recopilar y publicar los resúmenes analíticos de los datos de financiamiento de campaña y realizar actividades de capacitación para promover el conocimiento y aceptación voluntaria de los requerimientos que son necesarios para revelar información. Las actividades incluyen poner a disposición la información y las notificaciones a través de la página *web* de la Comisión y ofrecer un número gratuito, una línea directa de fax, mesas de trabajo, conferencias y publicaciones.

tes de las elecciones de 2009, a los partidos políticos a informar previamente a la Unidad de Fiscalización sobre sus actos masivos, como mítines, espectáculos y actos culturales, precisando naturaleza y fecha, entre otros datos de identificación, a fin de que la autoridad electoral determinara en los casos en que lo estimara procedente, la asistencia de un auditor para la verificación del mitin. Esta disposición fue cumplida parcialmente. Evidentemente permea una clase política poco comprometida con la transparencia. Por lo mismo, hace falta establecer la obligación en la ley.

Pero aun con ello, no hay garantías de cumplimiento. El modelo norteamericano ha sido exitoso en materia de transparencia porque la divulgación es obligatoria, pero también porque genera incentivos al no establecer topes al financiamiento privado. En general, las restricciones al financiamiento privado se consideran una restricción a la libertad de expresión, por lo que han decidido liberarlo.¹⁷ Permiten el *soft money* y los apoyos de organizaciones ciudadanas proselitistas (*electioneering issue advocacy*), las cuales resultan tan eficientes que los fondos recaudados pueden ser mayores al financiamiento público asignado. Se incrementó el límite de las contribuciones individuales de mil a dos mil dólares (catalogado según la inflación), con lo que aumentó la posibilidad de que algunos candidatos declinen la posibilidad de obtener fondos públicos en las elecciones generales, además de las primarias.¹⁸

¹⁷ M. A. Nicholson, "Buckley vs. Valeo: The Constitutionality of the Federal Election Campaign Act Amendments of 1974", *Wisconsin Law Review*, núm. 323, 1977, pp. 334-340; J. Shockley, "Money in Politics: Judicial Roadblocks to Campaign Finance Reform", *Hastings Constitutional Law Quarterly*, núm. 10, 1983, pp. 691-699; R. Dworkin, "The curse of American politics", *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, Washington, Brookings Institution Press, 1997; B. Smith, *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

¹⁸ Estados Unidos cuenta con un programa de financiamiento público para las elecciones, configurado en la Ley Federal de Campañas Electorales de 1971 (FECA, por sus siglas en inglés), que permitió a los ciudadanos autorizar al gobierno el uso de un dólar de sus declaraciones de impuesto para financiar las campañas electorales y las convenciones nacionales de los partidos políticos. Con las recientes enmiendas, la cantidad de aporte voluntario subió a tres dólares y se autorizó el financiamiento de las campañas presidenciales primarias. Para recibir fondos públicos un aspirante a candidato presidencial debe recaudar más de 5 mil dólares en 20 estados, 5 mil por estado, es decir 100 mil dólares en total. Además el candidato debe acordar que el uso del dinero público será para pagar sólo gastos relacionados con la campaña, limitar los gastos a la cantidad fijada por la ley de financiamiento de campañas, cooperar con las auditorías y pagar cualquier multa

Luego entonces, la clave pasa por generar estímulos a los partidos para que por anticipado muestren a la ciudadanía sus donantes. Es más importante, desde el punto de vista de la calidad del proceso democrático, la transparencia sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian su actividad, que el establecimiento de límites y restricciones de difícil aplicación y control. Para ello, deben quitarse algunos candados al financiamiento privado, principalmente en cuanto a límites. Con la reforma de 2007 se pusieron demasiados límites que son muy difíciles de controlar y que en realidad lo que generan son incentivos para encontrar la forma de evadirlos y producir financiamiento por canales que no son los legales. Las restricciones severas, frecuentemente acarrear consecuencias negativas para la transparencia electoral e incentiva prácticas de financiamiento político particularmente oscuras y cuestionables.¹⁹ Entre más difícil se haga a los partidos y candidatos recaudar fondos por vías legales, más proba-

civil que fuera impuesta por la FEC. Los candidatos elegibles durante la temporada de elecciones primarias pueden recibir pagos públicos que igualen los primeros 250 dólares de cada contribución individual que reciban. La cuenta total de los fondos públicos no puede exceder la mitad del límite nacional de gastos fijados para la campaña de las primarias. Ese límite se reajusta en cada año electoral presidencial para reflejar la inflación. El límite en 2004 fue de 37.31 millones de dólares, pagados del Fondo de Campaña de Elección Presidencial... Precisamente, para no quedar obligados a las condiciones de acceso a fondos (principalmente, los límites de ingreso), en años recientes la mayoría de los precandidatos y candidatos no están recurriendo al programa. Éste fue el caso de tres de los principales precandidatos, George W. Bush, Howard Dean y John Kerry, en 2004. En el año 2000, George W. Bush se convirtió en el primer candidato exitoso en ser nominado para presidente por un partido mayor que declinó participar en el programa de financiamiento público prenominal. Con Bush y Kerry siguiendo esta ruta en 2004, la excepción puede convertirse en la norma, a menos que exista una restructuración del programa. Lo mismo puede decirse de los fondos públicos para campaña, pues la ley establece que el designado que acepte los fondos se obliga a no pedir contribuciones privadas y limitar los gastos de su campaña a la cantidad de los fondos recibidos. El financiamiento público es voluntario. Un candidato puede renunciar a favor de seguir pidiendo contribuciones privadas, con la esperanza de recaudar más dinero para pagar actividades, como la publicidad por televisión, por lo que la mayoría de los candidatos prefiere desistir del beneficio de estos apoyos. Otra muestra de que el modelo está en crisis es que las convenciones partidistas que se pretendía se subsidiaran con fondos públicos, empezaron a favorecer el financiamiento privado.

¹⁹ R. Levush *et al.*, *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*, Washington, Law Library of Congress, 1991, pp. 90-92; P. Avril, "Regulation of political finance in France", en H. Alexander & R. Shiratori (eds.), *Comparative Political Finance among the Democracies*, Boulder, Westview Press, 1994, pp. 85-89. Aun medidas mucho menos extremas, como el conjunto de límites introducido en 1974 en EUA, han acabado por

ble será que recurran a procedimientos oscuros y cuestionables. El éxito en materia de divulgación en Estados Unidos nos dice que más importante que poner todos estos límites, es generar incentivos de transparencia y divulgación de información oportuna de los gastos de campaña.²⁰

El modelo vigente en México desincentiva la transparencia por tantas limitaciones y prohibiciones. Ante ello, no han faltado voces que, en el umbral de un nuevo debate legislativo para subsanar las imperfecciones de la reforma de 2007, propugnan porque se permita que el dinero privado –lícito, probado a través de depósitos bancarios y cheques– no tenga límites para financiar candidaturas, en aras de una democracia más confiable e irónicamente, menos onerosa para la ciudadanía.

Lograrlo implicaría romper con mitos y prejuicios respecto a las contribuciones privadas que, en general, confunden más de lo que iluminan y distorsionan más de lo que describen.²¹ Sobre todo en un país cuya transición democrática ha sido posible en buena medida por el éxito en establecer cuantiosos y equitativos fondos públicos, y por establecer límites y prohibiciones a la financiación privada. El éxito del modelo ha generado que actualmente se idolatre y que las propuestas de liberar la financiación privada se consideren un sacrilegio. Nadie discute que el financiamiento mixto que limitaba los fondos privados resultaba necesario en un contexto determinado. La reforma electoral de 1996 favoreció el acceso de los partidos de oposición a un subsidio estatal excepcionalmente generoso, que contribuyó a la emergencia de un sistema

empujar a los actores políticos hacia fuentes de financiamiento cada vez menos transparentes, al tiempo que obstaculizan la viabilidad financiera de candidatos emergentes. Véase H. Alexander et al., *New Realities, New Thinking: Report of the Task Force on Campaign Finance Reform*, Los Ángeles, Citizens' Research Foundation/University of Southern California, 1997.

²⁰ No es la única manera de incentivar la divulgación de información. Los sistemas de aporte público en la forma de compensación o reembolso de gasto electoral generan incentivos para la rendición de cuentas en este rubro, pero puede provocar también la tendencia a aumentar sin justificativo las cifras de gasto, en un intento de obtener más fondos públicos que los realmente merecidos.

²¹ Véase, entre muchos otros, K. Casas Zamora, *Regulando el funcionamiento político en Costa Rica*, disponible en <<http://tinyurl.com/4pkq64n>>, pp. 254-259; B. Smith, *op. cit.*, pp. 39-55; F. Sorauf, *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*, New Haven, Yale University Press, 1992, pp. 161-190.

plural de partidos estable.²² Con el apoyo a la tesis que privilegia el financiamiento público se logró que la competencia electoral se realice en condiciones mínimamente equitativas y que la falta de financiamiento privado *no* se convierta en un obstáculo para la participación de todos los partidos en las contiendas electorales. De hecho, en nuestro país el financiamiento público ha sido un instrumento clave para consolidar el actual sistema de partidos competitivo. Sin embargo, se ha demostrado que el financiamiento público no aleja a los grandes donadores privados de los partidos porque, en realidad, ningún gobierno posee la capacidad para fiscalizar eficazmente tales donaciones. Además, el financiamiento público se ha convertido en la droga más potente para los partidos políticos y cada vez son más adictos a ese dinero que les permite pagar asesores, choferes, camionetas, viajes, y que actualmente llega hasta el derroche.²³ Por lo tanto, quizás haya llegado el momento de transitar hacia un modelo más acorde a los nuevos tiempos; transitar hacia un modelo de financiamiento mixto, donde los políticos tengan la oportunidad de acceder a mayores fondos privados. Menores topes y prohibiciones facilitarían la transparencia de los fondos. Se generan incentivos para que estos sean reportados.

Como es de suponer, al mantenerse la prohibición de fondos provenientes del crimen organizado, si éstos se reportan, seguramente será a través de prestanombres. Aun así, me parece que se trata de una medida conveniente, porque tener información oportuna, aunque sea falsa, permitiría que las autoridades de inteligencia y hacendarias generaran las investigaciones correspondientes para corroborar la solvencia del aportante.

La propuesta no deja de ser polémica. Las principales críticas vienen de aquellos autores que destacan los riesgos de implementarla en un país donde hay muchas zonas grises, como el clientelismo, los conflictos de intereses, el tráfico de influencias, las contratacio-

²² J. Woldenberg, R. Becerra y P. Salazar, "El modelo de financiación de los partidos políticos en México", en Castillo y Zovatto (eds.), *La financiación de la política en Iberoamérica*, San José, IIDH/Capel, 1998, p. 260; G. Santori, *Partidos y sistemas*, Madrid, Alianza, 1991, p. 260.

²³ H. Sánchez Gudiño, "Partidocracia y perversión de la política", en *Quehacer Político*, núm. 48, 18 de marzo de 2007, pp. 23 y 24.

nes de obras y servicios del Estado y los compromisos poco transparentes en beneficio de intereses particulares. Esto puede alentar el interés de los candidatos por hacerse de recursos mediante contratos informales de campaña. Un ejemplo de lo anterior pueden ser las aportaciones de los contratistas que se generan a cambio de privilegios futuros como la asignación de obra pública, recursos que generalmente no son reportados en los informes de gastos de los candidatos.

El riesgo viene sobre todo, de la presencia en el país de intereses privados que constituyen poderes fácticos que desafían al Estado y se desenvuelven como una especie de cuarto poder. Es totalmente cierto que los grandes medios de comunicación han permanecido acaparados por un puñado de concesionarios. El privilegio de difundir por radio y televisión ha estado supeditado al capricho o la conveniencia del poder político. Los contenidos en muchos de esos medios han estado definidos por el afán de lucro y no por la responsabilidad social. El acaparamiento y la incapacidad para enfrentar el contraste y la diversidad han llevado a las corporaciones mediáticas más influyentes a oponerse militantemente a cualquier apertura que propicie la competencia, especialmente en la televisión abierta. La acumulación de muchos recursos comunicacionales en pocas manos reforzó el poder que de por sí confiere siempre el privilegio de acceder a una concesión de radio o televisión. Y esa capacidad de influencia convirtió a los principales concesionarios en un poder que en ocasiones se ha colocado al margen del Estado y ha querido sobresalir por encima de las instituciones legales. Ese afán acaparador les permitió a los consorcios comunicacionales, promover y lograr la aprobación de una reforma legal que ampliaba los privilegios que ya tenían.

Definitivamente, existe el riesgo de que esta medida debilite la legitimidad de nuestro sistema democrático, pero son meras suposiciones. Ha llegado la hora de quitarse los prejuicios y de que, lejos de evadir el debate y seguir viviendo una falacia en el mundo de la fantasía, se abra una amplia y razonada reflexión en torno a esta posibilidad.

Generación y uso de la información de los organismos públicos autónomos, desde la perspectiva de las OSC y los entes públicos

*Luis González Placencia**

Desde la perspectiva de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la generación y uso de información es un aspecto fundamental de la rendición de cuentas y conlleva implicaciones importantes para el ejercicio de los derechos ciudadanos, en particular lo que compete a los derechos de participación, los cuales van más allá del voto electoral y brindan ventajas para una decisión comprometida y libre en las urnas que, a su vez, sea informada. Para el ejercicio de los derechos humanos, la información, como medio para encontrar la verdad de los hechos y como evidencia para la justicia, es una herramienta indispensable. Por otro lado, los esfuerzos dedicados a la generación y el uso de información, así como a facilitar el acceso a la misma, en el marco de la institucionalidad y profesionalización del modelo de gestión de la CDHDF, se han constituido en una fortaleza para incrementar la eficacia de nuestros resultados y para crecer como órgano público autónomo.

El valor de las tecnologías de la información y el poder ciudadano

Conforme el conocimiento se ha acumulado a lo largo de la historia, y se ha convertido en un estandarte de la cultura moderna, a la luz del acelerado desarrollo de las tecnologías aplicadas la información ha adquirido un valor en sí misma.

* Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Si bien la información y el saber han ido aparejados siempre a la acumulación de poder, al dotar de asertividad los discursos de la autoridad, hoy en día la información no sólo empodera, sino que además se constituye en una vía de democratización del poder público. Lo que antes era un monopolio para tomar ventaja en la competencia por la administración de los recursos, deviene ya en derecho humano: el derecho a la información. En este sentido, la información también se ha constituido en un indicador de desarrollo para la gestión institucional.

Por otra parte, hoy contamos con una tecnología cuyo valor en sí mismo no radica únicamente en lo que es capaz de hacer. El valor de la tecnología de la información está en lo que podemos obtener con ella. Nunca antes habíamos podido acceder a la cantidad de información acumulada, como ahora, y mucho menos a la velocidad con que podemos hacerlo. Esta rapidez impacta en las formas en que disponemos de la información y en la manera en la que la socializamos, no siempre equitativa, lo cual es un sino de nuestro desarrollo paradigmático, y todos nuestros hábitos de comunicación se ven trastocados por los retos que ella impone. Incluso lo que antes requería de cierto número de documentos impresos, trámites de envío y recepción, ahora se simplifica con un envío electrónico o un *chat*.

Pensemos en cómo concebíamos la comunicación en los espacios de trabajo hace sólo 20 años, por no mencionar la forma en que las nuevas tecnologías alteran los ámbitos de la vida cotidiana y de las relaciones interpersonales.

Estas nuevas alternativas que la tecnología de la información brinda contribuyen a la horizontalidad de las relaciones en nuestros órganos de Estado, ante lo cual podemos ser más aventurados y perder el prurito de que, dado que la información es “poder”, se puede sacar ventajas de no socializarla o dosificarla. En este contexto, el desarrollo del acceso a la información impone retos éticos nuevos que requieren el establecimiento de parámetros justos de convivencia.

El derecho a la información procura que la ventaja de este poder y de esta información esté al servicio de la comunidad con el fin de generar espacios de diálogo simétrico, así como para aplicar el conocimiento y obtener fines comunes y mejores resultados en todas las acciones que emprendamos como organismos públicos

autónomos, tanto en nuestra gestión como en la prestación de nuestros servicios.

A medida que se expanden las libertades asociadas a los derechos de información, se vuelve impostergable reconsiderar el orden de las jerarquías institucionales basado en la concentración y uso discriminado de la información, con el fin de incrementar la eficiencia de los procesos institucionales y su fundamento democrático.

Una de las razones por las que la información empodera a las y los ciudadanos tiene que ver con la capacidad de decisión y el margen de libertad de las elecciones personales, ya sea que impacten en lo individual o lo social. Esto se refiere a la posibilidad de que las decisiones que tomamos los individuos reflejen la voluntad y preferencia particular entre muchas opciones y no sólo el asentir o disentir sobre una única opción y sin suficiente información para llegar a valorar una alternativa sobre otras alternativas. Al mismo tiempo, la simetría e incremento de la información posibilita juicios críticos y la construcción sólida de criterios compartidos.

Un gobierno que se precie de democrático debe considerar el acceso a la información pública y los procesos de consulta y participación ciudadana como una oportunidad para el diseño e implementación de políticas y acciones de gobierno forjadas a través de consensos integrales e incluyentes, lo que en definitiva contribuye a una mejora significativa de la gestión pública en la transformación de la realidad social, económica y política del país. Por el contrario, un gobierno de características autoritarias considerará el acceso a la información pública y la participación ciudadana como una amenaza que si bien debe tolerar, no forma parte efectiva de los procesos de toma de decisiones.

Derecho a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana

El fortalecimiento de la democracia transita por la efectiva vigencia de los principios de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas respecto de las decisiones públicas, pues éstos constituyen pilares fundamentales no sólo para que las decisiones gubernamentales se tomen en condiciones de racionalidad

y legalidad, sino además porque permiten la efectiva participación de los ciudadanos como agentes preponderantes en la toma de decisiones que afectan su entorno y vida cotidiana.

El derecho a la información, establecido en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, garantiza la libre circulación de ideas, noticias y opiniones, así como el más amplio acceso a la información pública en el contexto de un Estado democrático de derecho; e implica todos aquellos mecanismos jurídicos e institucionales que les permitan a las y los ciudadanos conocer sobre la gestión pública, particularmente sobre el trabajo de los órganos de Estado, a fin de garantizar condiciones de transparencia en la actuación del gobierno y hacer partícipe a la sociedad de las decisiones y recursos públicos.

La rendición de cuentas de los gobiernos democráticos contribuye, efectivamente, al ejercicio del derecho a la información a través de un ejercicio dialéctico entre las y los ciudadanos y la autoridad. Por ello, esta relación se fortalece con la participación activa de las y los ciudadanos en las decisiones y políticas públicas, lo que implica no sólo mecanismos de inclusión ciudadana en la esfera de las decisiones gubernamentales, sino también instrumentos legales que vinculen el análisis, el diseño, la implementación y la evaluación de políticas, a la aprobación sistemática de la ciudadanía.

Así, el acceso a la información pública permite a las personas conocer las políticas públicas y programas que implementa el gobierno en materia de derechos humanos, por ejemplo, e identificar si cumplen, son eficaces y eficientes para lograr el desarrollo progresivo de los derechos, lo que se vuelve fundamental en el caso de las políticas públicas referidas a las personas y grupos que se encuentran en situación de riesgo o vulnerabilidad.

El acceso a la información pública permite a la ciudadanía contar con mayor certeza sobre los criterios con que los gobiernos asumen una decisión pública e identificar si ésta fue tomada según pautas democráticas de racionalidad, pertinencia y sostenibilidad, o si, por el contrario, están basadas en la oportunidad, arbitrariedad o conveniencia.

Es el caso, por ejemplo, de indicadores con enfoque de derechos humanos que midan el impacto en el desarrollo de una cultura de ejercicio efectivo de derechos humanos, cuyo ejemplo vívido es el

Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, el cual da muestra de un diálogo informado para generar nueva información a partir de la cual se desprenden líneas de acción que conformarán nuevos marcos normativos, nuevas acciones de gobierno, y procurarán una mejor participación de todos los sectores de la sociedad y la puesta en práctica de innovadoras políticas públicas.

Organismos públicos autónomos e información pública

La información que generamos desde los organismos públicos autónomos, conlleva el compromiso implícito y la responsabilidad explícita de que nuestro trabajo le pertenece a la comunidad, y de que contribuirá a su empoderamiento. El uso de esta información nos desvela retos en escalada. No es sólo tenerla a disposición de cualquier solicitud que se nos presente, es poder aplicarla para obtener nueva información con el fin de comprender mejor las necesidades de la ciudadanía en materia de defensa, protección y difusión de los derechos humanos; es traducirla y difundirla de modos asequibles y accesibles a todos por igual, considerando la discapacidad, la diversidad cultural, los distintos lenguajes especializados disciplinariamente, las asimetrías educativas y socioeconómicas, las necesidades afirmativas, los discursos focalizados por grupo poblacional, etc. Mucho más hacia adelante vislumbramos la sistematización de la información como generadora de conocimientos aplicados dirigidos a la investigación científica. Es ahí donde los organismos públicos autónomos desempeñan un papel fundamental, pues constituyen entidades de Estado que fungen como contrapesos entre los gobiernos centrales y la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y la información pública que las sustentan.

Casos relevantes en materia de acceso a la información pública

Por lo que corresponde al Distrito Federal, hay aspectos positivos que se deben resaltar en cuanto al derecho a la información pública y la correlativa obligación de las instituciones de proporcionarla:

- En primer término, la entrada en vigor de las leyes en materia de Protección de Datos Personales y de Archivos ha permitido que las instituciones cuenten con mejores mecanismos de clasificación y sistematización de la información pública con respeto al derecho a la identidad de las personas y a la confidencialidad excepcional de la información.
- En segundo lugar, el aumento de solicitudes de información pública en el Distrito Federal: mientras que en 2008 se presentaron 38 815 solicitudes, para 2009 ascendieron a 96 079. Es decir, el número de solicitudes de información pública aumentó en 247.52% respecto al año anterior, lo que es un indicio de que las y los habitantes de la ciudad de México están cada vez más interesados en ejercer este derecho.

No obstante, es necesario advertir que también hay serios retrocesos en el derecho a la información pública:

- Es el caso de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que confirmó la constitucionalidad del artículo 5° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el cual faculta a esa institución para negar información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) cuando considere que su difusión puede poner en riesgo la seguridad o las investigaciones.
- Si bien la resolución de la SCJN no se encuentra vinculada con las atribuciones de la CDHDF, es importante señalar que este criterio no sólo afecta el derecho a la información de las y los ciudadanos, sino que también disminuye las posibilidades de defensa de los derechos humanos basadas en los principios de certeza y seguridad jurídica y aumenta la posibilidad del ejercicio abusivo de la discrecionalidad por parte de la autoridad ministerial en materia de transparencia y rendición de cuentas. Al limitarse las facultades de la CNDH, se está negando también el derecho de las personas a la justicia, la verdad y la reparación.

Estos ejemplos particulares ponen en evidencia la mancuerna innegable de las garantías democráticas entre derechos humanos y acceso a la información. Mientras las instituciones conserven me-

canismos de resistencia a la verdad, la equidad democrática queda en entredicho, ya que las y los ciudadanos no pueden ser copartícipes ni asumir corresponsabilidades sobre temas que no conocen o no comprenden, en tanto no poseen información pertinente, relevante y de calidad.

Índice de Información Presupuestal Estatal. Trayectoria 2008 - 2010

*Emilio Granados Franco**

En 2008, el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco) diseñó un cuestionario (véase el anexo) para calificar la información contenida en las Leyes de Ingresos y los Presupuestos de Egresos de los 31 estados y el Distrito Federal. Ésta fue la primera y única evaluación disponible de información presupuestal basada exclusivamente en información documental y no en la percepción sobre la transparencia presupuestal. El Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE), cuya escala va de cero a 100, consiste en aplicar un cuestionario que mide si el presupuesto informa o no sobre 43 conceptos esenciales respecto al destino del gasto (véase el cuestionario al final).

El IIPE está construido bajo la premisa de que una mayor visibilidad de los presupuestos se traducirá en un mejor desempeño y eficiencia en la ejecución del gasto. Además, es previsible que el contraste en mejores y peores prácticas influya en el comportamiento de las entidades, sobre todo de las más rezagadas. Si alguna entidad federativa publica cierta información básica, es de esperarse que las demás también lo hagan.

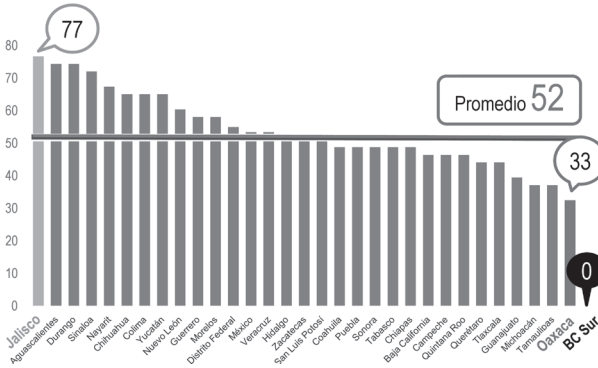
Para 2008, 2009 y 2010, la calificación promedio de la información presupuestal estatal ha sido poco satisfactoria: 53, 50 y 52 para cada año, respectivamente. En los resultados, Jalisco ha obtenido la mejor calificación promedio para el trienio (73 puntos), mientras que Baja California Sur ha permanecido en último lugar con una calificación de cero puntos.

* Consultor-investigador del Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. Artículo disponible en <www.imco.org.mx/finanzaspublicas>. Contacto: <emilio.granados@imco.org.mx>.

Resultados del IIFE 2010

Calificaciones 2010

(Escala 0 – 100)



Colima y Yucatán han mejorado en 19%, mientras que Baja California, Michoacán, Campeche, Guerrero y el Distrito Federal empeoraron entre 22 y 17%. Colima, por ejemplo, comenzó a publicar el tamaño del gasto del magisterio y lo invertido en difusión social. Contrariamente, Baja California ya no publica el padrón de trabajadores públicos, y el Distrito Federal dejó de hacerlo mediante el tabulador de sueldos de mandos medios y superiores.

La opacidad tiene varias implicaciones:

- Estimaciones del Imco señalan que el gasto en nómina de los servidores públicos en México alcanza 13% del PIB. Éste equivale a:



38 veces los recursos asignados al Seguro Popular en 2008



24 veces la inversión realizada por Sudáfrica para organizar el mundial



4 veces el PIB de Uruguay

Fuente: IMCO con datos de INEGI, Presidencia, CNN México, FIFA y Banco Mundial.

- 93% del gasto educativo en México se destina a sueldos del magisterio.
- Más dinero para los mismos: el número de maestros ha aumentado en 11%, pero los fondos para pagar esta nómina crecieron en 51% real entre 1998 y 2008.
- Baja California asigna 74% de su gasto total a pagar los sueldos de su burocracia y su magisterio. El Distrito Federal asigna 43%.
- Hidalgo solamente reporta propiamente 7% de su nómina total, mientras que Puebla y Veracruz reportan hasta 80 por ciento.

Buenas prácticas presupuestales:

- Campeche establece un servicio civil de carrera para determinar los ascensos de puestos burocráticos.
- Zacatecas desglosa el presupuesto de la Universidad Autónoma. En algunos estados la universidad tiene mayores ingresos que el municipio capital del estado.

Malas prácticas presupuestales:

- En Baja California el presupuesto asignado para incentivos a la eficiencia del magisterio es de 41 pesos en total.
- Chihuahua emplea a 28 músicos, dos operadores de computadora y un operador de máquina copiadora, todos ellos sindicalizados.

Anexo

Cuestionario:

1. ¿Desglosa presupuesto del Congreso local?
2. ¿Desglosa presupuesto del Órgano Superior de Fiscalización (OSF) local?
3. ¿Desglosa presupuesto del Poder Judicial?
4. ¿Desglosa presupuesto del Tribunal de Justicia Electoral?
5. ¿Desglosa presupuesto del Instituto Estatal Electoral (organismo electoral)?
6. ¿Desglosa financiamiento público a partidos políticos?

7. ¿Desglosa financiamiento público a cada partido político?
8. ¿Desglosa presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos?
9. ¿Desglosa Presupuesto del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información?
10. ¿Desglosa gasto del Poder Ejecutivo por dependencia?
11. ¿Desglosa gasto del Poder Ejecutivo por programa?
12. ¿Desglosa deuda pública estatal?
13. ¿Desglosa deuda en pago de principal y servicio de intereses?
14. ¿Desglosa pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (Adefa)?
15. ¿Establece el número de plazas de la administración pública estatal?
16. ¿El tabulador de plazas distingue empleados de confianza y base?
17. ¿Establece el número de plazas del magisterio?
18. ¿El magisterio está desglosado entre empleados de confianza y base?
19. ¿Desglosa criterios para incrementos salariales?
20. ¿Desglosa aportaciones a un fondo especial para responder a desastres naturales?
21. ¿Presenta un tabulador de salarios de mandos medios y superiores del gobierno?
22. ¿El presupuesto presenta un tabulador de salarios del personal docente?
23. ¿Desglosa gastos de comunicación social?
24. ¿El presupuesto está disponible en la página de internet del Congreso del estado?
25. ¿Establece criterios para la reasignación de gasto público?
26. ¿La Ley de Ingresos está disponible en internet?
27. ¿El presupuesto incluye estimaciones y desgloses de los ocho fondos del Ramo 33?
28. ¿Desglosa devoluciones de impuestos federales [tenencia, impuesto sobre autos nuevos (ISAN), impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)]?
29. ¿Desglosa ingresos propios de transferencias federales?
30. ¿Presenta criterios para la administración y gasto de ingresos excedentes?

31. ¿Se define/utiliza un clasificador por objeto del gasto?
32. ¿Se desglosan los montos destinados a fideicomisos públicos?
33. ¿Se desglosan los destinatarios de subsidios?
34. ¿Tiene criterios para aprobar subsidios o fideicomisos?
35. ¿Tiene criterios para administrar ahorros?
36. ¿Se desglosan transferencias para organismos de la sociedad civil?
37. ¿Se desglosan transferencias y subsidios a la sociedad civil para el desarrollo agrícola?
38. ¿Presenta montos de transferencias a municipios?
39. ¿Presenta montos municipio por municipio?
40. ¿Establece montos máximos para asignación directa, invitación y licitación pública?
41. ¿Desglosa transferencias del Seguro Popular?
42. ¿Desglosa Alianza para el Campo?
43. ¿Desglosa por clasificación económica?

**Los órganos garantes de transparencia.
Integración y características:
su funcionamiento como órganos autónomos**

*Óscar M. Guerra Ford**

**La primera generación de leyes de transparencia y la
creación de los órganos garantes del acceso a la información**

El derecho de acceso a la información en México tiene su origen en la reforma a la Constitución federal en el año de 1977, cuando en el marco de la “reforma política” se modificó el artículo 6° constitucional para añadirle 10 palabras que dicen: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. A partir de ese momento, este derecho fue reconocido como un derecho fundamental.

En el año 2002, tras la publicación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública de Jalisco²⁴ y Sinaloa,²⁵ se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, mediante la cual se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI). A partir de ese año, cada estado, con el ánimo de pertenecer a esta nueva generación de transparencia, legislaba para crear su propia normatividad y establecer sus órganos garantes.

En este contexto, para el año 2007 los 31 estados, la Federación y el Distrito Federal contaban ya con ley específica en materia de acceso a la información, organismos encargados de garantizar este

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

²⁴ Fecha de publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco: 22 de enero de 2002.

²⁵ Fecha de publicación de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa: 26 de abril de 2002.

derecho y de supervisar el cumplimiento de la ley. En esta primera etapa sólo cinco estados no contaban con un órgano garante en pleno funcionamiento: Baja California, Hidalgo, Oaxaca, Tlaxcala y Tamaulipas.

La práctica del derecho de acceso a la información hizo notorias las fallas provocadas por la heterogeneidad de las leyes: la mayoría establecía requisitos que volvían nugatorio el derecho de los ciudadanos a obtener información pública (obligación de estampar firma autógrafa en solicitud y recurso de revisión, acreditación de personalidad del solicitante, imposibilidad de presentar solicitudes vía electrónica, tener domicilio en el lugar del sujeto obligado, ser ciudadano del estado); en algunos casos no existía un organismo garante ante el cual pudieran acudir los ciudadanos y, finalmente, en caso de que los hubiera, no contaban con las funciones suficientes para hacer efectivo este derecho, por lo que la presentación de inconformidades (recurso de revisión) era competencia de otras instancias, mayormente del Poder Judicial.

Aunado a lo interior, las leyes establecían tantas causales de reserva que era imposible obtener información que, de hecho, era pública. Las leyes de acceso a la información eran consideradas “leyes de máxima reserva” de la información.

Estas deficiencias dieron cuenta de la necesidad de una nueva reforma al artículo 6° de la Constitución federal, ya que no era aceptable tal disparidad en el ejercicio y protección del derecho de un estado a otro, e incluso respecto a la Federación. En consecuencia, en julio de 2007 se adicionaron siete fracciones a este artículo, con el objeto de incluir los principios básicos bajo los cuales debía ser garantizado este derecho.

La reforma constitucional de 2007 y su impacto en los órganos garantes

La reforma resaltó la importancia no sólo del derecho de acceso a la información, sino también de la protección de los datos personales y los archivos públicos. En este sentido, estableció obligaciones específicas mediante la adición de siete fracciones.

Asimismo, estableció dos plazos perentorios de uno y dos años, respectivamente. En el primero de ellos, los estados estaban con-

minados a la modificación y adaptación de sus leyes de conformidad con los nuevos estándares constitucionales, mientras que en el segundo plazo se obligaban a contar con sistemas electrónicos que facilitarían la presentación de solicitudes de información.

También se incluyeron como principios básicos que toda la información en posesión de los órganos del Estado mexicano es *pública*, salvo excepciones previstas en ley; que la entrega de la información debía estar sujeta al principio de máxima publicidad; que los ciudadanos cuentan con el derecho de *habeas data*: protección a la vida privada, derecho de acceso y corrección de datos personales; que no hay necesidad de acreditar interés legítimo ni justificar el uso de la información que se solicita y, finalmente, que la información pública es gratuita, salvo que implique costos por reproducción. Los objetivos principales de esta reforma fueron:

- a) Establecer procedimientos de acceso y mecanismos de revisión expeditos. Para ello se implementarían sistemas electrónicos para la presentación de solicitudes de información que romperían con la tradición de únicamente recibir solicitudes en las oficinas de los entes públicos y de manera presencial.
- b) Publicidad de indicadores de gestión de cada ente público.
- c) Obligación de contar con archivos administrativos actualizados y confiables que permitan la fácil localización y liberación de información.
- d) Publicidad de la información relativa a recursos públicos.
- e) Establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones normativas.
- f) Establecimiento de organismos garantes especializados e imparciales con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

A tres años de esta reforma, 24 leyes cumplen con lo dispuesto en el artículo 6° constitucional y ocho de ellas no²⁶ (incluyendo la Ley Federal). Asimismo, en sólo 12 estados²⁷ los órganos garantes son

²⁶ Baja California, Baja California Sur, Campeche, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sonora y Zacatecas.

²⁷ Campeche, Coahuila, Chihuahua, Durango, Estado de México, Jalisco, Morelos, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Tabasco y Tlaxcala.

constitucionalmente autónomos, es decir, su autonomía proviene de la constitución política de cada uno de los estados, 18 son autónomos,²⁸ y dos estados (Baja California y Sonora) y la Federación aún no cuentan con organismos autónomos.

Composición de los órganos garantes en materia de transparencia en el ámbito nacional

De la revisión de la legislación actual de cada una de las entidades federativas se obtuvo la siguiente información:

Número de integrantes del órgano de dirección del órgano garante

En 70% de los estados,²⁹ los órganos garantes se integran con tres consejeros o comisionados; en 9%,³⁰ con cuatro, y en seis estados y en la Federación, es decir, en el restante 21% de las entidades, se integra con cinco.

En el estado de Baja California los cargos de los integrantes del órgano garante son honorarios, mientras que en Nayarit y Querétaro son honorarios salvo el cargo de presidente, quien sí recibe una remuneración.

Propuesta y designación de los miembros del órgano garante

Para la designación de los integrantes del órgano garante, en 36% de los estados³¹ la propuesta se realiza mediante convocatoria pública emitida por el Congreso del estado; en otro 36%³² y en la Federación, la propuesta es presentada por el titular del Poder

²⁸ Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

²⁹ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

³⁰ Guanajuato, Nuevo León y Querétaro.

³¹ Aguascalientes, Distrito Federal, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora y Tlaxcala.

³² Chiapas, Colima, Durango, Hidalgo, Estado de México, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas y la Federación.

Ejecutivo; en 9% por las fracciones parlamentarias, y en 18%,³³ se llevan a cabo procedimientos especiales.

Salvo en Nayarit y Guanajuato, las designaciones son aprobadas por el H. Congreso de la Unión en el caso de la Federación, los Congresos estatales en cada uno de los estados y la Asamblea Legislativa en el caso del Distrito Federal, es decir, en 93% de las entidades federativas la aprobación o ratificación corre a cargo del Poder Legislativo.

En 42% de los estados³⁴ se designan suplentes por cada uno de los integrantes del órgano garante, salvo en Nuevo León, en el que hay un único suplente que cubre las ausencias de los cuatro comisionados.

Duración de los miembros del órgano garante en el cargo

Respecto a la duración en el cargo como comisionado o consejero, tenemos que en 12% de los estados³⁵ duran tres años; en 24% la legislación señala que el encargado dura cuatro años;³⁶ en 15%, cinco años;³⁷ en 27%, seis³⁸ y, finalmente, en el restante 22% duran siete años.³⁹

Es importante señalar que la reelección en Quintana Roo es únicamente hasta por tres años; en todos los demás casos es hasta por el mismo periodo que dura el cargo.

³³ Baja California, Guanajuato, Chihuahua, Veracruz, Coahuila y Nayarit.

³⁴ Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco y Tlaxcala.

³⁵ Tres años con reelección: Baja California, Jalisco y Michoacán; sin reelección: Tlaxcala.

³⁶ Cuatro años con reelección: Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero y Zacatecas; sin reelección: Querétaro; no señala si existe reelección: Baja California Sur, Morelos y San Luis Potosí.

³⁷ Cinco años con reelección: Estado de México y Tabasco; sin reelección: Nuevo León; no señala si existe reelección: Nayarit y Yucatán.

³⁸ Seis años con reelección: Hidalgo, Quintana Roo, Sonora y Tamaulipas; sin reelección: Campeche, Distrito Federal, Oaxaca y Veracruz; no señala si existe reelección: Puebla.

³⁹ Siete años con reelección: Coahuila; sin reelección: Chihuahua, Colima, Durango, Sinaloa y la Federación; no señala si existe reelección: Chiapas.

Tipo de renovación de los integrantes de los órganos garantes

En 45%⁴⁰ de los estados y en la Federación la renovación de los miembros del órgano garante es escalonada; en 15% los comisionados o consejeros son renovados al mismo tiempo,⁴¹ y en 40% restante⁴² la legislación no señala cómo debe efectuarse la renovación.

Designación del presidente de los órganos garantes

En 67% de los estados⁴³ y en la Federación, los consejeros o comisionados electos proponen y aprueban la designación del presidente del órgano garante.

En 18% de los estados la propuesta es emitida y aprobada por los congresos estatales.

En 9%⁴⁴ la propuesta es presentada por el gobernador del estado y aprobada por el Congreso estatal, salvo en el caso del estado de Guanajuato, donde el gobernador designa al director general, previa consulta con los poderes Legislativo y Judicial.⁴⁵

Finalmente, 6% de los estados⁴⁶ no cuentan con un procedimiento definido para la designación del presidente del órgano garante.

Duración del cargo de presidente del órgano garante

En 12% de los estados el presidente del órgano garante dura un año;⁴⁷ en 46% de las legislaciones el plazo es de dos años;⁴⁸ en 9%

⁴⁰ Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Guanajuato, Jalisco, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán y la Federación.

⁴¹ Campeche, Distrito Federal, Durango, Nuevo León y Zacatecas.

⁴² Aguascalientes, Baja California, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas y Veracruz.

⁴³ Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nuevo León, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas y la Federación.

⁴⁴ Guanajuato, Estado de México y Oaxaca.

⁴⁵ Artículo 32 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el estado y los municipios de Guanajuato.

⁴⁶ Nayarit y Querétaro.

⁴⁷ Un año con reelección: Guerrero, Yucatán y Zacatecas; no señala si existe reelección: Tlaxcala.

⁴⁸ Dos años con reelección: Chihuahua, Coahuila, Colima, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y la Federación; sin reelección: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Nuevo León, Puebla y Veracruz; no señala si existe reelección: Morelos y Sonora.

de los estados duran tres años,⁴⁹ y en otro 9%, cuatro años;⁵⁰ en 6% la duración del cargo son cinco años,⁵¹ y finalmente, en 18% de las legislaciones⁵² no se señala duración del cargo.

Características constitucionales que deben tener los órganos garantes

Especialización

El 70%⁵³ de las legislaciones de los estados y la Federación señala que el órgano garante es un órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información, es decir, de sus funciones se desprende su especialización, pero la ley no señala textualmente esta característica, mientras que en 18% sí lo hace.⁵⁴ El restante 12% de las legislaciones⁵⁵ no señalan nada al respecto.

Definitividad de las resoluciones

En 58% de las legislaciones se establece que las resoluciones emitidas por el órgano garante son definitivas; en 33%, la legislación no señala nada al respecto; en 6% el texto no es claro respecto a si los sujetos obligados pueden impugnar las resoluciones y, finalmente, sólo en Campeche (3%) las resoluciones son impugnables.

Durante 2009 se interpusieron cuatro recursos de revisión contra las resoluciones de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Campeche (Cotaipac) ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche (TSJEC), de los cuales tres fueron resueltos en un plazo promedio de 10.6

⁴⁹ Tres años con reelección: Distrito Federal y Michoacán; sin reelección: Tamaulipas.

⁵⁰ Cuatro años con reelección: Guanajuato y Estado de México, no señala si existe reelección: Jalisco.

⁵¹ Cinco años sin reelección: Nayarit; no señala si existe reelección: Tabasco.

⁵² Baja California, Campeche, Durango, Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo.

⁵³ Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y la Federación.

⁵⁴ Baja California Sur, Durango, Nuevo León, Puebla, Sinaloa y Tamaulipas.

⁵⁵ Baja California, Chihuahua, Jalisco y Michoacán.

meses, lo cual denota claramente que permitir la impugnación de las resoluciones emitidas por el órgano garante vuelve nugatorio el derecho de acceso a la información de los particulares al sujetarse a tiempos y procedimientos excesivos, lo cual es contrario al texto constitucional.⁵⁶

Procedimientos expeditos

En 58%⁵⁷ de las legislaciones se establece claramente que los ciudadanos deben contar con procedimientos sencillos y expeditos; 9%⁵⁸ se refiere a la creación de formatos para la consulta de información, publicación de información de oficio o actualización de la información en portal de forma expedita, pero no se pronuncia sobre la necesidad de contar con procedimientos expeditos. En 3%⁵⁹ la ley no es clara, pues señala como función del Instituto elaborar la información necesaria que describa, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información de los sujetos obligados. En otro 9%,⁶⁰ la legislación establece sanciones para los servidores públicos que no cumplan de manera expedita las resoluciones; y, finalmente, en 21%⁶¹ de las legislaciones no hay pronunciamiento sobre este principio.

Transparencia y presupuesto

Actualmente, en el ámbito nacional existen 33 órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información pública, de los cuales 32 ejercen un presupuesto para el año en curso. En el caso

⁵⁶ Estado que guardan los recursos de revisión resueltos durante 2009 por la Cotaitepec y que fueron impugnados ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Campeche, publicados en cumplimiento a la fracción xi del artículo 5° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, disponible en: <www.cotaitepec.org.mx/pdf/procedimientos_contenciosos/PROCEDIMIENTOS_CONTENCIOSOS2009.pdf>.

⁵⁷ Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Veracruz, Zacatecas y la Federación.

⁵⁸ Michoacán, Puebla y Tamaulipas.

⁵⁹ Jalisco.

⁶⁰ Morelos, San Luis Potosí y Tlaxcala.

⁶¹ Baja California, Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro y Yucatán.

de Baja California, el órgano garante no ejerce recursos, ya que las funciones desempeñadas son honoríficas.

El total de presupuesto asignado en 2010 a dichos órganos es de \$568.8 millones de pesos, lo que representa un crecimiento de sólo 2.3% respecto al año 2009.

En el ámbito nacional, el promedio de recursos destinados a la transparencia, como proporción del presupuesto de cada entidad federativa, es de 0.05%, la cual se ha mantenido en los últimos tres años.

Asimismo, se observa gran dispersión en la proporción de recursos destinados a la transparencia por entidad federativa. En casos como Michoacán, Guerrero, Puebla y Chiapas, los órganos garantes sólo reciben 0.02% del presupuesto estatal; mientras que Morelos, Tlaxcala y Campeche reciben 0.10 por ciento.

El promedio nacional per cápita destinado a la transparencia es de \$5.5 pesos, cifra igual a la observada en 2009.

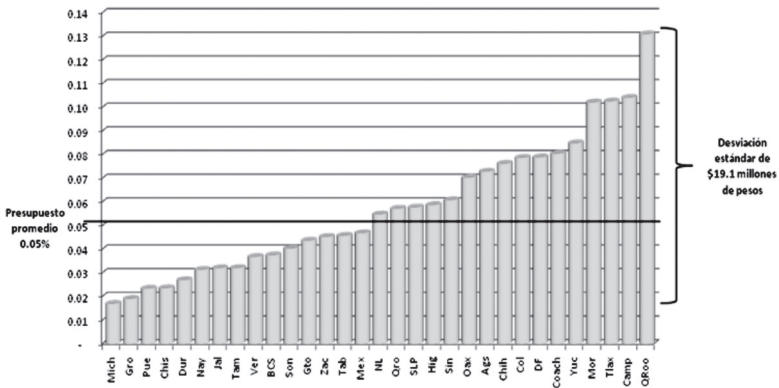
Entidades como Michoacán, Guerrero, Puebla y Jalisco reciben un promedio de recursos per cápita de \$1.75, \$2.06, \$2.11 y \$2.89 pesos, respectivamente. Sin embargo, hay entidades que rebasan los \$10.00 pesos en promedio: Distrito Federal (\$11.69), Campeche (\$17.21) y Quintana Roo (\$19.29).

La desviación estándar de los recursos per cápita es de \$4.02 pesos.

Como dato adicional, para 2009 el promedio de recursos per cápita nacional destinado al órgano garante de los derechos humanos fue de \$9.99 pesos; mientras que ese mismo promedio para el caso de los órganos garantes del derecho electoral fue de \$54.44 pesos. Es decir, dichos gastos representaron dos y 10 veces más, respectivamente, que los recursos destinados a la transparencia.

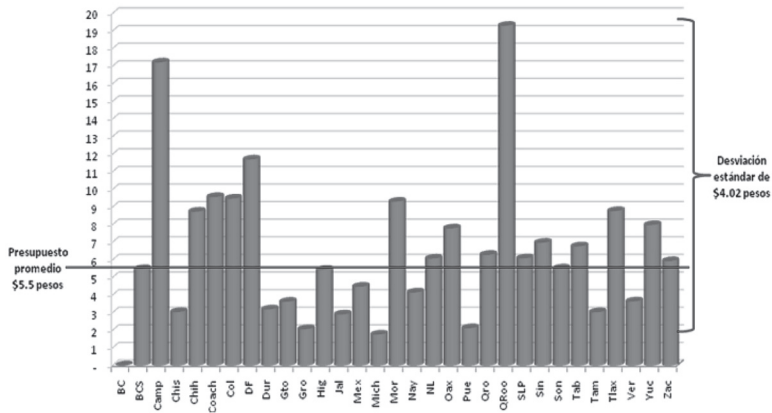
La desviación estándar de los recursos estatales destinados a la transparencia para el 2010 es de \$19.1 millones de pesos, superior a los \$17.6 millones observada en 2009.⁶²

⁶² Calculado como proporción del presupuesto total de cada entidad federativa.



Fuente: Elaboración propia con datos de los decretos de presupuesto de las entidades federativas.

En 2010, la desviación estándar de los recursos per cápita es de \$4.02 pesos, menor a 2009, cuyo valor fue de \$4.33 pesos.⁶³ Véase el anexo 1.



Fuente: Elaboración propia con datos de los decretos de presupuesto de las entidades federativas.

⁶³ Calculado como proporción del presupuesto total de cada entidad federativa.

Solicitudes de información pública 2008 y 2009

La distribución de las solicitudes de información pública (SIP) entre las entidades federativas presenta desigualdades importantes, lo cual refleja dos problemáticas distintas. Por un lado, la poca o nula difusión del derecho de acceso a la información en cada uno de los estados, o bien la falta de participación e interés de los ciudadanos en la rendición de cuentas a través de la realización de solicitudes.

Para 2008, en términos porcentuales y sin considerar las solicitudes realizadas a la Federación, entidades federativas como el Distrito Federal (29.2%), Colima (13.3%), Querétaro (8.1%), Jalisco (7.8%), Guanajuato (6.2%) y el Estado de México (6.2%) concentran más de 70% del total de SIP, mientras que estados como Oaxaca, Tlaxcala, Nayarit y Tamaulipas no superan 2% de SIP totales.

Destaca Colima en el número de SIP recibidas; sin embargo, es importante señalar que en 2008 fueron realizadas 8 808 SIP a la Comisión de Aguas y Alcantarillado del municipio de Coquimatlán (47% del total); asimismo, el DIF del municipio de Comala recibió 3 181 SIP (17% del total). En cuanto a Querétaro, en 2008 el municipio de San Juan del Río recibió 7 412 SIP, lo que representó 65% del total en el estado.

La situación cambia si realizamos un análisis de la cantidad de información que solicita la población de cada entidad federativa, es decir, el grado de participación de los habitantes por estado. En ese sentido, para 2008 Querétaro cuenta con una importante cantidad de ciudadanos que ejercen su derecho, ya que fueron realizadas 716 SIP por cada 100 mil habitantes. En ese orden, le siguen el Distrito Federal (472), Aguascalientes (243), Campeche (174) y Guanajuato (169), datos que resultan significativos si consideramos como referencia la Federación, que en promedio sólo recibe 102 SIP. La participación de la población es menor en entidades como Veracruz (37), Nayarit (25) y Oaxaca (14).

Entidades como Hidalgo, con 0.6%; Zacatecas, con 0.5%; Oaxaca, con 0.4%, y Tlaxcala, con 0.3 %, concentran sólo 2.2% del total de SIP realizadas en todo el país.

Para 2009, las primeras cinco entidades concentran más de 62% del total de SIP, debido al incremento sustancial de solitu-

des recibidas por los sujetos obligados del Distrito Federal, las cuales pasaron de 41 164 en 2008, a 91 523 en 2009, lo que representó un crecimiento de 122%; dicha entidad representó 42% del total de solicitudes realizadas en 2009 para todo el país.

Respecto a la proporción de ciudadanos que ejercen su derecho de acceso a la información pública, Colima reporta una importante participación ciudadana, ya que se realizaron 3 340 SIP por cada 100 mil habitantes. En ese orden, le siguen el Distrito Federal con 1 049; San Luis Potosí con 333; Quintana Roo con 329 y Tabasco con 282.

En entidades como Tlaxcala y Chiapas esta proporción disminuye significativamente, ya que sólo se realizaron 60 y 59 SIP por cada 100 mil habitantes, respectivamente (véase el anexo 2).

Ahora bien, respecto a los plazos para acceder a la información, también encontramos heterogeneidad. De los 31 estados, la Federación y el Distrito Federal, únicamente 18 entidades⁶⁴ se encuentran debajo del promedio de 30.5 días, mientras que la Federación ocupa el segundo lugar con un plazo de 50 días, menor al de Querétaro, en donde toma 60 días obtener información (véase el anexo 3).

Análisis de las solicitudes de información recurridas en 2008 y 2009

Del análisis de las solicitudes de información recibidas en los estados, y de los recursos de revisión resueltos por los órganos garantes del país, se obtuvo el porcentaje de solicitudes de información que se convierten en recursos de revisión.

Con esta información identificamos, entre otras cosas, los estados en los que las respuestas emitidas por los entes públicos no son satisfactorias y tienen que ser revisadas por los órganos garantes, y qué estados han tenido una mejora comparativa de un año a otro

⁶⁴ Aguascalientes, Quintana Roo, Tlaxcala, Distrito Federal, Durango, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Veracruz, Colima, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí, Chihuahua, Puebla, Sinaloa, Baja California, Sonora y Jalisco.

respecto la capacitación de servidores públicos encargados de la atención de las solicitudes de información.

Para 2008, en términos absolutos y en el ámbito nacional, San Luis Potosí presenta el mayor número de recursos de revisión con 769, seguido del Distrito Federal (742), Estado de México (553), Jalisco (521) y Durango (391), mientras que en el ámbito federal fueron interpuestos 6 053 recursos de revisión.

Sin embargo, es importante considerar el tamaño de la población, así como el número de SIP realizadas en toda la entidad federativa, ya que hay una relación directa entre el total de SIP y la inconformidad con las respuestas recibidas a las mismas.

En ese sentido, San Luis Potosí presenta una alta proporción de solicitudes de información pública recurridas, es decir, inconformidades contra las respuestas, con 54.1%, esto significa que en una de cada dos SIP el ciudadano tiene problemas para acceder a la información de las autoridades. En ese orden le siguen Durango (28.2%), Veracruz (26%) y Nayarit (20.34%). En lo nacional, incluyendo a la Federación, el promedio de solicitudes de información pública recurridas es de 6.50%, mientras que en la Federación se recurren 5.75% de las solicitudes.

Caso contrario muestran entidades como Colima, con 0.08% de las SIP recurridas, seguida de Baja California (0.31%), Sinaloa (0.50%) y Guanajuato (0.54%), en las cuales menos de 1% de las SIP son recurridas. En otras palabras, en menos de una de cada 100 solicitudes se observan inconformidades (véase el anexo 4).

Para 2009, la entidad que tuvo más recursos de revisión (RR) fue el Estado de México (2 360), seguido por el Distrito Federal (1 227), Jalisco (717) que, al igual que en 2008, ocupa el tercer lugar, y Morelos (538). Por su parte, la Federación reportó un total de 6 330 277 recursos más que en 2009, lo cual representa un incremento de 4.5 por ciento.

Las entidades que presentan un alto porcentaje de solicitudes requeridas son el Estado de México (16.52%), Morelos (12.83%), Nayarit (12.58%) y Veracruz (10.91). En contraste, las que menor índice tuvieron fueron Guerrero (0.03%), San Luis Potosí (0.07%) y Colima (0.10%).

En el caso del Distrito Federal, la ley obliga a las dependencias del gobierno a informar (a través de una leyenda en el formato de SIP) a los ciudadanos sobre su derecho a interponer un RR en caso

de inconformarse con la respuesta recibida. Entre 2008 y 2009, el Distrito Federal observa índices de recurrencia de 1.80 y 1.34%, respectivamente, lo cual se explica por la mejoría en las respuestas que ofrecen las dependencias públicas a los ciudadanos, así como por la preocupación de dichas instituciones por capacitar a sus servidores públicos en temas de la Ley de Transparencia local.

En comparación con 2008, cuando el porcentaje más alto de solicitudes recurridas fue de 54.1%, en el año 2009 el porcentaje más alto fue de 16.52%, lo cual implica una mejora significativa en cuanto a la calidad de las respuestas emitidas por los entes públicos.

En particular, destaca el caso de San Luis Potosí, que pasó de ser la entidad con mayor número de solicitudes recurridas (54.1%) en 2008, a ser la segunda entidad con menor número en 2009 con 0.07 por ciento.

Finalmente, es importante destacar que de 2008 a 2009 el promedio de solicitudes recurridas disminuyó en 50%, al pasar de 6.53% a 3.22% (véase el anexo 5).

Los datos de bajas y altas tasas de recurrencia se explican por dos problemáticas distintas: la primera se encuentra relacionada con las capacidades desarrolladas por las dependencias públicas para dar respuestas claras, argumentadas y en los plazos establecidos por la ley a las solicitudes de información pública realizadas por ciudadanos, por lo que estos elementos serían determinantes para interponer recursos de revisión.

La segunda está vinculada a la difusión de los medios de impugnación ante las respuestas emitidas por las dependencias, es decir, el conocimiento que tengan los ciudadanos de recurrir ante una segunda instancia para obtener la información solicitada.

Las explicaciones de dichas proporciones son múltiples en nuestro país, y la interposición de medios de impugnación depende también de las legislaciones locales.

Conclusiones

Si bien las reformas al artículo 6° constitucional permitieron la incorporación de criterios que han permeado decisivamente en el ejercicio del derecho, aún falta mucho por hacer. Consideramos

que uno de los puntos más importantes que faltan por incorporar a la Constitución es el reconocimiento de la definitividad de las resoluciones de los órganos garantes derivado de su especialización, pues, como en el caso de Campeche, existen diversas propuestas legislativas que pretenden acotar este derecho a través de la revisión de las resoluciones emitidas, lo cual, sin duda, dado el entramado político y social mexicano, volvería nugatorio el ejercicio de los derechos que salvaguardan estos órganos.

Asimismo, es importante homogenizar los procesos de acceso e impugnación en cuanto a plazos y calidad de las resoluciones, lo que a su vez implica el cumplimiento irrestricto del derecho de acceso a la información, específicamente los principios establecidos en la última reforma al artículo 6° constitucional, para lo que sería importante tomar como referencia las directrices establecidas en el Código de Buenas Prácticas.⁶⁵

Respecto a las características que sería deseable que tuvieran los órganos garantes para obtener mejores resultados, se deben reforzar los siguientes aspectos:

- La autonomía constitucional, pues, como hemos visto, únicamente 36% son constitucionalmente autónomos.
- Deben estar integrados por un mínimo de tres y un máximo de cinco comisionados o consejeros, en relación directa con la densidad demográfica y la extensión territorial.

El procedimiento de elección de los comisionados o consejeros debe correr a cargo del Poder Legislativo y realizarse mediante convocatoria pública abierta. Asimismo, se propone que la elección sea escalonada con el fin de dar continuidad a los objetivos, metas y trabajo del órgano garante.

Respecto a la duración en el cargo, se recomienda que sea de cinco años con posibilidad de una reelección, hasta por un periodo igual, considerando los resultados obtenidos.

En materia de presupuesto, es deseable que los órganos garantes cuenten con un presupuesto mínimo per cápita de \$10 anuales,

⁶⁵ Sergio López Ayllón, *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*, México, CIDE/IFAI/UNAM, 2007.

pues como se observó, el promedio 2009 y 2010 es de \$5.5, lo que en algunos estados resulta insuficiente para asegurar debidamente los derechos que garantizan estos organismos.

Finalmente, su competencia debe abarcar todos los órdenes y órganos de gobierno respectivos, para evitar la multiplicidad de procedimientos y la heterogeneidad en el ejercicio de este derecho en las entidades federativas.

Anexo I

Comparativo de presupuestos asignados a órganos garantes de transparencia 2010

Véase cuadro en la siguiente página.

Comparativo de presupuestos asignados a órganos garantes de transparencia 2010

Entidad	Población	Presupuesto estatal 2009 (pesos)	Presupuesto órgano garante 2009 (pesos)	Proporción del presupuesto estatal destinado a la trans- parencia 2009	Presupuesto per cápita destinado a la transparencia 2009	Presupuesto estatal 2010 (pesos)	Presupuesto órgano garante 2010 (pesos)	Proporción del presupuesto estatal destinado a la transparencia 2010	Presupuesto per cápita destinado a la transparencia 2010
Aguascalientes	1 065 416	11 467 050 000	9 022 000	0.08	8.5	11 644 202 000	8 473 000	0.07	8.0
Baja California	2 844 469	28 168 545 491	-	-	-	30 614 409 580	-	-	-
Baja California Sur	512 170	7 484 224 103	3 500 000	0.05	6.8	7 484 224 103	2 800 000	0.04	5.5
Campeche	754 730	12 020 949 230	13 469 400	0.11	17.8	12 488 119 447	12 985 838	0.10	17.2
Chiapas	4 293 459	46 955 926 228	12 572 000	0.03	2.9	55 437 099 581	13 004 000	0.02	3.0
Chihuahua	3 241 444	35 410 080 000	31 558 865	0.09	9.7	37 173 264 000	28 300 000	0.08	8.7
Coahuila	2 495 200	24 968 800 000	21 750 000	0.09	8.7	29 711 856 000	23 858 000	0.08	9.6
Colima	567 996	6 700 000 000	6 188 113	0.09	10.9	6 850 000 000	5 383 657	0.08	9.5
Distrito Federal	8 720 916	122 626 089 118	91 981 945	0.08	10.5	129 433 675 227	101 981 945	0.08	11.7
Durango	1 509 117	16 125 829 419	4 584 525	0.03	3.0	17 882 281 500	4 800 000	0.03	3.2
Guajalajara	4 893 812	40 358 702 540	17 987 674	0.04	3.7	40 523 002 742	17 671 946	0.04	3.6
Guerrero	3 115 202	30 902 962 638	6 406 400	0.02	2.1	33 784 549 000	6 406 400	0.02	2.1
Hidalgo	2 345 514	21 224 411 424	12 732 300	0.06	5.4	21 712 319 055	12 732 300	0.06	5.4
Jalisco	6 752 113	65 000 025 000	15 282 000	0.02	2.3	61 184 216 872	19 532 300	0.03	2.9
México	14 007 495	124 359 232 407	60 201 638	0.05	4.3	134 029 406 366	62 601 448	0.05	4.5
Michoacán	3 966 073	38 714 177 007	6 677 969	0.02	1.7	41 150 533 278	6 945 088	0.02	1.8

Comparativo de presupuestos asignados a órganos garantes de transparencia 2010 (continuación)

Entidad	Población	Presupuesto estatal 2009 (pesos)	Presupuesto órgano garante 2009 (pesos)	Proporción del presupuesto estatal destinado a la trans- parencia 2009	Presupuesto per cápita destinado a la transparencia 2009	Presupuesto estatal 2010 (pesos)	Presupuesto órgano garante 2010 (pesos)	Proporción del presupuesto estatal destinado a la transparencia 2010	Presupuesto per cápita destinado a la transparencia 2010
Morelos	1 612 899	15 006 181 000	13 250 000	0.09	8.2	14 699 437 000	15 000 000	0.10	9.3
Nayarit	949 684	2 197 005 856	3 932 000	0.18	4.1	12 578 678 904	3 932 000	0.03	4.1
Nuevo León	4 199 292	42 690 275 000	24 618 000	0.06	5.9	46 627 136 000	25 479 600	0.05	6.1
Oaxaca	3 506 821	35 602 024 188	25 585 500	0.07	7.3	38 856 389 980	27 272 563	0.07	7.8
Puebla	5 383 133	43 316 355 830	11 378 884	0.03	2.1	48 809 076 822	11 365 521	0.02	2.1
Querétaro	1 598 139	16 222 768 368	10 030 223	0.06	6.3	17 569 708 456	10 030 223	0.06	6.3
Quintana Roo	1 135 309	13 131 932 685	21 900 000	0.17	19.3	16 735 468 165	21 900 000	0.13	19.3
San Luis Potosí	2 410 414	23 965 720 655	13 956 393	0.06	5.8	25 434 829 343	14 654 213	0.06	6.1
Sinaloa	2 608 442	27 871 298 386	17 076 249	0.06	6.5	29 949 361 176	18 168 607	0.06	7.0
Sonora	2 394 861	31 818 181 291	8 973 622	0.03	3.7	32 787 884 854	13 186 747	0.04	5.5
Tabasco	1 989 969	29 298 318 745	28 042 620	0.10	14.1	29 491 214 824	13 453 174	0.05	6.8
Tamaulipas	3 024 238	27 329 582 000	9 616 000	0.04	3.2	28 563 294 000	9 133 000	0.03	3.0
Tlaxcala	1 068 207	8 679 014 544	9 090 000	0.10	8.5	9 136 162 705	9 362 700	0.10	8.8
Veracruz	7 110 214	62 290 000 000	24 834 280	0.04	3.5	70 250 000 000	25 800 000	0.04	3.6
Yucatán	1 818 948	16 740 690 000	11 500 000	0.07	6.3	17 107 590 000	14 500 000	0.08	8.0
Zacatecas	1 367 692	16 365 003 078	7 791 003	0.05	5.7	17 942 988 456	8 102 643	0.05	5.9
Total	103 263 388	1 045 011 356 231	555 489 602	0.05	5.4	1 127 642 379 436	568 816 913	0.05	5.5
Federación	103 263 388	3 045 478 600 000	316 392 455	0.01	3.1	3 176 332 000 000	256 245 440	0.01	2.5

Anexo 2

Solicitudes de información 2008 y 2009 por entidad federativa							
Entidad federativa	SIP	Porcentaje respecto al	sip 100 mil habitantes*	SIP	Porcentaje respecto al total nacional	sip /100 000 habitantes	Crecimiento 09/08
	2008	Total nacional 2008	2008	2009	2009	2009	
Aguascalientes	2 585	1.9	243	nd	nd	nd	nd
Baja California	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Baja California Sur	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Campeche	1 314	0.9	174	1 216	0.6	161	-7.5
Chiapas	1 747	1.3	41	2 553	1.2	59	46.1
Chihuahua	4 469	3.2	138	3 919	1.8	121	-12.3
Coahuila	5 175	3.7	207	5 118	2.4	205	-1.1
Colima**	18 780	13.5	3 306	18 970	8.7	3 340	1
Distrito Federal	41 164	29.6	472	91 523	42.1	1 049	122.3
Durango	1 346	1	89	1 211	0.6	80	-10
Guanajuato	8 277	6	169	10 564	4.9	216	27.6
Guerrero	1 118	0.8	36	3 453	1.6	111	208.9
Hidalgo	888	0.6	38	3 145	1.4	134	254.2
Jalisco	11 069	8	164	13 427	6.2	199	21.3
México	8 768	6.3	63	14 284	6.6	102	62.9
Michoacán	1 107	0.8	28	nd	nd	nd	nd
Morelos	3 610	2.6	224	4 194	1.9	260	16.2
Nayarit	236	0.2	25	612	0.3	64	159.3
Nuevo León	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Oaxaca	496	0.4	14	2 671	1.2	76	438.5
Puebla	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Querétaro***	11 450	8.2	716	nd	nd	nd	nd
Quintana Roo	1 374	1	121	3 730	1.7	329	171.5
San Luis Potosí	3 023	2.2	125	8 024	3.7	333	165.4
Sinaloa	2 598	1.9	100	6 439	3	247	147.8
Sonora	4 063	2.9	170	4 067	1.9	170	0.1
Tabasco****	473	0.3	24	5 616	2.6	282	1 087.30
Tamaulipas	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Tlaxcala	457	0.3	43	643	0.3	60	40.7
Veracruz	2 628	1.9	37	4 638	2.1	65	76.5
Yucatán	nd	nd	nd	3 826	1.8	210	nd
Zacatecas	686	0.5	50	3 369	1.6	246	391.1
Total estatal	138 901	100	135	217 212	100	210	56.4
Federación	Ejecutivo: 105 250	nd	203	Ejecutivo: 117 597	nd	nd	nd
	OSOS: 104 599						
Total nacional	348 750	100	338	334 809	100	2010	56.4

* INEGI, *Conteo de Población y Vivienda 2005*, disponible en: <www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/Default.aspx>.

** Destaca Colima en el número de sip recibidas; sin embargo, es importante señalar que en 2008 fueron realizadas 8 808 sip a la Comisión de Aguas y Alcantarillado del Municipio de Coquimatlán (47% del total); asimismo, el DIF del municipio de Comala recibió 3 181 sip (17% del total).

*** En el estado de Querétaro, en 2008, el municipio de San Juan del Río recibió 7 412 sip, lo que represento 65% del total en el estado.

**** De septiembre a diciembre de 2008.

Anexo 3

Plazos máximos para emitir respuesta a las SIP

Solicitudes de información				
Estado	Plazos para realizar prevenciones	Plazos de entrega de la información	Plazo adicional o ampliación	Plazo máximo
Querétaro	10	20	30	60
Federación	10	20	20	50
Baja California Sur	10	15	15	40
Campeche	5	20	10	35
Chiapas	5	20	10	35
Guanajuato	10	15	10	35
Guerrero	5	15	15	35
Nayarit	5	20	10	35
Oaxaca	5	15	15	35
Tabasco	5	20	10	35
Tamaulipas	5	20	10	35
Yucatán	5	15	15	35
Zacatecas	5	20	10	35
Coahuila	3	20	10	33
Aguascalientes	10	10	10	30
Quintana Roo	10	10	10	30
Tlaxcala	5	15	10	30
Durango	3	15	10	28
Hidalgo	3	15	10	28
Estado de México	5	15	7	27
Distrito Federal	5	10	10	25
Michoacán	5	10	10	25
Veracruz	5	10	10	25
Colima	3	10	10	23
Morelos	3	10	10	23
Nuevo León	3	10	10	23
San Luis Potosí	3	10	10	23
Chihuahua	5	10	5	20
Puebla	NE	10	10	20
Sinaloa	3	10	5	18
Baja California	5	10	NE	15
Sonora	NE	15	0	15
Jalisco	NE	5	5	10
Promedio	5.46	14	10.6	30.5

Anexo 4

Solicitudes recurridas 2008

Estado	Solicitudes de Información 2008	Recursos de Revisión 2008	Porcentaje de solicitudes recurridas	Número de solicitudes recibidas por cada cien mil habitantes
San Luis Potosí	1 419	769	54.19	63
Durango	1 386	391	28.21	132
Veracruz	1 213	316	26.05	25
Nayarit	236	48	20.34	17
Morelos	2 126	192	9.03	77
Zacatecas	686	53	7.73	92
Tabasco	293	21	7.17	13
Tlaxcala	392	26	6.63	145
Estado de México	8 768	553	6.31	125
Yucatán	2 278	123	5.40	15
Jalisco	9 812	521	5.31	136
Tamaulipas*	23	1	4.35	138
Chihuahua	4 469	154	3.45	13
Oaxaca	470	14	2.98	1
Chiapas	1 223	36	2.94	180
Guerrero	1 096	31	2.83	173
Puebla	1 121	29	2.59	472
Querétaro	11 450	255	2.23	121
Quintana Roo	1 374	30	2.18	50
Campeche	1 303	26	2.00	28
Distrito Federal	41 164	742	1.80	3 306
Agascalientes	2 042	28	1.37	59
Coahuila	3 387	43	1.27	35
Hidalgo	888	10	1.13	192
Guanajuato	8 813	48	0.54	46
Sinaloa	2 014	10	0.50	0
Baja California	1 306	4	0.31	38
Colima	18 780	15	0.08	26
Baja California Sur**	N/D	N/D	0.00	4
Michoacán**	1 025	N/D	0.00	21
Nuevo León***	N/D	151	0.00	716
Sonora	32	0	0.00	2
Federación	105 250	6 053	5.75	102
Total	130 589	4 640	6.53	6 462

* El órgano garante de Tamaulipas entró en funciones el 1 julio de 2008; la información se presenta de este día al 31 de diciembre de 2008.

** La información sobre Baja California Sur y Michoacán no está disponible.

*** En Nuevo León el órgano garante no recaba información de los sujetos obligados.

Anexo 5

Solicitudes recurridas 2009

Estado	Solicitudes de Información 2009	Recursos de Revisión 2008	Porcentaje de solicitudes recurridas	Número de solicitudes recibidas por cada cien mil habitantes
Estado de México	14 284	2 360	16.52	216
Morelos	4 194	538	12.83	260
Nayarit	612	77	12.58	64
Veracruz	4 638	506	10.91	65
Sinaloa	6 439	459	7.13	247
Durango	1 211	76	6.28	80
Tlaxcala	643	36	5.60	60
Jalisco	13 427	717	5.34	102
Yucatán	3 826	201	5.25	210
Tabasco	5 616	272	4.84	282
Coahuila	5 118	216	4.22	205
Chihuahua	3 919	99	2.53	121
Oaxaca	2 671	65	2.43	76
Sonora	4 067	85	2.09	170
Guanajuato	10 564	179	1.69	111
Campeche	1 216	18	1.48	161
Distrito Federal	91 523	1 227	1.34	1 049
Quintana Roo	3 730	48	1.29	329
Zacatecas	3 369	35	1.04	246
Chiapas	2 553	18	0.71	59
Colima	18 970	19	0.10	3 340
San Luis Potosí	8 024	6	0.07	333
Guerrero	3 453	1	0.03	134
Aguascalientes	N/D	63	0.00	0
Baja California	N/D	N/D	0.00	0
Baja California Sur	N/D	N/D	0.00	0
Hidalgo	3 145	N/D	0.00	199
Michoacán	N/D	N/D	0.00	0
Nuevo León	N/D	N/D	0.00	0
Puebla	N/D	47	0.00	0
Querétaro	N/D	39	0.00	0
Tamaulipas	N/D	36	0.00	0
Federación	N/D	6 330	0.00	N/D
Total	198 122	13 773	3.22	210

Los estados que no respondieron el número de solicitudes de información recibida fueron: Michoacán, por estar dentro del plazo para rendir informe anual 2008-2009, y Querétaro, que no emitió respuesta.

También es importante señalar que, para la presentación de la solicitud de información en este estado, es necesario señalar el nombre del documento de identificación y el número de éste.

La Ley de Transparencia de dicho estado señala en el artículo 22: “El acceso de los gobernados a la información pública se sujetará a las siguientes disposiciones: [...] en ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar intereses alguno. Los empleados públicos encargados de proporcionar la información pública se abstendrán de preguntar o cuestionar los motivos de la solicitud, de lo contrario se harán acreedores a las sanciones que establece esta ley.”

Al ser ambigua la redacción de este artículo, abre la posibilidad de requerir identificación al solicitar/presentar la solicitud de información, más no al entregarla.

- Los estados que no respondieron cuántos recursos de revisión resolvieron fueron: Hidalgo y Nuevo León.
- La información de los estados de Baja California, Baja California Sur, Puebla, Nuevo León y Tamaulipas no está disponible.

Generación y uso de la información de los organismos públicos autónomos, desde la perspectiva de las OSC y los entes públicos

Jorge Gutiérrez Reynaga*

La *legitimidad* de los órganos autónomos es uno de sus más valiosos atributos consustanciales y nota distintiva que los hace diferentes del ejercicio tradicional de poder; sin embargo, no se trata de un rasgo espontáneo, su construcción requiere decisiones cotidianas que lo nutran y lo conviertan en característica perenne.

La Real Academia Española advierte que *cualidad de legítimo* se refiere a aquello que *se sujeta a las leyes y que es cierto, justo y verdadero en cualquier línea*. De aquí podemos válidamente señalar una doble responsabilidad en aras de la verdadera legitimidad: actuar bajo el imperio de la ley y ser justos en aquella labor. Tarea nada sencilla, que encuentra escollos variados en el camino y cuyo efectivo sorteo dará cuenta de la verdadera legitimidad de los órganos autónomos.

Se trata, entonces, de recuperar la confianza en un *esquema de frenos y contrapesos (checks and balances)* que funcione eficazmente, suprimiendo cualquier atisbo de arbitrariedad en las decisiones de los órganos autónomos, desde su papel activo en la dirección política de cualquier Estado que se precie de propiciar los valores democráticos.

Ileana Moreno, en su obra *Órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, se refiere al tópico y señala que “una forma mediante la cual se puede recuperar esa pérdida

* Presidente del Consejo del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI).

de confianza es encomendando la función a un órgano autónomo, cuya imparcialidad no esté en tela de juicio”.⁶⁶

Incluso Andrés Betancor, en su obra *Las administraciones independientes*, va más allá de la consideración previa y establece que “confianza y seguridad son la fuente de la legitimidad social de estos entes; este *feedback* o comportamiento entre ciudadanos y entes es una relación en la que se intercambian seguridad y legitimidad y es esencial para la existencia y la operatividad de estos entes públicos”.

Andrés Betancor menciona: “De romperse esta relación privilegiada, la eficacia de estas autoridades se minoraría notablemente y el sistema social se vería gravemente afectado”.⁶⁷

Precisamente en el aludido *feedback* se sustenta la preeminencia de que gozan los órganos autónomos sobre la estructura tradicional del ejercicio de poder; la retroalimentación, interacción, acompañamiento o comparsa, llamémosle como queramos, es un ejercicio ineludible que los órganos autónomos deben propiciar en la sociedad, garantía indeleble de la legítima función de Estado.

En el caso de los órganos garantes del derecho de acceso a la información, surge una veta ineludible para construir aquella legitimidad: propiciar una sociedad informada.

Recordar que una sociedad que se allega la información pertinente sobre el actuar de su gobierno, indudablemente se involucra en las decisiones de éste y eventualmente participa para que se tomen de mejor manera, de modo que beneficien a los gobernados y tomen en cuenta sus reales necesidades. Es un ejercicio que aproxima a los diversos actores del Estado, que valida el pacto de gobernabilidad y hace vigente la soberanía nacional y la forma de gobierno en que ha decidido constituirse esta nación: una república representativa, democrática y federal.

De esta manera, cobra importancia capital el involucramiento de los órganos garantes del derecho de acceso a la información con la sociedad, donde los primeros no conciban tal garantía desde un cariz limitativo, sino que avizoren aquella encomienda desde

⁶⁶ Ileana Moreno Ramírez, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, México, Porrúa (Breviarios Jurídicos), 2005, p. 35.

⁶⁷ Andrés Betancor Rodríguez, *Las administraciones independientes*, Madrid, Tecnos, 1994, p. 220, citado por Ileana Moreno Ramírez, *Los órganos constitucionales...*, *op. cit.*

una postura de necesaria interacción con los integrantes de la sociedad.

Hay que recordar que la información es un medio para un fin, y éste depende de las necesidades particulares de los que gozamos de este derecho público subjetivo consagrado en nuestra Carta Magna.

Por tal motivo, hoy me ocuparé de casos exitosos que dan cuenta de la tarea antes planteada. Casos en los que la información pública ha llegado a las manos de sus solicitantes a propósito de la intervención del órgano constitucional autónomo que me honro presidir, pero que no se ha limitado a su labor estrictamente *jurisdiccional*, sino que ha ofrecido un espacio de interacción, de retroalimentación, donde la sociedad ha visto cobijo institucional y sus pretensiones en relación con la información se satisfizo y complementó con acciones posteriores que redundaron en su beneficio.

Éstas van desde la utilización de la información para ejercer acciones legales que evidenciaron una serie de irregularidades en el actuar de un ente público, hasta la publicación de información que era impensable conocer por razón de la empeñada renuencia de un diverso ente público.

Se debe destacar, incluso, el obligado acercamiento que el gobierno tuvo que generar a partir de un tema de interés general. Los casos que traeré a cuenta son los siguientes:

PRIMER CASO:

Sujeto obligado: organismo público descentralizado Hospital Civil de Guadalajara.

Tema: irregularidades en trasplante de órganos realizados en el hospital.

Información solicitada: expediente clínico de un paciente trasplantado de hígado por un médico del nosocomio.

Respuesta del sujeto obligado: negativa por confidencialidad del expediente clínico del esposo de la recurrente, de conformidad con la NOM-168-SSA1-1998.

Orientación al solicitante en el ITEI: solicitud, vía Ley de Transparencia, del expediente clínico por medio de la hija del paciente (familiar consanguíneo).

Resultados:

- Se obtuvo el expediente clínico del paciente a través de su hija.
- La afectada por el deceso del paciente decide revelar públicamente irregularidades en el trasplante de órganos en el Hospital Civil de Guadalajara.
- La Contraloría del Estado de Jalisco inicia investigación sobre el caso.
- Inhabilitan al médico involucrado en las irregularidades.

SEGUNDO CASO:

Sujeto obligado: Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco (Ipejal) (organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco). Cuenta con 115 593 afiliados a 2009, todos servidores públicos del estado y sus municipios. No todos los trabajadores del gobierno en Jalisco están afiliados.

Tema: Proyecto de Desarrollo Turístico Inmobiliario denominado “Chalacatepec”, en el municipio de Tomatlán, Jalisco, denominado “Nuevo Cancún”.

Organismos ambientalistas, medios de comunicación, legisladores locales y sociedad en general solicitan información sobre el proyecto.

Características del proyecto: inversión de \$89 millones de dólares con fondos del Ipejal, depositados en un fideicomiso con un banco local. La aportación financiera de los particulares no se ha definido. El Ipejal es sujeto obligado de la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (LTIPEJ), en esa medida, toda la información que posee como resultado del ejercicio de sus atribuciones es información pública, con independencia de que se genere ahí o en otra instancia.

Al tener la atribución de invertir los recursos que recaude por concepto de aportaciones, la información que obtenga o genere por razón del ejercicio de dicha facultad, es pública.

Respuesta del sujeto obligado: negativa por confidencialidad, derecho de “propiedad industrial”, información inexistente.

Resultados:

- Se ha ordenado la entrega de la información señalada en ocho recursos de revisión.
- La empresa privada encargada del proyecto turístico accede a entablar mesas de trabajo informativas con la asociación civil Conciencia Cívica que realizó la primera solicitud de información para proporcionarle los detalles de la obra y realizar una gira de trabajo por la zona.
- Existen recursos incluso de dos diputados del Congreso de Jalisco.
- Se inició procedimiento de propuesta de sanción por advertirse suficientes elementos para presumir que algunos servidores públicos del Ipejal actuaron con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de la solicitud.

TERCER CASO:

Sujeto obligado: LIX Legislatura del H. Congreso del Estado de Jalisco.

Tema: nómina de servidores públicos del Poder Legislativo.

Información solicitada: percepciones, pagos realizados, tipos de contrato, carga horaria, funciones, prestaciones y nómina.

Respuesta del sujeto obligado: negativa por tratarse de información confidencial.

Resultados:

- Se ordena la entrega de la información solicitada a la recurrente.
- Denuncia penal en contra de quien resulte responsable del H. Congreso del Estado por incumplir una resolución del Consejo del ITEI.
- Publicación de la nómina en el portal de internet del Poder Legislativo.

En Jalisco, el Instituto de Transparencia e Información Pública ha mantenido una lucha constante en contra de la opacidad de ciertos servidores públicos, y busca obtener mayores recursos financieros para inhibir la corrupción y coadyuvar a que la ciudadanía tenga en sus manos la información que posee el gobierno.

Los ciudadanos tienen en el ITEI un aliado a favor de la promoción y defensa del derecho de acceso a la información pública.

Para concluir, sólo mencionaré la siguiente frase: “Transparencia-Rendición de Cuentas-Fiscalización, ¿qué es primero?”

Información y toma de decisiones para escenarios electorales deseables

*José Hernández Fragoso**

Los sistemas electorales a cargo de los organismos autónomos estatales deben brindar una posibilidad amplia para acceder a la información. Esta posibilidad es factible porque en años recientes se han modificado y roto los paradigmas y los tabúes que los acotaban en los espacios de la información reservada.

En la actualidad, las autoridades electorales al frente de los organismos autónomos electorales han tenido que abrir los archivos y los expedientes a un público bastante reducido, ya que la mayoría de los ciudadanos se muestra poco interesado en la información electoral.

Con el cambio de paradigmas en el acceso a la información, algunos organismos, además de haber abierto centros de documentación e información organizada y sistematizada en los que han invertido recursos, también han trabajado bastante en el desarrollo de sus áreas de enlace informativo y en cuanto a subir su información a las páginas *web*; sin embargo, no logran una clientela más o menos frecuente y numerosa, que indague la historia de los procesos electorales o la investigación electoral.

Pese a la apertura informativa, otros organismos autónomos electorales no han logrado organizar de manera sistematizada su información, ni integrar un centro de información y documentación mínimo, y no están en posibilidades de abrir sus puertas de manera regular y actualizada a una membresía de usuarios potenciales y estudiosos del fenómeno electoral.

* Director de Capacitación y Organización Electoral del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.

Lo que es aún más grave es que, en la mayoría de los organismos autónomos electorales, los responsables de las decisiones se enfrenten a un vacío de información y no disponen de un área de acopio y sistematización que trabaje más o menos de manera regular, no sólo para acopiar datos, sino también para analizarlos y sistematizarlos.

En la planeación de cada proceso electoral se intuyen y se conocen los problemas, y se atienden cuando se presentan, pero en la siguiente elección se olvidan las causas que los motivaron, o al menos se desconocen en detalle.

Dentro del contexto de la toma de decisiones electorales, siempre cobra forma un escenario electoral deseable, con factores de riesgo previsibles. Tal ideal, por necesidad, es producto de una buena información, que a veces no está disponible y, cuando lo está físicamente, no se encuentra sistematizada.

Los escenarios electorales futuros son cada vez más complejos y difíciles de prever, y aunque sus variables y constantes se repiten con más o menos cierta similitud y tiempo, aún así son un desafío para los encargados de planear los procesos electorales.

Cualquier autoridad electoral conservadora y sin experiencia en materia electoral pensaría que es suficiente con seguir la norma electoral al pie de la letra para entregar buenos resultados en la administración, la gestión y la logística electoral; sin embargo, tanto en la verticalidad como en la horizontalidad de la organización de los procesos electorales, la toma de decisiones en la aplicación de la normativa y los procedimientos electorales, se requiere atender diversos escenarios mediante planeación estratégica y táctica, pero sin información suficiente, la administración electoral incurrirá en errores graves.

Pareciera que el futuro de los procesos electorales no es más que una ominosa repetición del pasado por la fuerza conservadora de la inercia electoral, pero lo cierto es que, en el campo de la anticipación o de la previsión logística electoral, sí es posible orientar las decisiones hacia un escenario deseable. La tendencia del pasado electoral, a veces vergonzoso, debe ser enfrentada a la prospectiva del futuro, que tiene escenarios alternativos que están esperando ser descubiertos para recuperar la confianza tan necesaria de los electores.

La memoria colectiva electoral está inscrita en la idea de que los procesos electorales “son mágicos”, y al final pareciera que todo estaba previsto y que cada quien recibió lo que merecía. La verdad es que la planeación estratégica de los procesos electorales requiere de mucha información, la cual no está del todo disponible, pese a los esfuerzos que impulsan algunos organismos electorales.

Un escenario electoral proyectivo seguro es mejor que mil utopías improbables, pero cualquier proyección sólo se logra si se dispone de la información necesaria y fidedigna. Es irrefutable que los escenarios electorales se prestan a la especulación y a la incertidumbre de una catástrofe, es decir, a que “todo salga mal”, alejando a la autoridad de la utopía o del escenario optimista de que “todo salga bien”; en esa amplitud del campo donde se mueve el péndulo de la utopía-catástrofe se ubica la información para la planeación o la prospectiva de un escenario deseable.

Tal vez sea tiempo de ir pensando en un Centro de Información que concentre los esfuerzos aislados que realizan los organismos autónomos en materia de sistematización y análisis de información.

Los nuevos derroteros del derecho ciudadano de acceso a la información pública: la experiencia de las asociaciones políticas en el Distrito Federal

Yolanda C. León Manríquez*

Apenas han transcurrido ocho años desde que en 2002 fue promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Es un lapso muy breve si tomamos en cuenta que en 1977 fue reformado el artículo 6° constitucional, para incluirle una frase un tanto vaga y hasta enigmática en el sentido de que: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Con todo, debieron transcurrir 25 años para la emisión de la correspondiente ley reglamentaria, y cinco más para que el texto constitucional adquiriera su clara y positiva redacción vigente y en la que, entre otras cosas, alude a la información pública como un derecho, y dispone bases y principios que deben observar las legislaciones subnacionales.⁶⁸

En este lapso, históricamente breve pero de gran intensidad, todas las entidades federativas han promulgado su propia ley en esta materia, con alcances y resultados disímiles. Debo decir que si bien siempre será perfectible, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal puede considerarse una de las más avanzadas del país y del mundo en su materia.

Fermo parte de un organismo electoral y, aunque en esta oportunidad hablo a título personal, creo que mis colegas consejeros coincidirían conmigo en que la apertura informativa ha constituido un elemento central de la legitimidad, legalidad, equidad y respaldo social de que hoy gozan, en términos generales, las

* Consejera electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, presidenta de la Comisión de Asociaciones Políticas.

⁶⁸ Cfr. Miguel Carbonell (coord.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, UNAM/IFAI/Info-DF, 2007.

elecciones en nuestra ciudad. Sin hipérbole, puedo decir que un componente central de los tiempos democráticos en que vivimos es, precisamente, la apertura informativa que ha acompañado la institucionalidad electoral. De ahí que, históricamente, la conformación y desarrollo de los organismos electorales de todo el país haya estado acompañada de una clara política de apertura informativa, que se concreta en la convicción de que, salvo muy contadas excepciones legalmente establecidas, toda la información que posea, administre o genere la institución electoral tiene, por definición, carácter público, en consonancia con el principio de publicidad de sus actos de autoridad a que le obliga el marco normativo correspondiente. De ahí que para nosotros resulte de la mayor importancia democrática el exacto cumplimiento de la ley atinente y estemos vivamente interesados en los nuevos derroteros del derecho a la información.

Quiero llamar su atención a un hecho fundamental que tiende a pasarse por alto. En su origen, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal estaba concebida como un elemento propiciador de mejores prácticas administrativas y como incentivo al cambio cultural en los entes públicos. No se pretendía, mediante la ley, estimular la creación de nuevas estructuras burocráticas, entre otras razones debido a que se intentaba introducir el tema de modo transversal en toda la acción de gobierno; es decir, de lo que se trataba era de que todos y cada uno de los servidores públicos de los órganos de gobierno, autónomos y desconcentrados, tuvieran plena conciencia de su deber de conservar y mantener organizados sus archivos, y que la reserva de la información debería ser una excepción y no una regla.

Pareciera sencillo, pero el principio de máxima publicidad contenido en la Ley del Distrito Federal y en la casi totalidad de las leyes de la materia federal y locales representa una auténtica revolución en los vínculos entre gobernantes y gobernados,⁶⁹ es uno de los grandes hitos democratizadores, en la medida en que coloca a los ciudadanos, y en general a las personas, como sujetos del derecho a conocer, desterrando viejas y autoritarias visiones patri-

⁶⁹ Miguel Carbonell, "La reforma constitucional en materia de acceso a la información: una aproximación general", en *ibid.*, p. 2.

monialistas de los servidores públicos. Ésa es la base sobre la que se ha construido y se construye aún toda la arquitectura normativa e institucional en la materia.⁷⁰

En el caso capitalino, en 2007, al reformar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el legislador ordinario capitalino tomó en cuenta que los recursos del erario no eran ejercidos únicamente por entes públicos, sino que en su ejercicio se encontraban involucrados diversos entes de naturaleza diversa, desde privados hasta entidades de interés público, como son las asociaciones políticas. De este modo, el legislador razonó que todo ente que ejerciera recursos públicos estaba obligado a la transparencia, al menos en su vertiente de acceso a la información pública y con independencia de lo que dispusieran otras normas en lo que hace al control y verificación del uso de tales recursos.⁷¹ En el fondo, y más allá de las rígidas distinciones entre entes públicos y privados, esta reforma amplió los términos del debate respecto de lo público, es decir, de lo que el ciudadano tiene derecho a conocer, con independencia del tipo de ente que administre, genere o posea la información.

Con base en ello, la Ley de Transparencia vigente dispuso que:

ARTÍCULO 31. Los partidos, asociaciones y agrupaciones políticas son sujetos públicos obligados a la transparencia y el acceso a la información en los términos de esta Ley y el Código Electoral del Distrito Federal. La información que administren, posean o generen en el ejercicio de sus funciones estará sujeta al principio de máxima publicidad.

Ante incumplimientos en materia de transparencia y el acceso a la información, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal dará vista al Instituto Electoral del Distrito Federal para que determine las acciones procedentes.

Congruente con ello, al emitir un nuevo Código Electoral, el legislador capitalino estableció un capítulo destinado a regular la actuación de las asociaciones políticas, es decir, partidos políticos

⁷⁰ Véase al respecto Pedro Salazar Ugarte, “Reflexiones introductorias”, en López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM/IFAI, 2006, pp. vi y ss.

⁷¹ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, art. 2°.

y agrupaciones políticas locales en este campo. Se trata de cinco artículos bien logrados, en términos generales, pero que aún podrían precisarse para acrecentar su eficacia. Más adelante haré algunas propuestas.

Por el momento, quisiera afirmar que con esta doble normativa, una de información pública y la otra electoral, los partidos políticos han iniciado una prometedora ruta de transparencia, aunque no sin dificultades.

En lo concerniente a las páginas de internet de los partidos políticos, el InfODF emprendió una acción relevante: formuló una evaluación diagnóstica que fue entregada a los partidos con el tiempo suficiente para que perfeccionaran sus páginas, y posteriormente se llevó a cabo la evaluación oficial. Como se aprecia en el cuadro siguiente, los partidos presentaron resultados disím-bolos, pero prometedores.⁷² Algo similar ocurrió en la evaluación del rubro “información pública de oficio”. El cumplimiento de la información que deben publicar los partidos políticos arroja resultados alentadores, pues seis de ellos se situaron por arriba de la media del índice de cumplimiento global. Seguramente esta medición representó un poderoso incentivo para uno de los que registraron un menor desempeño (Convergencia), pues a la fecha ha convertido la transparencia informativa en una de sus prioridades a nivel federal y local, por lo que seguramente, registrará mejores resultados en el futuro inmediato. Lo que importa para el caso es que entre la evaluación diagnóstica y la final, todos los partidos muestran mejoras significativas, que indican su interés en cumplir sus obligaciones en esta materia (gráfica 3.12).⁷³

Sin embargo, a finales de 2009 fue necesario que el InfODF diera vista al Instituto Electoral por incumplimiento en la obligación de los partidos y agrupaciones políticas de dar exacto cumplimiento a las recomendaciones vinculantes, así como a las resoluciones recaídas en los recursos de revisión. A la fecha, el Instituto Electoral ha impuesto sanciones económicas a dos partidos,⁷⁴ y hace unos

⁷² Info-DF, 4º Informe de Actividades y Resultados (anual), México, Info-DF, 2009, p. 136.

⁷³ *Ibid.*, p. 142.

⁷⁴ Se trata de los expedientes IEDF-QCG-062/2009 e IEDF-QCG-084/2009. En el primer caso, la sanción fue ratificada por los órganos jurisdiccionales: el Tribunal Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

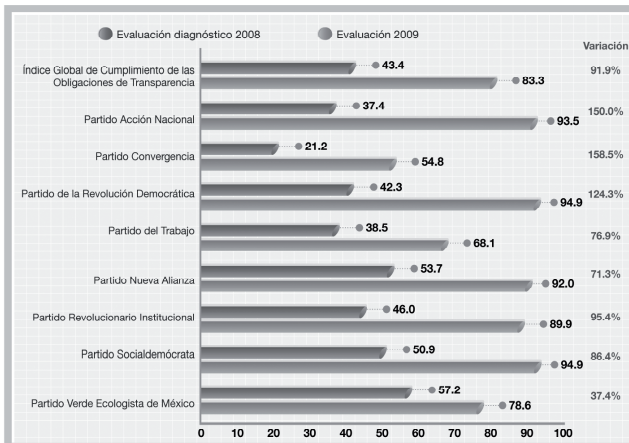
días decretó el cierre de instrucción en nueve casos más, que posiblemente también ameritarán sanción económica. En seis casos se trata de incumplimiento de recomendaciones vinculantes, y en cinco más, de incumplimiento de resoluciones.

Cuadro 1.7 Tiempo de respuesta por órgano, 2006 - 2009

Órgano	2006	2007	2008	2009	Variación 2008-2009 %
Ejecutivo	8.4	8.8	7.7	7.7	0.0
Administración Pública Central	8.1	8.9	7.2	7.1	-1.4
Desconcentrados y Paraestatales	7.4	7.9	7.6	6.6	-13.2
Delegaciones Políticas	9.2	9.2	8.4	9.0	7.1
Judicial	6.9	8.9	7.4	5.9	-20.3
Legislativo	6.8	7.8	9.4	8.4	-10.6
Autónomo	6.2	6.4	6.4	5.5	-14.1
Partidos Políticos en el DF	-	-	8.6	7.7	-10.5
Total	7.9	8.5	7.7	7.5	-2.6

Fuente: InfoDF, Dirección de Evaluación y Estudios.

Gráfica 3.12 Comparativo del Índice global de cumplimiento. Diagnóstico 2008 Vs Evaluación 2009



Fuente: InfoDF, Dirección de Evaluación y Estudios.

No obstante estos once casos, insisto en que es de apreciar una significativa mejoría en los resultados que arrojó la evaluación diagnóstica y el índice de cumplimiento global. ¿En qué están fallando los partidos? Diría que, fundamentalmente, en la omisión de algunos rubros en la información que publican en sus páginas de internet o en su presentación de un modo que no facilita la comprensión a los usuarios, así como en el entendimiento y celeridad con que responden a los requerimientos de información que se les formulan.

En todos los casos podríamos señalar que se trata de dos problemas que requieren atención urgente: deficiencias normativas e insuficiente desarrollo de una cultura de la transparencia. Veamos primeramente este último problema. La cultura de la transparencia no es algo que surja de inmediato ni de una vez y para siempre en las conductas, imaginarios y actitudes de las personas y de las organizaciones. Es una tarea permanente de transformación de rutinas, hábitos y actitudes. Para fortuna nuestra, el Info-DF ha desarrollado mecanismos de acompañamiento institucional que, sin duda, han permitido a los partidos una mejor comprensión y han incentivado su compromiso con el tema. En el Instituto Electoral estamos preparando mecanismos análogos con el propósito de fortalecer el régimen de asociaciones políticas también en este campo. Sin duda la deliberación compartida y el trabajo interinstitucional permitirán un más acelerado cambio cultural y un más eficaz arraigo de la cultura de la transparencia.

El tema normativo tal vez implique un mayor debate. Decía al principio de mi alocución que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no tenía como propósito central la generación de nuevas estructuras burocráticas, sino el impulso de mejores prácticas. Sigo considerando que ésta es la ruta más promisoría. Resulta, sin embargo, que en el artículo 84 del Código Electoral se dispone que: “El procedimiento de acceso a la información pública y el relativo a la tutela de los datos personales se realizarán de conformidad con lo previsto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal”. Pareciera que esto no representa problema alguno; sin embargo, implica hacer exigibles algunos pasos procedimentales, así como la integración de oficinas de acceso a la información pública y comités dotados, desde la ley y no desde sus estatutos,

de atribuciones decisorias. Los partidos, como muestra de disposición, han creado tales oficinas, pero en lo que respecta a rutas y mecanismos decisorios enfrentan dificultades de adaptación, ya que la norma que rige su vida y procesos decisorios internos es su Estatuto. Al ser organizaciones de carácter nacional, la validez de sus normas estatutarias está determinada por una ley federal y no por disposiciones locales, por lo que no es infrecuente que sus estatutos exhiban disonancias con el procedimiento fijado por la ley local de transparencia.

Por otra parte, disposiciones como la obligación de difundir en sus páginas de internet sus “informes semestrales de avance presupuestal y del ejercicio del gasto...”, o los “contratos y convenios suscritos para la adquisición, arrendamiento, concesiones o prestación de bienes y servicios”, corresponde más con el quehacer de los entes públicos, cuando los partidos políticos tienen otra naturaleza, como *entidades de interés público*. Es de considerar que los reglamentos federal o local del Distrito Federal en materia de fiscalización no les exigen disponer de los recursos mediante la técnica de presupuesto por programas, ni les requieren informes de avance programático-presupuestal. Ello los lleva a percibir este tipo de obligaciones como exigencias adicionales y, por ende, tienden a una mayor demora en la adaptación de sus rutinas internas. No es gratuito que prácticamente todos los partidos hayan sido omisos en la publicación de los informes semestrales.

La revisión de esta dimensión normativa pone de manifiesto una clara necesidad: que el perfeccionamiento de la Ley de Transparencia y del Código Electoral debe buscar la armonía entre ambos cuerpos normativos; que en ambos casos debe reflexionarse cuidadosamente sobre la naturaleza y manifestaciones de estas entidades de interés público para no limitarse a asimilarlas a entes públicos; y que quizá sea necesario disponer un procedimiento ciudadano de acceso a la información pública específico y que corresponda de mejor manera con la naturaleza y formas de operación y decisión de las asociaciones políticas.

Quisiera ser enfática en un punto. No se trata de retroceder en cuanto a la obligación de informar que hoy tienen las asociaciones políticas, sino de mejorar los procedimientos y hacerlos más atinentes, para así garantizar de mejor manera el derecho ciudadano. Toda norma jurídica tiene, en forma implícita o explícita, una

dimensión programática; es decir, que las normas no sólo regulan conductas que se han observado en la realidad, sino que intentan promover una conducta deseable, un modo de hacer las cosas que se estima superior. Desde este punto de vista, será mejor la norma que diagnostica de modo más certero la naturaleza y formas de manifestación del fenómeno por regular.

Esto que pudiera considerarse válido para todo acto legislativo y para la regulación de los partidos políticos resulta aún más evidente en el caso de las agrupaciones políticas locales. Deliberadamente no había hecho mención de ellas porque requieren de un tratamiento especial. Hasta 2008, contaban con un pequeño financiamiento público y con espacios para un programa de radio que el IEDF les entregaba en calidad de prerrogativa. La reforma constitucional de 2007 y el nuevo modelo de comunicación instaurado con ella hicieron anticonstitucionales estos apoyos. A la fecha, las agrupaciones políticas no reciben absolutamente ningún recurso del erario. Ya que ésta es una de las características definitorias de los entes obligados a la transparencia, hay quienes opinan que las agrupaciones deben dejar de ser considerados entre ellos. Tengo una opinión distinta. Ciertamente es que el ejercicio de recursos públicos reviste la mayor importancia, pero no es el único elemento definitorio de la obligación de transparencia a cargo de las agrupaciones políticas. Creo que debiera ponerse atención a la trascendencia social de la función que desempeñan como vehículos para la intervención permanente de los ciudadanos en la esfera política, como articuladores de visiones y acciones políticas e, incluso, como figuras que poseen el monopolio de la constitución de partidos políticos, tanto en el plano federal como en el local del Distrito Federal. Desde esta perspectiva, la salud y el vigor del régimen de asociaciones políticas hacen indispensable que continúen como entes obligados. No obstante, al igual que con los partidos, estimo indispensables algunos pequeños ajustes procedimentales. A diferencia de los partidos, sus muy débiles fuentes de ingresos les han impedido constituir oficinas de información pública e, incluso, sólo cuatro de ellas cuentan con página de internet. En general, los derechos y obligaciones se encuentran claramente desequilibrados, lo que implica una cuidadosa enmienda legal que se haga cargo de la situación en que despliegan su actividad las agrupaciones y, con base en ello, se establezca un

procedimiento de acceso a la información pública que generen, administren o posean.

Por ahora, el Instituto Electoral del Distrito Federal ha debido cumplir con la exacta observancia de la norma y, al sustanciar la “vista” que le remitió el Info-DF, ha sancionado a 21 agrupaciones políticas locales por el incumplimiento de su obligación de contar con página de internet y difundir en ella la información de oficio que le señala el artículo 82 del Código Electoral. El problema es que la penuria económica en que sobreviven las agrupaciones podría llevarnos a imponer sanciones una y otra vez.

Por supuesto, estamos buscando alternativas que favorezcan mejores prácticas en las asociaciones políticas y propicien transformaciones positivas en sus formas de operación. Sobre todo, queremos incentivar la consolidación de la cultura de la transparencia como un componente indispensable del fortalecimiento del régimen de asociaciones políticas y de la cultura democrática misma.

El balance de este primer ejercicio de evaluación respecto del acceso a la información pública de los partidos y agrupaciones políticas locales resulta alentador, por cuanto que ese tipo de organizaciones apenas están incursionando en el tema. Pero tal vez coincidirán conmigo en que de ningún modo puede considerarse satisfactorio; hay muchos procedimientos por mejorar y toda una cultura por transformar.

Hasta ahora, y con una actividad digna de todo encomio de parte del órgano garante de la transparencia, se han logrado avances. El IEDF ha hecho su parte y se encuentra comprometido con la mejora continua. Las asociaciones políticas han acreditado su disposición a la transparencia. El paso siguiente está en el perfeccionamiento normativo y procedimental, así como en un amplio y significativo trabajo de transformación cultural que hagan de la democracia y el derecho ciudadano de acceso a la información pública un binomio aún más indisoluble.

El valor de la información en los organismos públicos: propuesta a partir de la ciencia de la información

*Celso Martínez Musiño**
*Óscar Maya Corzo***

Introducción

La existencia de los organismos públicos autónomos de México (OPAM) guarda una relación estrecha con la noción de Estado democrático. De allí que la estructura y la organización administrativa de los OPAM se fundamente en conceptos como transparencia, rendición de cuentas y bien público. Estos conceptos alcanzan, incluso, la calidad de preceptos que permiten erigir OPAM políticamente independientes y socialmente destacados; si no fuera así, difícilmente podrían cumplir las funciones para las cuales han sido creados (protección social, equidad electoral, salvaguarda de los derechos humanos, por mencionar algunos rubros en los cuales un organismo autónomo es más eficiente que una entidad del Estado o de gobierno). La legitimidad institucional a prueba de suspicacias permite una aceptación social indispensable para ejercer acciones de gobierno en los espacios de poder del Estado. De otro modo, la posibilidad de un fracaso institucional puede ser un riesgo y un costo muy alto en estados democráticos.

I

En el siglo pasado, en los estados cerrados donde la democracia era sólo algo que se vislumbraba, pero no se vivía (en los espacios pú-

* Maestro en Bibliotecología por El Colegio de México, doctorando en Estudios de la Información por la Universidad Nacional Autónoma de México.

** Jefe del Departamento de Catalogación de la Fonoteca Nacional.

blicos o en los ámbitos privados), en un primer momento, los OPAM sirvieron como arietes sociales, como ingredientes de la conciencia pública o la ética política. Era una tarea fundamental para colocar a estados poco confiables (falta de transparencia en la rendición de cuentas, oscuridad en la organización administrativa, altos niveles de corrupción, estructuras de gobierno ineficientes y anquilosadas, discrecionalidad en la presentación de resultados) en la arena de la globalización. De no ser así, los obstáculos que debían afrontar eran formidables: escasa o nula inversión extranjera, una presencia exigua en los mercados internacionales, desconfianza política hacia la gestión de gobierno. De allí que la creación de los OPAM podría brindar una necesaria certidumbre por parte de los mercados globales y de los actores políticos internacionales, que entenderían que la apertura y la modernización en el ejercicio de los actos y las políticas del Estado eran una realidad. En muchos casos, la estrategia podría ser sólo una máscara. Sin embargo, más allá de este escenario, la inercia formidable que crearon algunos OPAM (en el caso de México pueden ser emblemáticos el Instituto Federal Electoral y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública) permitió que estas entidades ocuparan pronto un lugar destacado entre los mecanismos que articularan avances civiles en la toma de decisiones y en el ejercicio del gobierno.

No sólo era una posibilidad cosmética para vender un proyecto de país en un mercado donde compiten una buena cantidad de economías y estados nacionales, se convirtió en la forma de crear una columna vertical que sostuviera parte de la estructura del Estado. Y en buena medida, ésta tiene como componente fundamental la información.

II

Actualmente los OPAM se desarrollan en un contexto de mayor uso de dispositivos (portátiles, o no) para el acceso a la información. Asimismo, desde hace por lo menos tres lustros se ha privilegiado el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como medios para el acceso universal a las bases de datos. Paralelamente a este *boom* de la producción, organización y publicación de la información mediante las TIC, ha habido un

desarrollo significativo en la ciencia de la información (CI). Ésta posibilita el estudio de la generación, compilación y organización de la información. En este contexto, ¿qué es la CI? Para contestar esta pregunta es imprescindible definir qué es información a partir de la ciencia que la estudia.

La información se relaciona con múltiples aspectos de las sociedades a lo largo de la historia. Al ser intangible y perdurable, su manifestación para cada generación dice mucho acerca de la actitud de las sociedades hacia el control, la cultura, la política, el conocimiento y la educación (Weller, 2007). Faibisoff (1976), por un lado, indica que además de contener datos, la información se encuentra constituida por ideas, símbolos o conjunto de símbolos con un significado potencial. Por otra parte, Wersig (1993) considera la información como un proceso mental a través del cual sus elementos constitutivos se unen cuando existe un problema o necesidad por resolver. Esos problemas y necesidades por resolver se manifiestan en los individuos y en las organizaciones; la información es un elemento que puede ayudar en la toma de decisiones.

Ahora bien, Feather y Sturges (1997; 2003) sostienen que la CI es una disciplina que investiga las características de la información y la naturaleza de los procesos de transferencia de ésta. Esto aplica tanto a los procesos de transferencia de información en un plano externo, en el espacio de acción *natural* de los OPAM (oferta de datos, consulta de información pública) como dentro de estas entidades (documentación de procesos internos, generación de documentos administrativos, de operación y gestión de tareas, actividades, acciones de gobierno). En estas condiciones, cualquier OPAM responde entonces a un proceso permanente y dinámico de integración y transferencia de contenidos.

No hay que perder de vista los aspectos prácticos de la compilación, la comparación y la evaluación de la información y la organización de su difusión, aunque debe llevarse a cabo con los medios intelectuales y con la tecnología apropiados. Una definición más de CI nos la ofrecen Keenan y Johnson (2000), quienes señalan que la ciencia de la información es un campo del conocimiento, teoría y tecnología relacionados con la recopilación de datos –hechos– y cifras, y los procesos y métodos empleados en su manipulación, almacenamiento, difusión, publicación y recuperación. La CI, al considerarse una disciplina que se enriquece con

otras, puede aplicarse para el estudio de los flujos de información en las organizaciones, y se apoya en disciplinas como la administración y la ciencia de la comunicación, por mencionar las más cercanas al estudio de estos procesos. Las organizaciones requieren de personas informadas y que produzcan información para la mejor toma de decisiones.

En tanto ninguna organización es ajena a la producción, sistematización, recuperación y resguardo de información, los OPAM se ven obligados a un manejo no sólo eficiente, sino altamente escrupuloso de los volúmenes de información que resguardan en sus sistemas. De allí que una política del Estado contemporáneo sea, o deba ser, la de velar por la preservación y transferencia de información regulada bajo estatutos y normas jurídicas y administrativas que garanticen la seguridad, privacidad y el uso responsable de los datos por los OPAM, otras entidades públicas y privadas, así como por cualquier persona.

Es aquí donde los OPAM tienen un espacio privilegiado, ya que los datos que generan y administran son fundamentales para la construcción de sistemas de información, los que forman un entramado vital para la administración de los estados contemporáneos. Los retos son formidables y las oportunidades únicas, más allá de la retórica que señala la construcción de sociedades democráticas a partir de sustratos teóricos sólidos, los OPAM tienen como fin ser entidades vitales en la arquitectura del Estado del siglo XXI.

III

En un intento que busca ordenar y resumir las reflexiones previas, podemos adelantar las posibilidades que ofrece la ciencia de la información para la consolidación de los OPAM.

En el interior de la administración de los OPAM.

- Identificar, mediante auditorías de información, los flujos informativos y comunicativos de los distintos elementos que los componen.
- Controlar, mediante el establecimiento de mecanismos de administración de datos adecuados, los flujos de transferencia de información internos y externos.

- Establecer un sistema de rendición de resultados que permita medir, permanentemente, la creación y uso de datos y recuperar las mejores prácticas para un avance sólido en el control de procesos de información.

En los sistemas de información, especialmente en los servicios de internet, de los OPAM:

- Identificar la frecuencia de uso de los servicios de información en sus portales.
- Identificar, informéticamente, los términos y palabras más utilizadas en los servicios de retroalimentación de los servicios de información en sus portales.
- Identificar el comportamiento informativo de quienes hacen uso de los servicios de información en sus portales.
- Establecer un sistema de indicadores de oferta de los servicios de información en sus portales.
- Proyectar los resultados anteriores hacia una acción social que permita identificar y conocer con certeza el uso que hacen los públicos de los recursos de información generados.
- Medir el impacto público de las acciones de gobierno o administrativas de los OPAM.
- Generar los controles, basados en las técnicas de la ci, que permitan medir qué valor adquiere la información administrada por los OPAM, en un contexto social (local, regional y nacional) a corto, mediano y largo plazos.

Conclusiones

Este trabajo es una aproximación general y somera al escenario, o escenarios que plantean los OPAM en la construcción de sociedades informadas, no sólo a partir de valores formales relacionados con la instrucción o educación, sino con información que se genera en las dinámicas de cada sociedad y momento histórico.

El reconocimiento de la ciencia de la información como una herramienta para la consolidación de los sistemas públicos de administración de datos es fundamental para la construcción de estados democráticos.

La gama de posibilidades de la ciencia de la información para la creación de herramientas es vasta, por ejemplo: identificar flujos de información eficientes en las organizaciones –incluidos los OPAM–; establecer indicadores de servicios de información electrónica –portales de servicios de los OPAM–; identificar la satisfacción de los usuarios de servicios de información; realizar un inventario o seguimiento del análisis del discurso, producto de la interacción con los usuarios de los servicios de información de los OPAM, por mencionar algunos.

La creación de herramientas a partir de la ciencia de la información puede potenciar la mejor ejecución de las actividades de los OPAM, en beneficio de la consolidación de una mejor transparencia y rendición de cuentas.

Referencias

- Faibisoff, Sylvia y P. Ely (1976), “Information and needs”, *Information reports and bibliographies*, vol. 5(5), 2-15.
- Feather, John y Paul Sturges (eds.) (1997), *International encyclopedia of information and library science*, Londres, Routledge.
- Feather, John y Paul Sturges (eds.) (2003), *International encyclopedia of information and library science*, 2a. ed., Londres, Routledge.
- Keenan, Stella y Solin Johnson (2000), *Concise dictionary of library and information science*, 2ª ed., Londres, Bowker Saur.
- Weller, T. (2007), “Information history: its importance, relevance and future”, *ASLIB Proceedings: New Information*, vol. 59(4/5), 437-448.
- Wersig, G. (1993), “Information science: the study of postmodern knowledge usage”, *Information processing & management*, vol. 29 (2), 229-239.

La autonomía de los órganos garantes de la información pública

*Ricardo Villalobos Gómez**

Para abordar el tema de esta ponencia, debo ser breve, aun cuando las ideas son muchas. Trataré de precisar algunos aspectos fundamentales sobre la naturaleza jurídica de los órganos autónomos de información y competencia de los entes jurisdiccionales en materia de transparencia, con el fin de dar continuidad a los temas desarrollados en anteriores ponencias, en las que se ha abordado la necesidad de uniformidad en las autonomías de los entes garantes en materia de transparencia, así como de los órganos jurisdiccionales que conocen de los medios de impugnación de las resoluciones de estos órganos.

En materia de transparencia partimos de la premisa de que, sin perjuicio de los tribunales especializados, los llamados órganos garantes son necesarios, siempre y cuando su diseño institucional sea idóneo. Es también cierto que un órgano no puede garantizar un derecho si no se establece en forma precisa su autonomía y naturaleza jurídica.

Hoy es imperativo el estudio de los problemas que la realidad presenta: la existencia de la autonomía de los órganos de acceso a la información pública, respecto a los conflictos sobre la creación de un marco jurídico para dar debido cumplimiento a la fracción IV del artículo 6° constitucional.

En México la ambigüedad ha caracterizado la normatividad sobre estos órganos, no obstante que cada vez se le reconoce con mayor claridad a los órganos constitucionales su autonomía y su jerarquía dentro de nuestro sistema jurídico. Sin embargo, es me-

* Asesor jurídico del Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal de Chiapas.

nester conocer el estado actual en cuanto al alcance de sus autonomías.

La evolución y desarrollo de la Constitución Política federal, de las diversas constituciones locales y de las leyes secundarias ha creado grados y tipos de autonomía e independencia jurídica y orgánica de los entes garantes del acceso a la información pública, sin perjuicio de si ello es semánticamente posible, ya que en sus textos se utilizan diferentes vocablos y algunas de sus derivaciones, como autónomo, autónomamente, independiente e independientemente, con diversas acepciones, lo que nos lleva a advertir que en sus redacciones no hay uniformidad ni congruencia, ni en lo general ni en sus referencias concretas a órganos de autoridad. Así encontramos que los vocablos *autonomía* e *independencia* generalmente se acompañan de calificativos, complementos o aclaraciones sobre el grado o alcance que tendrán dentro de su respectivo contexto.

Entre los organismos autónomos de información pública en su conjunto, que desde el punto de vista de la terminología y para “precisar” su naturaleza utilizan las diversas leyes de transparencia, incluyendo los 13 casos que otorgan rango constitucional, específica o genéricamente, se encuentran los estados de Campeche, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz. El resto de los órganos cuenta con algún tipo de “autonomía” distinta a la constitucional o dependen de alguno de los poderes tradicionales. En el alarmante caso de heterogeneidad jurídica, además de las anteriores encontramos 12 variantes en la descripción de sus atribuciones.

- Órgano de la administración pública federal (OAPF): una mención (IFAI), con *autonomía operativa, presupuestaria y de decisión* (AOPD).
- Organismo público autónomo (OPA), diez menciones: Aguascalientes, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Querétaro, San Luis Potosí y Tabasco:
 - a) Ocho de ellos (Aguascalientes, Chihuahua, Estado de México, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Nayarit y Tabasco)
 - c) con *personalidad jurídica y patrimonio propios*. Cuatro con

- variantes: Oaxaca, *independiente en su operación y decisiones*; Querétaro, como órgano constitucional autónomo con la CDH estatal; Nayarit, con *autonomía de gestión, operación y decisión*; San Luis Potosí, con *autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión*; y Tabasco, con *autonomía técnica, de gestión y de decisión*.
- Órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados, con *atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta*: una vez, Baja California.
 - Órgano estatal especializado, con seis casos: Baja California Sur, Campeche, Durango, Estado de México, Nuevo León y Tamaulipas.
 - Organismo público descentralizado, *no sectorizable, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y autonomía de gestión*: uno, Chiapas.
 - Órgano autónomo, con cuatro: Guerrero, Morelos, Nuevo León y Tlaxcala; el primero con *autonomía patrimonial, de operación y de decisión*; Morelos, con *naturaleza jurídica, patrimonio propio, distinta e independiente (sic) de los poderes públicos del estado y de los organismos y dependencias creadas por disposición legal*; y los dos últimos (Nuevo León y Tlaxcala) con *personalidad jurídica y patrimonio propios*; y, Tlaxcala, como *órgano de autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales*.
 - Un órgano autónomo del Distrito Federal (OADF).
 - Organismo no sectorizable, con *autonomía patrimonial, de operación, de gestión y de decisión*, uno: Sinaloa.
 - Organismo público descentralizado, con cinco casos: Baja California Sur, Colima, Guanajuato, Yucatán y Zacatecas; los cuatro primeros con *personalidad jurídica y patrimonio propios*, y el quinto con *autonomía operativa, presupuestaria y de decisión*; Baja California Sur, con *autonomía técnica, de gestión y de decisión*; Colima, con *autonomía de gestión, operación y decisión*; y Guanajuato y Yucatán agregan *autonomía en el ejercicio de sus funciones*.
 - Órgano de *decisión, autoridad, promoción, difusión e investigación sobre el derecho de acceso a la información, con autonomía patrimonial, de operación y de decisión*: Michoacán.

- Órgano especializado de la administración pública estatal: Puebla.
- Órgano del Congreso del Estado (oce), con *autonomía técnica de gestión y de organización*: Sonora.
- Órgano constitucional autónomo, en trece casos, como ya se indicó; siete de los cuales (Campeche, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nuevo León, Tlaxcala y Veracruz) con *personalidad jurídica y patrimonio propio*; uno (Campeche) con *autonomía de gestión y presupuestaria*; uno (Michoacán) con *autonomía patrimonial, de operación y de decisión*; uno (Coahuila) con *autonomía política, jurídica, administrativa, presupuestal, patrimonial y financiera*; dos (Durango y Nuevo León) con *autonomía presupuestaria, operativa, de decisión y de gestión*; y cinco modalidades con variantes diversas (clasificadas bajo el rubro de “otros”): Estado de México, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz.

Con este panorama, y de conformidad con el texto de la reforma del artículo 6° constitucional, es menester responder a algunas de las preguntas que los especialistas ya han planteado: ¿qué es la necesaria autonomía de la que habla la exposición de motivos de la reforma? ¿Qué impedía establecer la obligación de crear organismos constitucionales autónomos? ¿Por qué seguir calificando la autonomía? ¿Un organismo descentralizado cubre los requisitos de la fracción iv, o un órgano desconcentrado?

Ante estas interrogantes podemos advertir que de la interpretación constitucional y legal que se dé a los distintos textos legales de los entes descritos, dependerá el nivel de cumplimiento que ofrezcan las legislaturas locales a la nueva fracción iv del 6° constitucional, en cuanto a las características como organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Así, con base en lo anterior, señalaremos que los distintos órganos autónomos de información pública, con naturaleza de legalmente autónomos, a diferencia de los órganos con autonomía constitucional, reúnen las siguientes características:

Primeramente, que al ser creados por la legislación secundaria no son órganos constitucionales. No forman parte de ninguno de los tres poderes u órganos de gobierno tradicionales, lo que se

confirma al no estar incluidos en ninguna de las respectivas leyes orgánicas. Pretenden cierta autonomía, que al no derivar ni de la Constitución general ni de las locales, dependerá de la posición que asuman las legislaturas respectivas para la asignación presupuestal y no de la ingerencia de facto y respeto del Ejecutivo. Al no ser órganos legislativos ni jurisdiccionales, por exclusión son, al menos materialmente, administrativos, por lo que emiten actos de esta naturaleza; lo anterior en consonancia con la teoría constitucional de la división de funciones (mas que de poderes), que establece que el Ejecutivo, aunque principal detentador de la función administrativa, no tiene monopolio ni exclusividad sobre las mismas.

Ahora bien, derivado de lo anterior, es necesario precisar la naturaleza de los actos que emiten los órganos de autoridad con alguna forma de autonomía legal.

En nuestro derecho positivo, la emisión de actos administrativos es exclusiva de la administración pública, lo cual, en estricto sentido, implica un impedimento para los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos respectivos de conocer sobre la impugnación de actos emitidos por cualquier órgano de autoridad u órgano constitucional autónomo ajeno a la administración pública.

Es importante señalar que, en contra de la concepción tradicional y en una interpretación integral de los clásicos, hoy se habla de tres funciones de gobierno y no de tres poderes, es decir, de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, y no se otorga la exclusividad de las tres a ninguno de los poderes que preponderantemente las ejerce.

La doctrina mexicana y las europeas no resuelven el problema, pues definen el acto administrativo en función del emisor, siguiendo una teoría subjetiva. La naturaleza del acto la determina el sujeto que lo emite, por lo que sólo la administración pública puede hacerlo en cuanto a los actos administrativos. Por otra parte, siguiendo una teoría objetiva y precisando su naturaleza según elementos del acto mismo, éste podrá ser emitido por cualquier autoridad siempre y cuando reúna los requisitos mínimos, siendo el primero y más importante el ser producto del ejercicio de la función administrativa. Y la esencia de la función administrativa es la existencia de una acción de ejecución (aplicación) de la ley,

distinta a la legislativa y a la jurisdiccional, para satisfacer un interés público.

Se afirma que los órganos constitucionales autónomos (no jurisdiccionales) emiten actos administrativos, no sólo por exclusión al no ser material o formalmente actos legislativos ni jurisdiccionales, sino además por darse cumplimiento (aplicación-ejecución) de una norma jurídica. Lo mismo aplica para los órganos legalmente autónomos, expresa o tácitamente, es decir, ya sea que se establezca así por la propia ley, o bien, que se derive de la interpretación antes expuesta dada la exclusión de dichos órganos legalmente autónomos de las leyes orgánicas de las administraciones públicas respectivas.

Aunque las facultades de los distintos órganos autónomos de información pública varían según las distintas leyes de transparencia en México, la mayoría de las entidades sigue el ejemplo federal y obliga directamente sólo a los poderes ejecutivos, dejando a los legislativos, judiciales y a los órganos autónomos la facultad de desarrollar, bajo los mismos principios, su propia normatividad.

El problema de la naturaleza jurídica tanto de los organismos autónomos de información pública como de sus actos debe realizarse en conjunción con la naturaleza jurídica de los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos, de origen competentes para conocer de la negativa de información pública, conjuntamente, en su caso, con los juzgados federales. Lo anterior como supuesto indispensable para precisar las vías y procesos de impugnación de que conocen dichos entes jurisdiccionales en materia de información pública y a la justicia contenciosa administrativa.

De acuerdo con el esquema procesal administrativo seguido en nuestro país desde hace varias décadas, en contra de los actos administrativos existe, en primera instancia, el recurso ordinario en sede administrativa, del que conoce la propia dependencia emisora, generalmente mediante el superior jerárquico de la unidad que emitió el acto impugnado.

En materia de información pública, el modelo evoluciona y, como se indicó anteriormente, presenta variantes al respecto, pues será el organismo autónomo de información pública el que conozca del recurso, y aún en los casos en que dicho órgano pertenezca al poder que emita el acto impugnado (generalmente ejecutivo), ya no será el superior jerárquico quien lo haga. Sobre

decir que esto implica un avance significativo que realmente se perfecciona cuando el órgano autónomo de información pública es autónomo.

Es así como el acto administrativo que viole el derecho de acceso a la información pública podrá ser impugnado mediante el procedimiento ordinario que establezcan las respectivas leyes de transparencia. En contra de la resolución que recaiga en dicho procedimiento, se podrá agotar la instancia jurisdiccional o contenciosa en materia administrativa, y cabe recordar que, en algunos casos, como el Distrito Federal, el recurso ordinario es optativo, ya que el afectado puede acudir directamente al órgano jurisdiccional sin tener que agotar el procedimiento ante la autoridad emisora.

Aunque pareciera que por la naturaleza y espíritu del sistema jurisdiccional administrativo, en principio no debería haber dudas sobre la competencia de los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos que impliquen una resolución definitiva del organismo autónomo de la información pública en cuestión, no todas las leyes de acceso a la información, ni su base constitucional local y demás legislación complementaria, son claras sobre esta cuestión, y han provocado confusión e indefensión.

A pesar de que el esquema tradicional está diseñado para que los contenciosos conozcan exclusivamente de actos emitidos por la administración pública, la necesidad de que los órganos autónomos (en nuestro caso órganos autónomos de información pública) tengan un control institucional y de que se cumpla con el principio constitucional de impartición de justicia, es mayor a las imprevisiones legales, y ya se está abriendo paso, como es el caso concreto del estado de Sinaloa.

Desde la expedición de la LFTAIPG, que fue la segunda en el país, se creó confusión en cuanto al órgano competente para conocer sobre las impugnaciones a una resolución de IFAI, ya que en su artículo 59 se lee: “Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la federación”.

El vocablo “podrán”, que gramatical y jurídicamente establece la opción de elegir, innegablemente produce confusión, pues al ser el IFAI parte de la administración pública, sus resoluciones son actos administrativos, y el órgano competente para conocer sobre

su validez es el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que no forma parte del Poder Judicial de la Federación. Por lo tanto, al escribir “podrán”, palabra que implica posibilidad y no obligatoriedad, la ley pareciera ofrecer la opción de acudir ya sea al TFJFA o al juzgado de distrito en materia administrativa en turno.

Otra posible interpretación del precepto transcrito, si bien un tanto paternalista, es que el legislador haya utilizado el vocablo podrán para indicar que es decisión del particular impugnar o no hacer nada; aunque si decide impugnar, tendrá que ser siempre ante el Poder Judicial de la Federación, lo que implica una sola vía: el amparo indirecto ante el juzgado de distrito. Esta interpretación es la menos técnica, pero no por ello improbable. De ser esta la intención, surgen varias dudas: cualquier ley puede desaplicar la legislación contenciosa administrativa, cada ley va a precisar cuando se trate de un acto administrativo impugnado vía juicio de nulidad o vía amparo. Es inevitable acentuar la confrontación entre tribunales contenciosos y juzgados de distrito en materia administrativa.

Aunado a la trascendencia e importancia que tiene la información pública, dada su naturaleza, en muchas ocasiones la utilidad que se tenga será meramente temporal en un momento y espacio determinados. Fuera de ellos no representará ningún beneficio. Esto nos lleva al análisis de los mecanismos procesales para hacer cumplir el derecho de acceso a la información pública, punto donde confluye claramente el derecho de acceso a la información. Así como justicia lenta, no es justicia, la información atrasada o a destiempo no es información, es desinformación o son datos obsoletos, quizá para una estadística intrascendente. Por ello, la naturaleza, funciones y facultades de los órganos administrativos y jurisdiccionales que intervengan en el proceso coactivo serán determinantes para este derecho. Así, dependiendo de la naturaleza del órgano que resuelve, se podrá determinar qué recurso procede. Por ello, en función de la naturaleza de los órganos administrativos y jurisdiccionales encargados de vigilar el cumplimiento de las leyes respectivas, estará el nivel de calidad y control que se pueda lograr.

Sin abundar en el tema, partimos de la conveniencia de una primera instancia ordinaria administrativa ajena al sujeto obligado en materia de transparencia. Contrariamente al esquema tradicional, este mecanismo parece estar funcionando y provocando

cierta resonancia. Se trata del recurso administrativo ante el Instituto de Acceso a la Información, mediante el cual se impugna el acto administrativo del sujeto obligado a proporcionar la información, que, de acuerdo con el solicitante, viole total o parcialmente su derecho de acceso a la información pública. La diferencia con el recurso administrativo ordinario tradicional es que la instancia que resuelve no es el superior jerárquico de quien emite el acto impugnado, ni siquiera es parte del mismo ente administrativo; es ajeno e independiente en su decisión. No es casual que por esta razón esté produciendo resultados.

Recientemente, tanto a nivel federal como local, la ambigüedad de algunos preceptos en la legislación de transparencia ha provocado confusión e incertidumbre jurídica, tanto en el justiciable como en las propias autoridades jurisdiccionales. Sucede que diversas leyes, al intentar establecer la instancia administrativa o jurisdiccional competente, no lo hacen con claridad, lo cual, lejos de facilitar la impugnación, la ha dificultado.

Esta discordancia constitucional entre organismos autónomos de información pública y órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos acentúa la problemática jurídica que se venía presentando antes de la reforma descrita. A grandes rasgos, para que un organismo jurisdiccional pueda conocer de las impugnaciones en contra de actos de un organismo autónomo de información pública, es necesario que el primero esté facultado para ello y que no exista prohibición, lo cual implica que los actos que emita el órgano autónomo de información pública tengan naturaleza de actos administrativos; que no exista impedimento constitucional o legal para que el órgano jurisdiccional contencioso administrativo conozca de los actos emitidos por un organismo autónomo de información pública; que independientemente del grado de autonomías de ambos, el nivel, rango o jerarquía constitucional o legal de ambos no entre en conflicto.

Lo anterior, se presenta como presupuestos que a la vez constituyen los problemas a tratar, presupuestos por la realidad jurídica misma que, en los pocos años de coexistencia entre estos organismos, por la misma juventud de los mismos, la experiencia ha exhibido ya el conflicto provocado por la heterogeneidad en la legislación.

En el escenario en que el órgano autónomo de información pública forma parte del Poder Ejecutivo, no habrá duda de que aquél emite formal y materialmente actos administrativos, ni de que un órgano jurisdiccional contencioso administrativo sería naturalmente competente para conocer de ellos. Pero este esquema no es el único, lo que nos lleva a tratar el tema de los órganos autónomos, ya sea en su modalidad de legalmente autónomos o constitucionalmente autónomos, que a su vez implica el replanteamiento de la teoría tradicional sobre la distribución del poder, ejercicio del gobierno y del concepto mismo de autoridad.

Comenzando por su denominación, que no necesariamente implica su naturaleza ni competencia, de los 32 órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos, 23 se denominan constitucional o legalmente Tribunal de lo Contencioso Administrativo, un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (Nayarit), un Tribunal Fiscal (Tamaulipas), y un Tribunal Fiscal Administrativo (Hidalgo). Hay una Sala Civil y Administrativa (Baja California Sur). Una Sala Administrativa (Campeche), una Sala Constitucional y Administrativa (Quintana Roo) y una Sala Electoral Administrativa (Tlaxcala).

Respecto a la naturaleza y ubicación dentro del poder público de los distintos órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos encontramos que:

- Doce están dentro del ámbito del Poder Judicial: con autonomía legal (Aguascalientes); con autonomía constitucional (Coahuila y Jalisco). Nueve supeditados al Poder Judicial, tsj local (Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Quintana Roo, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas). Con la aclaración de que Chihuahua cuenta constitucional y legalmente con la figura de Tribunal Contencioso Administrativo, que no ha sido implementada porque las Salas Civiles habilitadas continúan ejerciendo la competencia contencioso administrativa.
- Ocho dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. Cinco (Estado de México, Guerrero, Nuevo León, Oaxaca y Sonora con autonomía constitucional); y tres (Guanajuato, Tamaulipas, y Yucatán), sin autonomía, ni legal ni constitucional expresas.

- Dos con autonomía legal (Tabasco y Tribunal Federal Jurisdiccional Fiscal Administrativo) sin pertenecer a ningún poder tradicional.
- Diez son órganos constitucionales autónomos (Baja California, Distrito Federal, Durango, Michoacán, Morelia, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Sinaloa).

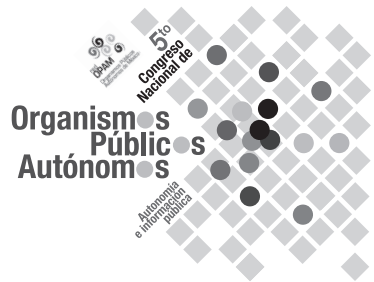
Con base en lo anterior, cabe mencionar que la trascendencia de precisar la naturaleza jurídica de los órganos autónomos de información pública y de los órganos jurisdiccionales contenciosos administrativos, ya sea como constitucionalmente autónomos o legalmente autónomos, así como de los distintos órganos de autoridad o gobierno (ajenos o vinculados a los tradicionalmente tres poderes), se pone de manifiesto ahora con más intensidad que nunca.

Con certeza podemos decir que, para la materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere tanto de órganos garantes como tribunales con especialización, en ambos casos con autonomía constitucional. Que los tribunales que posean competencia y especialización en materia administrativa pueden y deben conocer de las resoluciones de los órganos garantes que, por su naturaleza material, emitan actos administrativos.

El artículo 6° resulta insuficiente para garantizar dicha autonomía y, por tanto, para garantizar el derecho de acceso a la información pública. Se requiere establecer claramente, a nivel Constitución general, la naturaleza y autonomía de los órganos garantes de la información pública y, por ende, del recurso o vía de impugnación en contra de sus resoluciones. La autonomía constitucional debe colocar los órganos garantes por encima de cualquier sujeto obligado en materia de transparencia pública y privada.

Los tribunales competentes para conocer de las resoluciones de los órganos garantes deben gozar de máximo nivel jurisdiccional, con las excepciones constitucionales de jerarquía, principalmente respecto de la SCJN.

Finalmente, es importante dejar asentado que nuestro sistema jurídico debe delimitar las competencias en materia de transparencia entre el Poder Judicial Federal y el fuero contencioso administrativo.



Mesa III.
Acceso a la información pública
como derecho ciudadano

Relatoría de la mesa III. Acceso a la información pública como derecho ciudadano

*Domitille Marie Delaplace**

El *acceso a la información pública como derecho ciudadano* fue el tema de discusión de la Mesa III, donde participaron representantes de organizaciones de la sociedad civil y de organismos públicos autónomos provenientes de distintos estados de la República.

Por la mañana la mesa fue moderada por Lydia Barkigia Leal, del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes, y participaron como ponentes: Juan Manuel Arias González, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí; Miguel Castillo Martínez, del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán; Ana María Martínez Cabello, del Instituto para la Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Michoacán; Miguel Pulido de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Darío Ramírez, de la organización Artículo 19.

Miguel Ángel Mesa Carrillo, del Instituto Electoral del Distrito Federal, moderó la mesa de la tarde, en la que presentaron ponencias: Salvador Guerrero Chiprés, del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal; Ricardo Alejandro Hernández, del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes; Gloria Ramírez Hernández, de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM; Ricardo Villagómez Villafuerte, del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, y José Rodolfo Arturo Vega Hernández, de la Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro.

* Enlace de la Oficina de Información Pública de la Secretaría de Vinculación con la Sociedad Civil de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Las ponencias e intervenciones que se vertieron en la mesa permitieron delinear claros y oscuros en la realización del derecho al acceso a la información pública en México. Las y los participantes coincidieron en reconocer los logros alcanzados en las últimas décadas en relación con el reconocimiento normativo del derecho al acceso a la información pública en la Constitución Política y las leyes federales y estatales, lo que permitió dar sustento legal a las obligaciones del Estado en la materia y dio origen a la creación de organismos especializados garantes de la protección de ese derecho, en lo federal y en los estados. Estos avances deben ser analizados a la luz del proceso de cambios políticos y de construcción de la democracia en el país, en el que la transparencia y el acceso a la información se vuelven una condición consustancial para el ejercicio democrático del poder.

Se reconoció que el valor democrático de la transparencia y rendición de cuentas está omnipresente en la sociedad mexicana y en los discursos políticos. No obstante, varios participantes señalaron la persistencia de obstáculos que vienen a limitar, en los hechos, el pleno ejercicio de este derecho, e incluso algunos retrocesos en la materia. Los esfuerzos para cumplir con la obligación de brindar información pública de manera oportuna, veraz, confiable y de calidad, han sido desiguales y, en muchos casos, insuficientes. La obligación de informar sobre actos y decisiones no siempre se asume como una prioridad por parte de las y los gobernantes. Incluso para algunos organismos públicos autónomos, la rendición de cuentas es todavía una cultura incipiente.

Algunos participantes alertaron contra la tendencia que se observa en el ámbito estatal, a querer jurisdiccionalizar el derecho a la transparencia. Existen iniciativas de reformas, promovidas desde el Poder Legislativo, para someter las decisiones de los órganos especializados en materia de transparencia y acceso a la información, al control de los tribunales contenciosos administrativos, con lo que ellos serían jueces en última instancia. Lo anterior pone en riesgo la autonomía de dichos órganos y su vocación ciudadana.

Por otro lado, se comentó sobre la heterogeneidad de las leyes locales en materia de transparencia y acceso a la información, y en consecuencia de la variabilidad en la naturaleza, competencia y funcionamiento de los órganos de protección estatales. Un tema en el que se hizo especial énfasis fue el proceso de nombramiento,

permanencia y remoción de las y los titulares y consejeros de estos organismos. Sobre este punto, las organizaciones de la sociedad civil participantes coincidieron en la necesidad de establecer procesos de nombramiento que incluyan elementos de transparencia, rendición de cuentas y participación social, una propuesta ampliamente compartida por el resto de la mesa.

Se presentaron algunos casos exitosos de acceso a la información pública, donde se logró transparentar actividades opacas a través del ejercicio del derecho; sin embargo, la mesa lamentó que la participación social sea aún muy limitada. El ejercicio del derecho a la información no ha permeado a la sociedad en su conjunto. Sigue habiendo amplios sectores, en particular las personas y grupos en situación de pobreza, vulnerabilidad o discriminación, que permanecen excluidos del flujo de información.

Frente a estos obstáculos, el principal reto reside en volver a colocar en el centro del debate el acceso a la información como un derecho humano. El fin último de la transparencia y de la rendición de cuentas es el ejercicio de un derecho humano que no se limita a aspectos técnicos y menos jurisdiccionales o cuasi-jurisdiccionales, sino que implica una obligación por parte de las instituciones y servidores públicos de informar sobre aspectos fundamentales de la función pública, de forma espontánea (proactiva), periódica y en formatos accesibles al público.

Asimismo, es imprescindible ciudadanizar el acceso a la información, es decir, hacer llegar la información pública a la sociedad y vincularla con la práctica de la exigencia de los derechos humanos. La sociedad en su conjunto debe apropiarse de la información pública y beneficiarse de ella; esto, a su vez, permitiría cerrar esa brecha y distanciamiento que persiste entre el Estado y la sociedad.

Las y los participantes en la mesa destacaron las siguientes propuestas concretas para reforzar el derecho al acceso a la información pública:

- Revisar y monitorear los procesos de nombramiento de las y los titulares y consejeros de los organismos públicos autónomos, para dotar a estos procesos de mayor transparencia y, por consiguiente, de mayor legitimidad.
- Revisar y mejorar los mecanismos y estrategias de comunicación y difusión de la información pública, gracias al uso de

nuevas tecnologías, la elaboración de materiales accesibles –en lenguas indígenas, por ejemplo–, y otros medios que permitan acercar la información y los servicios en el territorio.

- Armonizar y homologar las leyes reglamentarias y demás normativas para fortalecer los órganos y prácticas de acceso a la información y rendición de cuentas en el ámbito estatal, incluida la definición de responsabilidades y sanciones.

También se hicieron consideraciones respecto de la rendición de cuentas y transparencia por parte de las organizaciones de la sociedad civil y de los partidos y asociaciones políticos, y se señaló la importancia de establecer marcos jurídicos en materia de archivos y de protección de datos personales.

Finalmente, se hicieron propuestas orientadas al fortalecimiento de la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM). En particular, se sugirió:

- Fomentar la participación de los organismos públicos de derechos humanos en estos espacios de reflexión y análisis.
- Promover espacios de discusión sobre el nombramiento, permanencia y remoción de las y los titulares y consejeros de los organismos públicos autónomos.
- Reforzar la vinculación con universidades y promover herramientas de investigación.
- Hacer pronunciamientos conjuntos.
- Reforzar el funcionamiento de la red para tener más fuerza y hacer contrapeso real.

Antes de terminar, se solicitó que la Red OPAM se solidarice con las y los periodistas en su lucha por defender los artículos 6° y 7° constitucionales y que no se permita que sean intimidados y convertidos en rehenes del crimen organizado. Este mensaje de solidaridad se incluyó en los Acuerdos de Aguascalientes.

Acceso a la información pública como derecho ciudadano

*Juan Manuel Arias González**

A modo de justificada introducción, daré lectura a los comentarios que exponía en el estado de Oaxaca, el doctor Jaime Cárdenas Gracia, investigador asociado “A” del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su disertación “Tendencias nacionales en materia de transparencia y acceso a la Información”, cuando hablaba de diversas tendencias favorables en cuanto a las leyes de transparencia:

He apuntado aquí seis tendencias favorables que encuentro en muchas leyes de transparencia a nivel estatal en México y también, creo, que a nivel federal, desde luego con diferencias muy profundas entre los distintos marcos jurídicos.

Una de esas tendencias favorables, podríamos decir, es la existencia en casi todos los estados de la República de órganos especializados que se encargan de tramitar las solicitudes de transparencia y acceso a la información de los ciudadanos, aunque en esto no debemos cantar victoria, estos órganos especializados suelen tener características muy diversas.

Hay órganos especializados con una amplia autonomía de parte de los poderes públicos tradicionales, del Ejecutivo, del Legislativo, del Judicial, es decir, se constituyen como auténticos, por lo menos formalmente, normativamente, como auténticos órganos constitucionales autónomos, a otros niveles de independencia de los órganos que es muy débil.

Y es de esta autonomía de la que queremos hablar. De una autonomía que tiene que estar legislativamente garantizada como un derecho de los gobernados.

* Magistrado presidente del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí.

Si bien, como dice el connotado jurista, tenemos en todas las entidades federativas organismos que cuentan, al menos nominalmente, con autonomía e independencia respecto de los poderes estatales típicos, observamos una tendencia de corte legislativo que pretende jurisdiccionalizar la administración del derecho a la transparencia e información pública, que pone en entredicho la autonomía real de los organismos de transparencia, al provocar un auténtico sometimiento a diversos órganos que tienen una vocación histórica y jurídica diversa a la que nutrió el surgimiento de la reforma constitucional y de las reformas jurídicas en los estados en materia de transparencia y acceso a la información.

¿Cómo está ocurriendo esto? ¿Por qué hablamos de jurisdiccionalizar el derecho a la transparencia? ¿Por qué sostenemos que se pone en entredicho su autonomía?

La respuesta a estas preguntas es sencilla. En al menos ocho estados de la República, las legislaturas estatales han incorporado a las leyes de transparencia (o incluso han reformado las leyes ya existentes) la competencia jurisdiccional contencioso administrativa, con lo que someten a los organismos de transparencia al imperio de Tribunales Contencioso Administrativos, a través de auténticos juicios que, ante un desacuerdo de los gobernados respecto a las resoluciones de los organismos de transparencia, estos deben agotar, en lugar de someter las resoluciones o actos de las autoridades de la Transparencia multicitadas a un análisis de violación de garantías constitucionales a través del juicio de amparo.

Esto coloca a las autoridades de transparencia en posición de sometimiento frente a organismos estatales, como los tribunales administrativos, cuando por la necesidad de autonomía que debían tener, lo sano y lógico sería que se conservara igualdad de niveles jerárquicos, y por ende competenciales, entre los organismos de transparencia y los jurisdiccionales.

El espacio y el tiempo no permiten abundar en estas reflexiones, por lo que aprovecharemos para mostrar, a modo de ejemplo, algunas legislaciones que ya cuentan con la jurisdicción contenciosa administrativa en materia de transparencia.

Zacatecas

Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas

Del recurso de revisión (Primera Instancia)

ARTÍCULO 48. Los actos o resoluciones que nieguen, impidan o limiten a los gobernados el acceso a la información pública, así como aquellos que la proporcionen de manera inexacta, incompleta o distinta a la solicitada, podrán ser impugnados ante la Comisión mediante el recurso de revisión en los términos establecidos en esta ley.

Del objeto del recurso

ARTÍCULO 55. Las resoluciones de la Comisión podrán: desechar el recurso por improcedente, o bien, sobreseer o confirmar la decisión del sujeto obligado o de su unidad de enlace. Revocar o modificar las decisiones de la unidad de enlace, y ordenar al sujeto obligado que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información, o bien, que modifique tales datos.

Del juicio contencioso

ARTÍCULO 57. Para los sujetos obligados las resoluciones de la Comisión serán definitivas.

ARTÍCULO 58. En contra de la resolución que resuelva el recurso de revisión, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en los términos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas.

Sinaloa

Ley de Acceso a la Información Pública de Sinaloa

Del recurso de revisión (Primera Instancia)

ARTÍCULO 44. Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las entidades públicas que negaren o limitaren el acceso a la información pública, podrán interponer el recurso de revisión ante la Comisión, ya sea por escrito, o de manera remota cuando por medios electrónicos se hubiese presentado inicialmente la solicitud de acceso a la información pública.

Del objeto del recurso

Del juicio contencioso

<p>ARTÍCULO 56. Para las entidades públicas las resoluciones de la Comisión serán definitivas. La persona agraviada tendrá en todo tiempo el derecho para acudir a los órganos jurisdiccionales para hacer valer lo que a su derecho corresponda.</p>

Baja California

<p>ARTÍCULO 44. Ante la falta de respuesta, negativa de acceso a la información o acceso parcial a ésta, o la negativa de modificación o corrección de datos personales, así como para dirimir cualquier otra controversia por la aplicación de esta Ley, el solicitante podrá interponer recurso de inconformidad ante el sujeto obligado en los términos que al efecto establezca su reglamento.</p>
--

<p>Tratándose de los sujetos obligados a que hacen mención las fracciones II y IV del artículo 3 de esta Ley, se recurrirá ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en los términos de la Ley de la materia.</p>

De la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California

<p>ARTÍCULO 17. Es competencia del Tribunal en Pleno:</p>

<p>VII. Dictar sentencia en los juicios que se promuevan ante las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo atendiendo lo previsto por la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.</p>

<p>ARTÍCULO 99. Las resoluciones que nieguen información a la que hace referencia la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, o que la concedan tratándose de información confidencial y que sean competencia de este Tribunal, podrán ser impugnadas dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación mediante recurso de revisión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. El solicitante expresará los agravios que le infiere la resolución y el procedimiento se sujetará a las reglas siguientes:</p>

Baja California Sur

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California Sur

Del recurso de revisión (Primera Instancia)

ARTÍCULO 41. Procede la revisión ante el Instituto, contra los actos o resoluciones que nieguen, impidan o limiten a las personas el acceso a determinada información pública; contra los que notifiquen la inexistencia de los documentos requeridos; cuando los peticionarios de la información consideren que ésta se les proporcionó de manera incompleta o insuficiente, o no corresponda a la solicitud que formularon. Asimismo, procede la revisión en materia de datos personales, cuando a los particulares se les negó el acceso a los mismos, o bien si se les entregaron en un formato incomprensible o se les negó la posibilidad de modificarlo.

Del objeto del recurso

ARTÍCULO 42.

VI. Las resoluciones que recaigan en el procedimiento de revisión podrán:

- a) Confirmar la resolución impugnada;
- b) Modificar la resolución impugnada; y
- c) Revocar la resolución impugnada y ordenar que en un término no mayor de cinco días hábiles se entregue, complete o rectifique la información o, en su caso, se permita su consulta.

Del juicio contencioso

ARTÍCULO 45. Las resoluciones que dicte el Instituto serán definitivas, inatacables y obligatorias para las entidades gubernamentales y aquellas consideradas como de Interés Público del Estado. Los particulares sólo podrán impugnarlas ante las autoridades jurisdiccionales competentes.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche

Del recurso de revisión (Primera Instancia)

ARTÍCULO 60. El recurso de revisión regulado en esta Ley es un medio de defensa jurídica que tiene por objeto garantizar que en los actos y resoluciones de los Entes Públicos se respeten las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

ARTÍCULO 61. La Comisión, conforme a las disposiciones de esta Ley, resolverá los recursos de revisión interpuestos por particulares contra los actos o resoluciones de los Entes Públicos referidos en este ordenamiento, en materia de acceso a la información pública y de modificaciones o correcciones a datos personales.

ARTÍCULO 62. El solicitante de información pública que se sienta afectado por resoluciones de algún Ente Público, interpondrá el recurso de revisión directamente ante la propia Comisión.

Del objeto del recurso

La Comisión podrá suplir, en todo caso, la deficiencia en la expresión de agravios.

ARTÍCULO 71. La resolución que decida sobre el recurso de revisión podrá ser en alguno de los siguientes sentidos:

- i. Sobreseyendo el recurso;
- ii. Confirmando el acto impugnado;
- iii. Revocando el acto impugnado y ordenando el acceso a la información solicitada o, en su caso, la modificación o corrección de datos personales; o
- iv. En caso de afirmativa ficta, previa verificación de que la información no se ubica en alguna de las hipótesis de restricción previstas en el Capítulo Sexto del Título Primero de esta Ley, ordenando la entrega parcial o total, dependiendo el caso, de la información requerida.

Del juicio contencioso

<p>ARTÍCULO 74. Las resoluciones que emita la Comisión podrán impugnarse los particulares ante la Sala Administrativa del Tribunal Superior de Justicia del Estado, mediante el juicio de nulidad previsto en el Código de Procedimientos Contencioso-Administrativos del Estado; y las unidades de acceso ante el Pleno del indicado Tribunal, conforme a las disposiciones establecidas en dicho Código para la tramitación del recurso de revisión. En este último caso la Comisión no podrá requerir la ejecución o cumplimiento de su resolución hasta en tanto ésta no haya sido confirmada por el Tribunal Pleno.</p>
--

Chiapas

Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas

Del recurso de revisión (Primera Instancia)

<p>ARTÍCULO 46. Los solicitantes que se consideren afectados por los actos y resoluciones del Comité o las Unidades de Enlace, por negar, limitar u omitir el acceso a la información pública, podrán promover el recurso ante la Unidad de Acceso a la Información Pública o a través de los medios electrónicos que pongan a disposición los sujetos obligados, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de notificación, observando para tal efecto las formalidades previstas en esta Ley.</p>

Del objeto del recurso

<p>ARTÍCULO 49. El Instituto en la resolución que dé al recurso, deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Sobreseer; ii. Confirmar el acto impugnado; o, iii. Revocar total o parcialmente el acto impugnado, debiendo precisar la forma y los términos en que la resolución deba cumplirse.
--

Del juicio contencioso

<p>ARTÍCULO 53. La persona agraviada tendrá en todo tiempo el derecho a acudir a los órganos jurisdiccionales para hacer valer lo que a su derecho corresponda. En la resolución del recurso el Instituto deberá señalar los medios por los que pueda impugnarse.</p>

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero

Del recurso de revisión (Primera Instancia)

ARTÍCULO 125. El recurso de revisión procede por cualquiera de las causas siguientes:

- i. La negativa de acceso a la información;
- ii. La declaración de inexistencia de información;
- iii. La clasificación de información como reservada o confidencial;
- iv. La entrega de información en una modalidad distinta a la solicitada, o en un formato incomprensible;
- v. La inconformidad con los costos o tiempos de entrega de la información;
- vi. La información que se entregó sea incompleta o no corresponda con la solicitud;
- vii. La inconformidad con las razones que motivan una prórroga;
- viii. La negativa de acceso, rectificación cancelación u oposición de datos personales;
- ix. El tratamiento inadecuado de los datos personales, y
- x. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información o de datos personales dentro de los plazos establecidos en esta Ley.

Del objeto del recurso

ARTÍCULO 135. Las resoluciones dictadas por el Instituto en el recurso de revisión podrán:

- i. Sobreseer o desechar el recurso por improcedente, y
- ii. Confirmar, revocar o modificar la resolución del sujeto obligado.

Del juicio contencioso

ARTÍCULO 146. Las resoluciones del Instituto en materia de revisión podrán ser recurridas por las partes ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

Tamaulipas

Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Tamaulipas

Del recurso de revisión (Primera Instancia)

Del objeto del recurso

Del juicio contencioso

ARTÍCULO 78. Toda persona podrá acudir ante los órganos jurisdiccionales competentes para reclamar lo que a su derecho convenga en materia de respeto a la libertad de información pública y de la protección de datos confidenciales o sensibles.

ARTÍCULO SEGUNDO (TRANSITORIO). Se aboga la Ley de Información Pública para el Estado de Tamaulipas, pero continuarán aplicándose sus disposiciones en materia del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal del Estado hasta el plazo previsto en el artículo tercero transitorio para que las solicitudes de información pública o del ejercicio del derecho de *hábeas data* puedan ser conocidas y resueltas por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas. A su vez, se derogan las disposiciones que se opongan al ordenamiento que se expide.

Dentro de los ejemplos que hemos mostrado, podemos concluir lo siguiente:

- Que generalmente la competencia de los tribunales se surte en segunda instancia, contra las resoluciones que dicten los organismos de transparencia en materia de medios de defensa contra las que no estén de acuerdo los gobernados.
- Que existen legislaciones que dotan a los tribunales contenciosos de atribuciones para decidir de manera directa las controversias en materia de transparencia.
- Que existen legislaciones que originalmente dotaron a los tribunales de esta competencia, para luego eliminarla y otorgársela al organismo de transparencia.

Finalmente y a modo de conclusión, sólo queremos enfatizar que el propósito de esta ponencia es llamar la atención sobre las tendencias que están tomando las legislaturas estatales en materia impugnativa de transparencia.

Consideramos que en las entidades federativas no deben existir dos autoridades en materia de transparencia y acceso a la información, por lo que sólo debe contemplarse el medio de defensa ante los propios organismos y, en todo caso, como actos de autoridad que son, someterse al análisis de garantías constitucionales a través del juicio de amparo indirecto.

El efecto pernicioso más importante que notamos es que, al someterse a un juicio contencioso, el gobernado obtendrá la satisfacción de sus intereses aunado a los tiempos ordinarios. El tiempo que dura un juicio de esta naturaleza puede ser de seis meses a un año, y de no estar de acuerdo, el gobernado tendrá que acudir a juicio de amparo directo con la nueva tardanza de tres a seis meses más.

El derecho a la información legislativa

Jimena Cano Reyes*

Su cumplimiento y afectación en los resultados electorales

Para Fidela Navarro,⁷⁵ periodista e investigadora española, en su obra *Concepto, historia, fronteras y avances del derecho a la información y democracia en México*, el derecho a la información es un derecho fundamental reconocido al final del artículo 6° de la Constitución Mexicana desde 1977: “El Derecho a la Información será garantizado por el Estado”. Es la garantía fundamental que tiene toda persona de obtener información (noticias, datos, hechos, opiniones e ideas), informar y ser informada, de manera compatible con otros derechos humanos, y engloba tanto libertades individuales (libertades de pensamiento, expresión e imprenta) como otras de carácter social (el derecho de los lectores, escuchas o espectadores a recibir información objetiva, oportuna y el acceso a la documentación pública).

El derecho a la información se encuentra reconocido en los ordenamientos internacionales sobre derechos humanos (la mayoría ratificados por México y parte sustantiva del ordenamiento jurídico federal, según el artículo 133 constitucional: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de Toda la Nación”) y vinculado por ellos mismos a la democracia.

Para muchos autores la difusión de información (escribir, imprimir y publicar) es considerada como una libertad del ser humano

* Directora jurídica del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.

⁷⁵ Fidela Navarro, *Revista Mexicana de Comunicación*.

y al Estado le corresponde reconocerla. En este sentido, hay que advertir que se habla de libertad y no de derecho, denominando el derecho por su forma de manifestación pública. Se pone mucho énfasis también en la difusión de ideas políticas, y este origen de la libertad de expresión y de información común ha hecho que la frontera de separación se confunda y se ponga el acento en los límites de estos derechos y en la responsabilidad jurídica y ciudadana.

En 1948, las Naciones Unidas proclamaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en su artículo 19 reconoce el derecho a la información como un derecho humano.⁷⁶ Lo que aporta esta declaración –a diferencia del resto de los ordenamientos internacionales– es que, entre otras cuestiones, el contenido esencial del derecho a la información queda definido por las facultades de investigación, recepción y difusión (un derecho que tiene por titular a la persona humana y no sólo a periodistas y empresas de información), que la información cumple una función social y se sitúa como objeto central de las relaciones jurídico-informativas al calificar cada acto informativo como algo debido al público.

En este sentido, conviene señalar que el derecho a la información, la libertad de prensa y la libertad de expresión son tres conceptos jurídicos con rasgos comunes, pero no equivalentes.

Fundamento político del derecho de acceso a la información

Así como el derecho a la información es considerado como derecho humano; el derecho de acceso tiene un fundamento político: la salvaguarda y garantía del Estado democrático. La publicidad de la información es una condición para el ejercicio pleno de la ciudadanía (ciudadano como gobernado, como usuario y como público) y contribuye a fomentar el principio de seguridad jurídica y legitimidad democrática (permite conocer las reglas del juego).

⁷⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Ciudadano (1948), art. 19: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones y el de difundirlas sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión”.

También significa ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública, así como promover la mejor toma de decisiones para todos. Al mismo tiempo, la publicidad reduce el rumor y alienta las noticias confirmadas (el acceso a la información posibilita obtener datos fidedignos basados en una investigación y hechos reales), además de permitir un acceso más objetivo y equitativo en la consideración y participación de la vida nacional. Se produce de este modo una democratización, tanto de una ciudadanía que puede participar de forma más igualitaria y fundamentada como de una administración pública que cumple con su deber y su responsabilidad ante sus gobernados.

La transparencia en el Poder Legislativo y la participación ciudadana en los procesos electorales

La transparencia de la actividad pública es una manifestación y un requisito típico de los sistemas democráticos que tiene como objetivo el sometimiento al escrutinio público de las actividades y resultados de los distintos poderes del Estado.

En un Estado democrático social de derecho, la actividad legislativa debe regirse por el principio de publicidad debido a que cumple la función de integrar a la sociedad civil en el Estado. Los miembros del Poder Legislativo representan a quienes les han elegido con su voto y es lógico que el ciudadano desee y pueda tener conocimiento de sus deliberaciones, propuestas, decisiones y acciones; los medios de comunicación contribuyen a dar respuesta a estas exigencias.

La información es un elemento imprescindible en el desarrollo del ser humano, ya que aporta elementos para que oriente su acción en la sociedad. El acceso a la información es una instancia necesaria para la participación ciudadana y la protección de los derechos civiles, ya que sin información adecuada, oportuna y veraz, la sociedad difícilmente se encontrará en condiciones óptimas para participar en la toma de decisiones políticas.

Debido a la necesidad de que la información sea utilizada de manera racional y productiva en beneficio de los individuos y de la sociedad, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos la ha establecido como una garantía individual de todo gobernado, en tanto que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes han incorporado reglas que buscan garantizar el ejercicio efectivo de este derecho en todo lo relacionado con la función legislativa, al vincularlo con el respeto a la verdad, elemento fundamental para garantizar una democracia participativa real, así como a mecanismos de gobernabilidad, que a su vez contribuyen a la disminución de la corrupción y fomentan la transparencia en la toma de las decisiones políticas.

Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad en general refleje la realidad y tenga un contenido que permita y coadyuve al acceso a la información veraz y oportuna, para que todo ciudadano que así lo requiera reciba en forma fácil y rápida conocimientos en la materia, ciencia o asunto que sea de su interés. Con ello se trata de propiciar una participación informada para la elección de gobernantes y evitar que se deforme el contenido de los hechos que incidan en la formación de opinión. Por eso la Constitución establece los principios y bases rectoras del derecho de acceso a la información:

1. *Principio de máxima publicidad.* 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.
2. *Protección de la vida privada.* 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.
3. *Gratuidad.* 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.
4. *Expeditez.* Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.
5. *Actualización y disponibilidad.* Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos ac-

tualizados 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.

6. *Obligatoriedad.* La inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas no es más que otro mecanismo que se enfoca a la vigilancia entre poderes del Estado y al control del gobierno. Es obligación de todo funcionario público informar a sus gobernados de los logros de su gestión, y está estrechamente relacionado con la transparencia, ya que se publicita todo acto del gobierno y se mide su eficacia.

Dentro del estado de Aguascalientes, para el caso concreto de la figura de los diputados, las fracciones v y x del artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes establecen que es obligación de los diputados:

- Realizar visitas de trabajo a los centros de población comprendidos dentro de sus respectivos Distritos Electorales, y que en el periodo ordinario deberán rendir informes de estas actividades.
- Rendir un informe anual a la ciudadanía respecto de sus labores legislativas, de gestión y de representación.

En relación con el trabajo de las Comisiones, la fracción II del artículo 94 establece que los diputados deberán rendir un informe semestral de sus actividades a la Comisión de Gobierno y a la Mesa Directiva del Pleno.

Transparencia y publicidad

De manera expresa, para el Poder Legislativo el artículo 11 de la Ley de Transparencia estatal establece que el Congreso del Estado deberá publicar las iniciativas de Ley, dictámenes de iniciativas,

diario de debates, minutas de trabajo de comisiones legislativas, órdenes del día de las sesiones públicas, puntos de acuerdo y resoluciones diversas tomadas por las comisiones legislativas, por el Pleno o la diputación permanente. Asimismo, dispone que el Congreso deberá publicar y detallar los montos y asignaciones presupuestales que se destinan a todas y cada una de las partidas que acuerde el Pleno.

Particularmente el artículo 149 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo dispone que el Poder Legislativo producirá, por conducto del sistema de informática legislativa, una página para la difusión de sus actos, consultable a través de la red de comunicación denominada “internet”, y que por medio de dicha página se difundirán:

- i. Las convocatorias;
- ii. El orden del día para la siguiente sesión;
- iii. Las iniciativas y dictámenes;
- iv. El *Diario de Debates*;
- v. La lista ordinal de los decretos;
- vi. El texto de la Legislación de Aguascalientes;
- vii. Los actos auspiciados por el Congreso del Estado;
- viii. La información de prensa; y
- ix. La información general de la Legislatura, de los diputados, de los grupos parlamentarios, de las comisiones, de la Mesa Directiva y del Congreso del Estado.

Este artículo también señala expresamente que dicha página no podrá contener propaganda, publicidad ni información comercial ni de proselitismo político.

Conclusión

El Poder Legislativo, como institución gubernamental, es sujeto de obligaciones de transparencia, publicidad y rendición de cuentas de conformidad con las leyes y reglamentos en la materia.

El derecho a la información tiene un fundamento político que consiste en ejercer un escrutinio activo de los gobernados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas

que operan bajo concesión pública, así como promover la mejor toma de decisiones para todos.

El incumplimiento de cualquier obligación del Poder Legislativo, y más aún de las relacionadas con la transparencia, publicidad y rendición de cuentas, tiene consecuencias jurídicas y puede afectar negativamente la imagen de los legisladores y del partido al que pertenecen, lo que sin duda se ve reflejado en las urnas en cada proceso electoral.

Acceso a la información pública como derecho ciudadano

Ricardo Alejandro Hernández*

Introducción

Democracia y transparencia

La democracia es el sistema político que mejor permite la convivencia civilizada y el procesamiento pacífico de las diferencias. Es el régimen que satisface mejor las exigencias de los gobernados y que está más cercano a la ciudadanía y a sus necesidades.

A menor margen de discrecionalidad de sus poderes y administraciones públicas, la mayor predictibilidad y sujeción a normas implica una permanente rendición de cuentas ante el público.

En la democracia, el ciudadano tiene el poder de remover pacíficamente a sus gobernantes, y para ejercer plenamente ese derecho-poder ha de contar con información acerca de cómo actúan los distintos gobiernos, cómo se procesan las decisiones colectivas, y en qué y cómo se utilizan los impuestos.

La transparencia y el acceso a la información constituyen una condición consustancial al ejercicio democrático del poder que acompaña el entero procedimiento decisorio democrático (desde la competición electoral por el voto ciudadano, hasta el proceso de toma de decisiones en las instancias gubernamentales y la consecuente rendición de cuentas de cara a la ciudadanía).

En este sentido, la democracia es el sistema en el que la rendición de cuentas y el combate a la corrupción política pueden desplegarse de mejor manera, precisamente por el carácter de publicidad a la toma de las decisiones colectivas que le es consustancial.

* Coordinador de la Secretaría Técnica del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes.

La opacidad en la toma de decisiones y la falta de transparencia en la acción gubernamental son instrumentos centrales para el ejercicio de un poder discrecional y concentrado.

Desde esta perspectiva, tenemos que analizar las acciones que se han llevado a cabo por el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes en cumplimiento a lo señalado en el artículo 6° constitucional, así como el relativo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes.

Marco normativo

En el Código Electoral del Estado de Aguascalientes, publicado el 26 de enero del presente año, se estableció un capítulo que mandata las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia, el cual ofrece nuevas consideraciones en la materia.

Cabe destacar que estas obligaciones no estaban incluidas en el marco normativo, pero ahora su incumplimiento contempla infracciones a los institutos políticos.

Información de los partidos políticos que debe de estar a disposición del público:

- I. Sus documentos básicos;
- II. Las facultades de sus órganos de dirección;
- III. Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;
- IV. El directorio de sus órganos estatales, municipales y distritales;
- V. El tabulador de remuneraciones de los integrantes de los órganos a que se refiere la fracción anterior, y de los demás funcionarios partidistas;
- VI. Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto.
- VII. Los convenios de coalición que celebren;

- VIII. Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular;
- IX. Los montos de financiamiento público estatal otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, al órgano estatal interno del Partido encargado de sus finanzas, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones;
- X. Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios en el estado. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos podrán hacer pública la información a que se refiere esta fracción antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efectos en los mismos;
- XI. Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado;
- XII. Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto;
- XIII. El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político;
- XIV. El dictamen y resolución que el Consejo haya aprobado respecto de los informes a que se refiere la fracción x, y
- XV. Los índices de información reservada; y
- XVI. Las demás que señale este Código y las leyes aplicables.

De la misma manera, se establece la información que no es pública, la información de carácter reservado y confidencial.

Logros alcanzados

Al tenor de lo anteriormente expuesto, este organismo electoral considera necesario implementar el Reglamento de Transparencia, el cual fue aprobado por el Consejo General en sesión ordinaria en fecha 15 de abril del año 2009.

Este documento tiene por objeto desarrollar y dar plena eficacia a las reglas y principios contenidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes, y en el Código Electoral del Estado de Aguascalientes, por el cual se garantizará el acceso a la información en poder de Instituto Estatal Electoral, los partidos políticos y las asociaciones políticas registradas en el estado.

Entre las principales novedades se establece nueva información que debe publicar de oficio el organismo electoral, por ejemplo los dictámenes de las comisiones, el inventario de bienes muebles e inmuebles, la relación de proveedores, los acuerdos y resoluciones del Consejo General, así como las actas de las sesiones.

Otra de las novedades que, contiene es el procedimiento para solicitar información a este Instituto Estatal Electoral, así como los lineamientos y plazos de acceso a la información para los partidos políticos y las asociaciones políticas. De la misma manera, se establece el nombramiento de responsables en materia de transparencia, quienes serán los encargados de tramitar la información de los institutos políticos, así como de actualizar sus páginas electrónicas.

Cabe mencionar que, para la conformación del presente reglamento, se tuvieron reuniones con los representantes de los partidos políticos, quienes emitieron puntuales observaciones al efecto.

Otro logro alcanzado, en sesión ordinaria de fecha 30 de junio de 2009, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral modificó su Reglamento Interior con objeto de reglamentar el funcionamiento y la organización interna del mismo, así como de implementar los mecanismos para el debido ejercicio de las atribuciones que le confieren las leyes en materia electoral.

En el citado documento se establecen las atribuciones de la Jefatura de la Unidad de Enlace y Transparencia, las cuales son complementarias de las contenidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes, así como en el Código Electoral el Estado, además de que se agrega la atribución adicional de promover la cultura del derecho del acceso a la información pública.

Asuntos pendientes

Promover los valores de transparencia y la rendición de cuentas, así como maximizar el procedimiento de respuesta entre los institutos políticos y el solicitante.

Establecer a los partidos políticos como sujetos obligados de la ley en la materia, así como contemplar a las asociaciones políticas. Lo anterior en adecuación a la normatividad de Transparencia y Rendición de Cuentas en diversos estados de la República mexicana.

Tal y como lo establece la comisionada ciudadana del IFAI Jacqueline Peschard Mariscal, “la demanda de transparencia y rendición de cuentas ha alcanzado a los partidos políticos, que no son dependencias públicas o estatales, sino organizaciones voluntarias de los ciudadanos, pero que desempeñan funciones públicas de primer orden, tales como participar en elecciones para conformar los poderes públicos”. Por lo anterior, es tema preponderante para el fortalecimiento del sistema democrático en nuestro estado la cristalización de las actividades que realizan todos los institutos políticos, incluidas las asociaciones políticas, ya que son sujetos de escrutinio público, y esto solamente se lleva a cabo a través de la rendición de cuentas.

Sin lugar a dudas, esto conlleva a romper paradigmas; sin embargo, durante los últimos años los ciudadanos están ejerciendo este derecho y, por lo tanto, es prioritario que los institutos políticos sean copartícipes de una democracia plena, en la que la rendición de cuentas sea una parte primordial de ella.

Con la implementación de tales acciones se fortalece el sistema democrático en nuestro estado mediante la cristalización de las actividades que realiza el Instituto Estatal Electoral, los institutos políticos, incluidas las asociaciones políticas, toda vez que son consideradas sujetos de escrutinio público que demanda transparencia y rendición de cuentas en sus actividades.

Los anhelos y expectativas de la transparencia en Guerrero

Rogelio Arturo González Villalva*

Guerrero fue de las últimas entidades federativas en adecuar su reglamentación según la reforma al artículo 6° de la Constitución federal. Esta nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado fue publicada en el *Periódico Oficial*, número 48, del 15 de junio de 2010, y entró en vigor el día 31 de julio de ese año.

Las cifras del INEGI del año 2005 registran una población de 3 115 202 habitantes distribuidos en 81 municipios, de los cuales sólo seis rebasan los 70 mil habitantes de los que sus pobladores representan 43% (1 369 038) respecto de la población total y que, de acuerdo con las nuevas disposiciones, están obligados a publicar su información en internet.

Tomando en cuenta el dato anterior, aunado al de la carencia del servicio de internet en más de una veintena de municipios, se corre el riesgo de que se dificulte acceder a este derecho, ya que 75 municipios tienen una población menor a las 70 mil personas, por lo que no están obligados a poner su información en el portal de internet; sin embargo, la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero está en posibilidad de solicitar al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Guerrero (ITAIIPG) para que, de manera subsidiaria, divulgue en el sistema la información pública de oficio.

Ahora bien, el análisis del comportamiento de la sociedad al ejercer el derecho de acceso a la información arroja un saldo muy preocupante por la escasa participación de la población en el pe-

* Contralor interno de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero.

riodo de 2006 al 2009 en tan sólo 11 620 solicitudes, que representan menos de 1% respecto a la población total.

A menos de una semana de haber entrado en vigor la nueva Ley en Guerrero, se ha observado en los medios de comunicación comentarios muy halagadores de los propios Consejeros del ITAIPG, sin que se hayan pronunciado los organismos de la sociedad civil al respecto, por lo que los organismos públicos autónomos deberían socializar su contenido y promover una mayor participación.

La experiencia desde la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos sobre las solicitudes de información pública también es muy baja. Representa casi 1% del total de las solicitudes recibidas por todos los sujetos obligados, que en su mayoría han sido presentadas por periodistas, alumnos de la Universidad Autónoma de Guerrero y, en menor proporción, ciudadanos, principalmente concentrados en zonas urbanas.

Por lo anterior, algunos aspectos administrativos merecen comentarios. Los tiempos plasmados deben ser acortados o bien se deben diseñar estrategias conjuntas con las organizaciones de la sociedad civil y los actores gubernamentales. Los plazos contemplados en los artículos transitorios del órgano oficial del gobierno de Guerrero disponen que el ITAIPG tiene dos meses para instrumentar lo necesario para el debido cumplimiento de la nueva Ley, así como lo correspondiente a las disposiciones reglamentarias en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Para el caso de los sujetos obligados, otorga 120 días para instalar las unidades de transparencia y acceso a la información pública que deberán ser el vínculo entre el sujeto obligado y los solicitantes, a fin de brindar las facilidades y orientaciones necesarias que faciliten la aplicación de este derecho.

A pesar del incipiente avance en materia de acceso a la información, habrá que reconocer los incluidos en la Ley que anteriormente no se contemplaban y que limitaban las solicitudes de la población al obligarla a presentar una identificación y no reglamentar que los sujetos obligados deban dar a conocer el ejercicio del presupuesto público, incluidas las percepciones de los servidores públicos, que hoy en día han dejado de ser un tabú.

En lo referente al cobro por la información solicitada, queda claro que deben darse facilidades y cobrar únicamente el costo de

los medios magnéticos o bien el fotocopiado de la información, desterrando todo pago anticonstitucional. En algunos municipios cobraban impuestos adicionales por el otorgamiento del servicio, ahora debe imperar el principio de gratuidad.

Habrà que estar pendiente del comportamiento de los sujetos obligados en los plazos establecidos y el cumplimiento de las obligaciones. Ojalà y no sea como una llamada a misa. Es tiempo de que, quienes tenemos oportunidad de ser servidores pùblicos, realmente nos convenzamos de brindar de manera fàcil lo que pide la sociedad, que ademàs le pertenece. Recordemos que la soberanìa recae en el pueblo.

Supervía sur-poniente: el contexto de la transparencia y la polarización

*Salvador Guerrero Chiprés**

La obra pública está siempre en el centro de la controversia. En especial cuando existe la probabilidad generalizable de escrutinio público. Específicamente intensa se vuelve la necesidad de la transparencia cuando decisiones de obra pública entrecruzan los trayectos de las disputas políticas, sobre todo las que parecen haberse abierto después de que se iniciara, el mismo 4 de julio, un nuevo ciclo político en la capital mexicana y en todo el país.

Con puntos aún sin transparentar, como el documento que valida que la Oficialía Mayor tiene facultades para entregar concesiones; los estudios técnicos, sociales, de impacto ambiental y de viabilidad económica, así como la opinión de un tercero en materia de costo-beneficio, conforme estipula el artículo 76 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, la empresa Controladora Vía Rápida Poetas arrancó ya la construcción de la Supervía sur-poniente en la barranca de Tarango, delegación Álvaro Obregón.

Si bien es cierto que el jefe del gobierno capitalino, Marcelo Ebrard, insiste en la necesidad de comunicar Santa Fe, en el poniente del Distrito Federal, con las avenidas San Jerónimo y Luis Cabrera, en el sur, y de alguna manera concluir obras que inició su antecesor, también es cierto que toda obra pública debe ser transparente y, por lo tanto, no debe negarse ningún dato solicitado en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

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

Antecedentes

- 1) El Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 establece como estrategias de desarrollo urbano, entre otras:
 - a) ordenar la ciudad como una perspectiva metropolitana de distribución equitativa de la infraestructura y los servicios;
 - b) incrementar y diversificar sus fuentes de financiamiento, con el propósito de superar los límites a la inversión en infraestructura y servicios y que han restringido su distribución equitativa, y c) promover la participación de los sectores sociales y privados, así como esquemas de incentivos para la inversión e incorporación de nuevas tecnologías y estrategias de funcionamiento que aseguren la viabilidad de los proyectos, donde concluyan las aportaciones de la comunidad y los recursos de sectores de la economía, mediante el establecimiento de alianzas estratégicas y otros mecanismos de concertación de la acción pública, privada y social.
- 2) El 10 de diciembre de 2009, el jefe de gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard, expidió la declaratoria de necesidad correspondiente a la vía y se publicó el 11 de diciembre de 2009 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.

El artículo 4° de la declaratoria de necesidad establece que, a efecto de que la dependencia auxiliar (Oficialía Mayor) otorgue la concesión, se debe contar con la coadyuvancia de la Secretaría de Obras y Servicios y de la Secretaría de Transporte y Vialidad.
- 3) El 11 de diciembre de 2009, las empresas OHL Concesiones México, S. A. de C. V., Inmobiliaria Copri, S.A.P.I. de C. V., y Constructora Atco, S. A. de C. V., en los términos del artículo 85 bis de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, presentaron solicitud de concesión respecto de la Supervía.
- 4) En la vigésimo cuarta sesión extraordinaria, de fecha 23 de diciembre de 2009, el Comité del Patrimonio Inmobiliario del GDF acordó otorgar la concesión a Controladora Vía Rápida Poetas, S. A., promotora de inversión de Capital Variable.
- 5) Con fecha 23 de diciembre de 2009, la Oficialía Mayor del Distrito Federal dio su opinión favorable para el otorgamiento de la concesión, basándose en la evaluación técnica

- financiera y en el análisis costo-beneficio realizado por un tercero independiente calificado en la materia.
- 6) El martes 20 de julio del presente año, el gobierno del Distrito Federal se comprometió a abrir un sitio en internet para hacer pública la información oficial relacionada con el proyecto de la Supervía sur-poniente.

Avances transparentes

La capital del país ha sufrido cambios sociopolíticos a pasos agigantados. A 13 años de que los capitalinos pudieran elegir en las urnas al jefe de Gobierno, distintas obras e infraestructura se han colocado en la ciudad.

Las líneas del Sistema Colectivo Metro se han ampliado o creado nuevas; se construyeron distribuidores viales, el segundo piso del Periférico y pasos a desnivel; se reencarpetaron las avenidas Revolución y Patriotismo; se instauraron distintas vueltas inglesas, puentes y el Metrobús.

Se puede decir que las macro, mega o súper obras capitalinas siempre han coexistido con sus ciudadanos, y es más factible que se puedan ver cuando los capitalinos se convierten en electores en potencia.

Sin embargo, ¿qué hace distinta a esta superobra, la Supervía sur-poniente, como un simple ejemplo, de su antecesor más próximo, el segundo piso del Periférico?

La primera diferencia, de acuerdo con nuestro análisis, radica en que los antiguos gobiernos capitalinos no lidiaban con el instrumento ciudadano llamado Ley de Transparencia, el cual podría haber sido percibido por algunos como un incómodo lastre para la creación de infraestructura o, por el contrario, como la oportunidad de barnizar con pureza obras polémicas o de dudoso nacimiento.

El gobierno del Distrito Federal encabezado por Marcelo Ebrard —debemos reconocer— tiene la intención de transparentar información de interés para todos los habitantes de esta ciudad. O por lo menos eso es lo que su política, donde la transparencia se vislumbra como un eje transversal, ha tratado de que los ciudadanos perciban.

Es decir, a simple vista hay un ímpetu de entregar información después de otorgar una concesión que ha generado polémica, en contraste con lo que fue el segundo piso del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Es aquí donde otra diferencia puede ser visible.

En 2006, López Obrador no necesitaba que sus obras fueran transparentes. El poder, al concentrarse en una sola persona, no necesitaba de la legitimación que le pudieran dar los ciudadanos con su aprobación. La legitimación de la obra emanaba de quien ordenaba su creación. Caso completamente opuesto al que ocurre hoy con la Supervía. Hoy, las decisiones del jefe de Gobierno son cuestionadas por la oposición, interna y externa a su partido, utilizadas como herramienta de negociación. Se espera el más mínimo resquicio en sus decisiones para ser utilizadas en su contra, situación que a nuestro entender obliga a, por lo menos, aparentar una concesión completamente diáfana. Entonces, ¿la transparencia es proporcional a la falta de poder absoluto que posee un gobernante?

Ahora bien, toda vez que se ha decidido, como estrategia o por convicción, la transparencia de la Supervía, no podemos dejar de lado tres temas que posiblemente se han quedado sin analizar:

- 1) Contexto sociopolítico electoral.
- 2) Medio ambiente.
- 3) Desplazamiento de personas marginadas.

Del análisis de la información publicada por parte del gobierno capitalino, podemos señalar que faltan documentos de suma importancia, los cuales, de ser proporcionados a los ciudadanos, brindarían un panorama más amplio sobre la obra que se realiza.

Entre estos documentos identificamos la minuta de la vigésimo cuarta Sesión extraordinaria, de fecha 23 de diciembre de 2009, en la cual el Comité del Patrimonio Inmobiliario del GDF acordó otorgar el título de concesión a favor de Controladora Vía Rápida Poetas, S. A., promotora de inversión de C. V.

¿Quiénes asistieron?, ¿asistió la totalidad de los miembros del Comité del Patrimonio Inmobiliario?, ¿cuáles fueron los términos de la reunión? Son interrogantes que no podemos contestar; sólo imaginar cómo fue la reunión.

Otro de los documentos identificado como faltante es la evaluación técnica financiera y el análisis costo-beneficio realizado por un tercero independiente, calificado en la materia, para que la Oficialía Mayor emitiera la opinión favorable del proyecto. Entonces, si no se entregó la totalidad de los documentos que conforman el universo de la Supervía, y faltan algunos de suma importancia, ¿podemos hablar de una total transparencia?

Conclusiones

El avance democrático de la ciudadanía obliga u orienta a los gobiernos, en este caso el capitalino, a tomar decisiones e implementarlas de manera transparente, y siempre cuidando y recordando que el ojo público puede escudriñarlos.

Democracia y autonomía de los órganos garantes son sustantivas para evitar que el progreso, más o menos continuo, que ha tenido esta política pública, no se quiebre o interrumpa en las disputas de poder. Por ello institucionalidad y eficacia técnica deben ser constantemente promovidas por el conjunto de la sociedad y, por supuesto, especialmente por quienes encabezamos los institutos correspondientes.

Análisis y balance son indispensables para cumplir con la ley de transparencia. En el caso referido existe un contraste con la gestión de 2000 a 2005; sin embargo, en el contexto de un mayor escepticismo son deseables los documentos que completarían una visión de la toma de decisiones al respecto, de manera que podamos hablar de un acercamiento al principio de máxima publicidad que en materia de cosa pública es esencia de lo que llamamos transparencia.

Acceso a la información pública en Michoacán

Ana María Martínez Cabello*

David Alvarado Martínez**

El Congreso de Organismos Públicos Autónomos de México, en su quinta edición, es *per se* el espacio privilegiado donde, a través del pensamiento diverso, construimos y afinamos ideas y estrategias que aportan al fortalecimiento de nuestro sistema democrático.

Reconocemos de manera especial la atenta y oportuna invitación que la contralora Rosa María Cruz Lesbros de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, nos hace llegar, así como la cálida hospitalidad de los compañeros comisionados del Instituto para la Transparencia de Aguascalientes.

Agradecemos a todas las instituciones convocantes por este gran evento que año con año se dan a la tarea de organizar, desarrollar y sistematizar, para posteriormente ofrecernos un valioso material de consulta. Al igual valoramos la alta distinción de compartir con ustedes la mesa: Importancia de la información para una mejor rendición de cuentas y la conducción institucional.

Es clara la tendencia, no sólo en nuestro país, sino en el resto del mundo, de ir creando normas e instituciones que se especialicen cada vez más en proteger los derechos fundamentales, lo que ha implicado, como parte de esa especialización normativa, el surgimiento y la especialización de órganos encargados de su protección y garantía.

* Consejera presidenta del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán (Itaipmich) y coordinadora de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip), Región Centro Occidente.

** Licenciado en Derecho y alumno de la maestría en Amparo en la Universidad Autónoma de Durango.

En las democracias modernas el ejercicio del derecho de acceso a la información, adquiere relevancia, toda vez que este derecho tiene un doble efecto: primero, como un derecho consagrado en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, segundo, como un elemento instrumental que permite y facilita el ejercicio de otros derechos fundamentales en México. Desde la reforma al artículo 6° constitucional de 1977, el derecho a la información pública se considera como expresión democratizadora con la que la sociedad tiene derecho a ser informada. Con la aprobación y publicación en 2002 de leyes de transparencia, federal y estatal, se dan las bases para ejercer esta prerrogativa constitucional, y con la reciente reforma y adición constitucional de 2007, este derecho avanza para establecer las bases y los principios que lo rigen. A su vez, el Congreso del estado de Michoacán, con las reformas correspondientes a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, en noviembre de 2008 adecuó la norma legal para ejercer este derecho, aunque requiere de mayores alcances.

Posteriormente, y atendiendo a lo establecido en la reforma constitucional del artículo 16 de nuestra Carta Magna, el 5 de julio de 2010 fue publicada la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, y se reformaron algunos artículos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Está pendiente que se concreten algunas reformas más a esta Ley, para incorporar lo relativo a la protección de datos personales en poder de instituciones públicas. En Michoacán estamos atentos para sumarnos a las tareas que de estas reformas se deriven, al elaborar y enviar propuestas al Honorable Congreso del Estado para la adecuación al marco normativo estatal en la materia, así como para aplicar y difundir los derechos y las obligaciones en materia de protección de datos personales.

En los últimos años, nuestra sociedad ha impulsado la creación de órganos constitucionalmente autónomos y ciudadanizados como parte de su quehacer democratizador, los cuales, al garantizar diversos derechos, han sufrido el embate de los poderes tradicionales que buscan limitarlos en su quehacer y, como afirma John Ackerman, “la estructura institucional de la democracia moderna se está redefiniendo”.

Hemos transitado de un ejercicio incipiente del derecho a que las autoridades nos entreguen información del uso y destino de los recursos públicos que administran, a un nuevo modelo de intervención y de participación en la política pública en el que todas y todos comenzamos a utilizar este derecho con propósitos constructivos, como mecanismo de control, pero también como canal para la participación ciudadana en las actividades de gobierno.

En Michoacán este derecho ha ido avanzando paulatinamente. Al conocerlo más personas y ejercerlo habitualmente, se genera una cultura gradual de transparencia y rendición de cuentas.

A pesar de estos avances, al desarrollar este hábito como obligación legal en el gobernante y en una demanda activa del gobernado, sigue habiendo desafíos como:

- 1) Lograr que la rendición de cuentas y el acceso a la información sean prácticas cotidianas de las instituciones públicas que entreguen la información que se les pide.
- 2) Lograr que las instituciones y los servidores públicos, sin que medie solicitud alguna, informen periódicamente y en formatos accesibles al público, aspectos fundamentales de la función pública y que, con este ejercicio de exigir cuentas, logremos un hábito cívico de la sociedad demandante de una democracia como forma de vida y de gobierno; y
- 3) Lograr que el acceso a la información se reconozca y se consolide como un bien público, que esté por encima de los intereses particulares, de instituciones, funcionarios y personas morales, porque pertenece a nuestro sistema constitucional y legal y se reconoce como un derecho de todos los mexicanos y mexicanas.

Hoy, el derecho a estar informado se basa en la búsqueda de información cierta y confiable sobre la gestión pública como una vía para conocer, acompañar e intervenir en las políticas públicas de gobierno.

Resulta innegable que en estos últimos años se han tenido avances considerables –aunque no suficientes–, e incluso intentos de retrocesos en materia de acceso a la información, y que aún exis-

ten nichos de intereses económicos y políticos que obtaculizan la información que la sociedad requiere y a la que tiene derecho.

Hoy es tarea ineludible, para todos los que estamos comprometidos en la cimentación de un Estado democrático, conocer nuestros derechos y hacerlos valer, para construir instituciones expuestas y dispuestas a los escrutinios públicos.

**Un poco de luz antes del amanecer.
Notas sobre transparencia y rendición de cuentas
en los procedimientos de nombramiento**

*Miguel Pulido Jiménez**

Explicación del eje de exposición o aclaraciones preliminares

- 1) Hablaré desde la perspectiva de una organización de la sociedad civil que trabaja con y por la transparencia.
- 2) Las ideas que aquí expondré son resultado de las reflexiones de un grupo de trabajo mucho más amplio, formado por integrantes de Fundar y de Artículo 19 y cuya redacción final corrió a cargo de Tania Sánchez.

Explicación de la construcción del abordaje

Por principio de cuentas debo decir que encuentro afortunado el título del Congreso, no sólo porque es breve y desafía la tradición de titular los congresos y seminarios con frases kilométricas, sino especialmente por las siguientes razones:

- 1) Porque el título expresa una relación entre autonomía e información pública y con ello invita a despejar el fantasma de que la información pública vulnera la autonomía.
- 2) Porque está abierto a insertar reflexiones sobre cada una de estas ideas o incluso sobre la relación entre ellas, y con esto hace afable la posibilidad de explorar territorios sobre los que considero se ha dicho poco y documentado aún menos en México.

* Director de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Introducción al tema de exposición

Entrando ya en materia, debo confesar que me debatía entre tres títulos para esta exposición: el primero era “Entre la razón y la fuerza”, pensando que parte de las ideas que expondré apuntan al arte de ejercer el poder desde los organismos públicos autónomos; el segundo, por el que al final opté es: “Un poco de luz antes del amanecer. Notas sobre la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos de nombramiento”, y un tercero que era: “Entre la verdad histórica y la verdad legal. Reflexiones sobre el papel de los árbitros y decisores, a propósito del fuera de lugar de Tevez en el partido México-Argentina”.

Opté finalmente por hablar más sobre la transparencia que precede a la entrada en función de quienes integran organismos autónomos, no sólo por el dolor de recordar el 3-1 y las absurdas decisiones de Aguirre, sino por razones más profundas que espero poder describir en los siguientes minutos.

En México, tan sólo hablando a nivel federal, entre bancos, comisiones, consejos, fideicomisos, fondos, institutos y procuradurías, el gobierno cuenta con 180 organismos autónomos, descentralizados o desconcentrados. De la A a la T, desde Aeropuertos y Servicios Auxiliares hasta Telecomunicaciones de México, pasando por el Banco de México, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática y el Servicio de Administración Tributaria, por mencionar sólo algunos, cada uno de estos organismos se creó o se le dotó de cierto grado de autonomía en circunstancias particulares y por motivos diferentes. Sin embargo, su multiplicación es reflejo de una corriente internacional de reforma de la administración pública que busca dar respuesta a ciertos problemas públicos con la creación de organismos relativamente independientes y especializados.

La teoría ofrece al menos dos tipos de razonamiento detrás de la creación de órganos autónomos: el primero tiene que ver con criterios de eficiencia y efectividad del gobierno, y el segundo, con la búsqueda por aislar ciertas funciones estatales de las intervenciones del Ejecutivo y las presiones políticas. Yo agregaría una categoría que mezcla las anteriores, derivada del contexto y de la historia política nacional. En México se crean órganos autónomos en el entendido de que con ello se construye una cultura

distinta de ejercer el poder público que rompe con los comportamientos tradicionales de las burocracias y su íntima relación con los partidos políticos. De ahí que escuchemos hablar de órganos y organismos ciudadanos. Sobre este punto sólo diré que puedo entender el espíritu de estas expresiones, más no las comparto... Todas las agencias de Estado en su conjunto forman el poder público y, desde ese prisma, no considero que haya poderes públicos más o menos ciudadanos.

Al seguir este orden de argumentos, parece lógico que los organismos autónomos surgen con esa naturaleza para asegurar su buen funcionamiento y evitar la “contaminación” de sus procesos de toma de decisión por presiones de diversa índole. Aislar al árbitro de los contendientes (pensemos en el tradicional caso electoral) puede parecer una buena idea. Sin embargo, en ciertos casos este mismo aislamiento puede ser la clave de su falta de legitimidad. Lo que es relevante recordar es que la actuación institucional no se da en un vacío social: si estas instituciones no cuentan con arraigo y respaldo social, la implementación de sus decisiones será mucho más costosa, cuando no francamente insostenible.

No nos detengamos mucho, pero pensemos un momento en las características de muchos órganos autónomos, cuyo imperio de ley es atípico o sui generis. Comisiones que emiten recomendaciones; institutos que resuelven definitivamente, pero sin sanciones expresas ante el incumplimiento; órganos encargados de aplicar la Constitución, pero jamás de interpretarla, etc. Es por ello que considero que no es gratuito decir que en los organismos autónomos se ejerce el poder con una sutil mezcla de razón y de fuerza.

Hasta aquí las reflexiones sobre los organismos y órganos autónomos. Conviene pasar entonces, al núcleo duro de mi exposición, la legitimidad que pueden dar procesos de nombramiento transparentes. En un solo trazo, podemos decir que los gobiernos tienen dos fuentes de legitimidad: la primera es su propio origen; la segunda, su desempeño o ejercicio en el poder. En un régimen democrático, la legitimidad de origen de un gobierno vendrá del hecho de haber sido electo por el voto popular.

Para el caso de instituciones como los órganos autónomos y de autonomía limitada, el aspecto de la legitimidad de origen es central. Si bien sus titulares no son electos por el voto popular, la manera en la que llegan a esos puestos puede generar actitudes

positivas o negativas hacia la propia institución. En este foro, más que en ningún otro, se sabe con detalle y a la perfección que por la naturaleza de sus funciones, sus titulares pueden emitir resoluciones que contravienen los intereses de sectores importantes de la sociedad. Para enfrentar esas resistencias, en ocasiones feroces, su legitimidad se convierte en un capital valioso.

En estos términos conviene echar mano del concepto *autonomía con arraigo*, cuyo significado se basa en la siguiente idea: para lograr producir bienes colectivos, el Estado debe tener grados adecuados tanto de autonomía burocrática como de arraigo social (es decir, la medida en la que está involucrado con la sociedad). Autonomía para protegerse y aislarse de intereses particulares y evitar su captura, pero con arraigo en la sociedad para contar con fuentes de inteligencia y conocimiento, así como con canales de implementación que fortalecen su propia capacidad.

Considero que esta reflexión es aplicable al caso de México, donde el establecimiento de procesos de nombramiento predecibles, que incluyan elementos de transparencia, rendición de cuentas y participación, se ha convertido en una demanda de varios grupos interesados. Entre estos grupos nos encontramos, obviamente, Artículo 19 y Fundar, razón por la que nos dimos a la tarea de realizar un estudio sobre la importancia que tienen los procedimientos de nombramiento y designación.

Con base en la revisión de experiencias y propuestas nacionales e internacionales, de procedimientos recientes y el análisis de los avances, retrocesos y retos, proponemos diez elementos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, como estándar para usarse en la construcción de un modelo que se adapte a las particularidades de cada caso y a cada contexto. Puede sonar obvio, pero no quiero dejar de mencionarlo: se trata de un estándar, no de una receta ni mucho menos de una fórmula.

1) *Mecanismo de nombramiento o ratificación por entidad externa.*

Este elemento está intrínsecamente ligado con el carácter de autonomía o cuasi autonomía. Se trata en definitiva de eliminar la concentración de la decisión en una sola persona y de buscar que los nombramientos reflejen equilibrios y acuerdos. Si la responsabilidad se le confiere al Congreso, naturalmente y en teoría, se abren los canales para que una diversidad de acto-

res exprese sus opiniones. Cuando la naturaleza jurídica del órgano en cuestión limita la facultad del Congreso para nombrar, se debe buscar que el proceso de nombramiento culmine con la ratificación del Legislativo.

- 2) *Mecanismo de inclusión de aspirantes*. La convocatoria pública es quizá el mecanismo que de mejor manera abre la posibilidad a todas las personas que se sientan capacitadas para el encargo de contender por el puesto, en principio, en igualdad de oportunidades. Deja así de ser un privilegio de los allegados al poder, para convertirse en un derecho de todo aquel que cumpla con el perfil necesario.
- 3) *Etapas y plazos definidos*. Esta definición dará certeza al proceso, al hacerlo previsible y eliminar sorpresas que suelen desvirtuarlo. Genéricamente, se puede pensar en cuatro fases: a) etapa de presentación de candidaturas, la cual se abre con la publicación de la convocatoria, o bien con el anuncio del mecanismo que se elija para recibir las candidaturas; b) etapa de verificación de documentación entregada, consultas y entrevistas con los candidatos; c) etapa de evaluación, deliberación y negociación; y d) etapa del nombramiento, cerrando con las justificaciones debidas.
- 4) *Definición detallada del perfil deseado*. Sin tener claro el tipo de formación, experiencia profesional, habilidades y cualidades éticas y de trabajo que se están buscando, resulta impensable que el debate se desarrolle sobre bases técnicas, trascendiendo las pasarelas de nombres. El perfil se convierte así en la vara contra la cual se medirá a los aspirantes. Sin embargo, un perfil del candidato sólo será útil en la medida en que los tomadores de la decisión lo perciban no como un tecnicismo, sino como una herramienta por medio de la cual pueden hacer confluir sus valoraciones y ponerse de acuerdo, sobre la base de juicios lo más objetivos posibles.
- 5) *Descripción del puesto*. Al igual que el perfil, la descripción del puesto (responsabilidades, tareas, objetivos y similares) suele ser un aspecto ignorado. Pareciera que lo que el puesto implica

es una suerte de axioma, algo obvio para cualquier interesado. Probablemente, el público tenga una idea global y los aspirantes un conocimiento más elaborado de las responsabilidades, derivados de lo que conocen acerca del desempeño de los antecesores o de las facultades y atribuciones que las leyes determinan. Sin embargo, la descripción del puesto suele dar información más detallada acerca de qué es lo que el trabajo implica y cuáles son las expectativas específicas que el encargado deberá llenar.

6) *Integración y publicación del expediente de cada candidato.* Lógicamente, mientras más información se tenga de cada candidato se estará en mejores condiciones para tomar decisiones adecuadas. No sólo por transparencia, sino por la eficiencia en la decisión, es indispensable saber quiénes –en la extensión más amplia– son los aspirantes. Para promover tanto el perfil técnico como el ético de los candidatos, la lista de documentos a presentar deberá incluir, aunque no limitarse, a currículum vitae, declaración patrimonial, declaración de intereses (comerciales, afiliaciones, amistades y familiares que pudieran interferir con el desempeño de las labores del puesto) y antecedentes tributarios.

7) *Mecanismo de inclusión de la ciudadanía.* Los dispositivos por incluir para cumplir con este propósito pueden insertarse en diferentes etapas del proceso: recopilar las preguntas de la sociedad civil organizada en la etapa de evaluación (ya sea por entrevista o entrega de ensayos); cartas de apoyo a los candidatos, y objeciones fundadas a alguna candidatura, entre otros.

Debe subrayarse en particular la importancia de la celebración de audiencias. La participación de la ciudadanía puede ser activa en ellas (presentando cuestionarios o elementos para las entrevistas) o también testimonial (es decir, las audiencias son con miembros del Congreso, pero las puertas permanecen abiertas para que la ciudadanía las presencie).

8) *Instrumentos técnicos para evaluar y calificar a aspirantes.* La calificación deberá reflejar qué tanto se acerca el candidato al perfil ideal (elemento 4 de esta lista) y, con base en esto, cómo se estima que podrá desempeñarse en el puesto descrito

(elemento 5). Para facilitar el proceso, estos criterios se deberán incorporar a un instrumento en el que se viertan las calificaciones de la evaluación. Esto debe ir acompañado, por supuesto, de claridad y transparencia en cómo se utilizarán estas calificaciones para hacer la elección final. Es previsible que los responsables quieran y necesiten un sistema que permita acomodar criterios subjetivos o que deje un espacio razonable de negociación política, consideraciones que se deberán atender en el diseño del sistema.

9) *Dictámenes motivados y fundados de las decisiones intermedias y final.* Éste será el principal instrumento para que aquellos encargados de las designaciones rindan cuentas de sus decisiones. Los dictámenes deben ser elaborados y puestos a disposición del público para pasar de una etapa a la otra, sobre todo si el pasaje de etapa implica que algunos aspirantes hayan quedado fuera. Con ello se explicarán las razones por las que se descalificó a algunos y se eligió a otros.

10) *El acceso público a la información que generen todos los elementos anteriores.* Toda la información generada a lo largo del proceso deberá publicarse en línea, organizada de tal manera que se facilite el acceso público. Sobra insistir en que la publicidad del proceso es una precondition para la transparencia del mismo y la subsecuente rendición de cuentas. Se trata, pues, de establecer las condiciones para que la ciudadanía se informe y se involucre, y para elevar el compromiso de quienes resulten nombrados frente a la sociedad. En suma, en ausencia de este elemento, todo el ejercicio perdería validez.

Estos son apenas elementos por considerar; sin embargo, integrarlos en un sistema coherente, diseñar el proceso, probarlo y ajustarlo son tareas pendientes. Si bien no necesariamente se deberá empezar por reformar la legislación que regula los procedimientos, pues incluso con las normas actuales se podrían llevar los procesos de manera sustancialmente distinta, es primordial saber cuál es el punto de partida, de acuerdo con la normatividad y con la experiencia reciente en los últimos nombramientos. Estos son los aspectos que se abordan en la siguiente sección.

Estar informado, un derecho fundamental

Darío Ramírez*

El acceso a la información pública permite al público criticar las acciones del gobierno y tomar decisiones electorales y económicas de acuerdo con esto, apuntalando así la noción de un gobierno democrático que deriva su autoridad del consentimiento del gobernado.⁷⁷

Celebro que se lleven a cabo estos foros de discusión y análisis, y reconozco a todas aquellas instituciones que participan en esta iniciativa desde hace ya más de cinco años y a aquellas que forman parte de la Red de OPAM (Organismos Públicos Autónomos de México), ya que todas han sido piezas fundamentales en el camino andado del país hacia una transición democrática.

El camino hacia una verdadera democracia no lo hemos recorrido en su totalidad. Hemos dado grandes pasos: alternancia de partidos en el poder, creación de instituciones “autónomas” para vigilar el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en materia de derechos humanos por el Estado mexicano. Desde el 2002 contamos con una de las mejores leyes en materia de acceso a la información en el mundo y con un modelo de órgano garante que ha sido referente para la concepción de órganos similares en el mundo. Sin embargo, la efectividad de las instituciones y la implementación de las leyes sigue siendo un reto por cumplir.

En el actual contexto que enfrenta el país –inseguridad, desempleo, violencia y profundas desigualdades–, la eficiencia de las instituciones y la efectiva implementación de las leyes es una necesidad imperante.

En este sentido, y en lo que particularmente compete a la mesa en la cual participo, quiero señalar que el Estado mexicano y sus

* Director general para la Oficina de México y Centroamérica de Artículo 19.

⁷⁷ Eric Heyer, *Latin American State Secrecy and Mexico's Transparency Law*.

instituciones, en su gran mayoría, están incumpliendo, por una parte, con las obligaciones adquiridas en materia de derechos humanos, por ejemplo para garantizar el derecho a la salud, la igualdad entre hombres y mujeres, la erradicación de la violencia contra las mujeres y con algunos otros compromisos, como la erradicación de la pobreza y el combate al cambio climático, porque no están brindando información pública de manera oportuna, veraz, confiable y de calidad. Por otra parte, está incumpliendo la Ley y todas aquellas disposiciones normativas en materia de transparencia y con todas aquellas denominadas “obligaciones de transparencia”.

En el ámbito internacional, catástrofes como la de Chernobyl y sucesos como la expansión del sida alrededor del mundo han contribuido al entendimiento de que la información pública no es un lujo y puede ser, literalmente, un asunto de vida o muerte.

Así, diversos Estados alrededor del mundo han asumido sus obligaciones y han abonado al entendido de que la información pública en manos de las personas es un derecho y no una concesión. Un caso paradigmático internacional, el cual encabezó Article 19, es el presentado ante la Corte Europea de Derechos Humanos en 1991, el de *Open Door Counselling and Dublin Well Women Center vs. Ireland* (Asesoramiento a puerta abierta y Centro de bienestar para mujeres vs. Irlanda), en el que se argumentaba en contra del derecho del Estado de retener información para sus ciudadanos sobre los Centros de Cuidado de la Salud sobre el aborto. La Corte Europea concluyó que la Corte irlandesa había violado el derecho a la libertad de información pública.

En este sentido, podemos señalar un caso llevado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el de *Claude Reyes vs. Chile*, en el que se resolvió que la libertad de información es un derecho humano básico y “es una sentencia innovadora que marca por primera vez que un tribunal internacional confirma la existencia de un derecho pleno de acceso a la información en manos del gobierno y otras entidades públicas”.⁷⁸

Es cierto que, a lo largo de estos años, el Estado mexicano ha plasmado en el marco normativo la obligación de brindar información pública a las personas y ha empleado recursos humanos y

⁷⁸ Véase <www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=103448>.

materiales para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de las autoridades públicas y órganos autónomos; los Institutos de Transparencia han realizado grandes esfuerzos; ha habido capacitaciones, evaluaciones al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, promoción y campañas sobre la cultura de transparencia y rendición de cuentas y sus beneficios; sin embargo, no ha sido suficiente.

El derecho lo ejerce una minoría, hombres, académicos, periodistas; ustedes conocen el perfil, ejercen su derecho, en su mayoría a través de los sistemas electrónicos. La utilidad y la pertenencia del derecho a la información no ha permeado a la sociedad en su conjunto, ha permeado a una clase privilegiada: “Es necesario mencionar que a pesar del incremento de tecnologías de información globales que están al alcance de todos, existen grupos vulnerables y comunidades en desventaja que permanecen excluidas del flujo de información y acceso a estos medios”.⁷⁹

Los servidores públicos, en su mayoría, toman como “afrenta personal” una solicitud de información, como una carga excesiva de trabajo. El almacenamiento de los archivos, la publicación actualizada y permanente de información pública, que por derecho pertenece a la sociedad, es una “molestia”. Por ello, en su parte reactiva, los servidores públicos han encontrado espacios legales y en el procedimiento para burocratizar el acceso a la información pública: prevenciones en la fecha límite, notificación de ampliaciones de plazos el día que el solicitante debe recibir la información. Lo anterior prolonga el procedimiento por meses; las respuestas incompletas, inentendibles, no veraces, lo retardan aún más e imponen al solicitante conocer la Ley para interponer un recurso de apelación que, por sencillo que pueda ser, requiere cierto conocimiento y preparación.

En su parte proactiva, el Estado mexicano cuenta con leyes que incluyen en muchos casos, listados exhaustivos con obligaciones de transparencia a nivel federal que prevé, entre muchas otras cosas, las remuneraciones mensuales de los servidores públicos, los servicios que ofrecen, el directorio de los servidores públicos, con-

⁷⁹ Agnes Callamard, “Hacia una tercera generación de activismo por el derecho a la libertad de información”, conferencia para el Día de la Libertad de Prensa de la UNESCO, Maputo, Mozambique, 3 de mayo de 2008.

trataciones de obras públicas; en su caso, las mejores leyes del país prevén la rendición de cuentas incluso de “todas aquellas personas que reciban recursos públicos”.

No obstante la calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad de la información publicada, en muchos casos es inexistente o pobre. En algunas ocasiones la información se publica de manera incompleta, en formatos inentendibles, en volúmenes que son imposibles de desentrañar y, en los peores casos, simplemente no se publica.

- 1) La manera en la que se comunica la información es tan importante como la manera en la que la información se vuelve accesible.
- 2) Las declaraciones proactivas no pueden ser proforma (tablas inentendibles, con cantidades excesivas de información. Un ejemplo de ello es cómo se presenta actualmente el presupuesto en la gran mayoría de dependencias. La información proactiva que publican los servidores públicos debe seguir una evaluación sobre qué tipo de información se necesita y en qué formato, que el lenguaje utilizado no sea técnico, etc. Construir un sistema de información proactiva que sea un ejercicio que involucre a la sociedad civil y a los servidores públicos, en aras de crear información significativa que se pueda leer, reseñar y ser usada por los ciudadanos.

Por lo anterior, debemos avanzar de un “cumplimiento mínimo” de las obligaciones de transparencia, para ser evaluados respecto a un efectivo cumplimiento de la publicación proactiva de información de interés público, que sirva a las personas.

La información pública que se brinde a los ciudadanos debe ser creada pensando en los usuarios finales y en los beneficiarios de la información. Por ello la información debe publicarse con un propósito definido y en un formato que sea comprensible para todas las personas.

La sociedad en su conjunto debe apropiarse de la información pública y beneficiarse de ella. La información efectiva, oportuna y veraz permite el empoderamiento de las personas y puede evitar la violación o goce de otros derechos. Si la información se publica de manera práctica y útil, en respuesta a las necesidades de hombres

y mujeres, abonará a la confianza en las instituciones públicas: “El gobierno y los medios masivos deben promover la información sobre temas de salud pública, políticas de desarrollo social y violencia doméstica a través de las campañas especiales diseñadas para promover el acceso a la información en todas las comunidades”.⁸⁰

La participación activa de la sociedad puede contribuir a disminuir los índices de corrupción y a que los recursos públicos sirvan para lograr el bienestar de las personas.

La información en poder de la ciudadanía es fundamental para el sano desarrollo del Estado, y es central para la “habilidad de participar de manera significativa en el proceso de toma de decisiones y hacer a sus gobiernos responsables, para dismantelar la corrupción, reducir la pobreza o, finalmente, vivir en una auténtica democracia. Sin participación ciudadana no hay democracia, sin acceso adecuado a la información pública, no hay decisiones libres e informadas”.⁸¹

Por nuestra parte, como organizaciones de la sociedad civil y órganos autónomos, y además de la promoción de leyes progresivas, como un elemento vital, pero no como solución ni respuesta a las necesidades de información, promovamos en todos los niveles de gobierno un compromiso real con la transparencia y el fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas.

Con sinergia y con una ampliación de actores, sumémosnos para la creación de estrategias conjuntas que sirvan para allegar la información pública a la sociedad, y dada la utilidad de la información para la exigencia de múltiples derechos (a la salud, medio ambiente sano, autodeterminación reproductiva), es que debemos apelar a su importancia en diversos foros.

Asimismo, es fundamental involucrarnos en la implementación de la ley, en la publicación de información pública, en ampliar la red de promoción del derecho de acceso y de la utilidad de la información pública y vincularla en la práctica con la exigencia de derechos humanos.

Preguntemos y exijamos información para ejercer otros derechos, hacer justicia, cerrar espacios de corrupción y opacidad.

⁸⁰ Día del Derecho a Saber 2007, <www.article19.org/pdfs/press/international>.

⁸¹ Access to information; An Instrumental Right for Empowerment, p. 9.

Contar con información pública permite un proceso eficiente de rendición de cuentas que asegure que los recursos lleguen a dónde fueron inicialmente destinados. Utilicemos la información: “En una sociedad corrupta, gran parte de los recursos disponibles para proveer servicios públicos y para los programas contra la pobreza no pueden ser completamente utilizados porque siempre se pierde un porcentaje en las ganancias individuales”.⁸²

⁸² Agnes Callamard, “Desarrollo, pobreza y libertad de expresión”, Conferencia de Libertad de Medios y Desarrollo, UNESCO; Colombo, Sri Lanka, 3 de mayo de 2006.

El cómo y el por qué de un Observatorio ciudadano del sistema ombudsman mexicano

Gloria Ramírez*

El Vigía Ciudadano del Ombudsman (vco) es un proyecto que tiene como antecedente el Observatorio Ciudadano del Ombudsman (oco) de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) de México, de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México, primero en su género que abarcaba, entre 2002 y 2004, un sistema integrado de investigación, comunicación e información para la ciudadanía que ofrecía a través de su sitio *web* <catredradh.unesco.unam.mx>, y de informes periódicos, información sobre la normatividad, el funcionamiento y el papel de estos organismos en el país. El observatorio buscaba fortalecer la vinculación entre el ombudsman y la ciudadanía con objeto de consolidar una participación efectiva de la misma en estas instituciones del Estado y coadyuvar, en consecuencia, al respeto y ejercicio de todos los derechos humanos, así como a la consolidación democrática y al Estado de derecho en México.

En el año 2004 nació en la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Vigía Ciudadano del Ombudsman (vco), que tiene como objetivos: fortalecer la figura de esta institución como herramienta de la ciudadanía, así como difundir, con base en información y análisis rigurosos y accesibles, el papel de los OPDH en nuestra vida en sociedad y crear un vínculo permanente entre el ombudsman y ciudadanía.

* Coordinadora de la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM con sede en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Presidenta de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y coordinadora del Vigía Ciudadano del Ombudsman.

El vco se fundamenta en una óptica de participación ciudadana desde un enfoque de rendición de cuentas y derechos humanos.

La participación ciudadana implica considerar que dicha ciudadanía incluye el goce efectivo de todos los derechos humanos: civiles, políticos y sociales desde su integralidad e indivisibilidad, y que puede hacerlos efectivos en un Estado de derecho.

En efecto, para su existencia y consolidación la ciudadanía precisa de participación, y ésta, a su vez, de información. En este sentido, reivindicamos una participación ciudadana en todos los asuntos públicos que le conciernen y en las instituciones del Estado, desde su concepción, desarrollo, implementación, seguimiento y evaluación. Lo anterior ha sido postulado y reconocido por diversas instituciones, nacionales e internacionales, y por múltiples mecanismos internacionales, muchos de los cuales han sido firmados y ratificados por México. Sin embargo, en la práctica, ni los ciudadanos ejercen una participación real en las instituciones del Estado, ni existen espacios que permitan dicha participación de manera permanente y efectiva.

El uso del término “rendición de cuentas” se ha incrementado notoriamente en México durante los últimos años, a la par del advenimiento de otras ideas y prácticas democráticas liberales, si bien desde el Constituyente de 1917 la discusión en torno a este concepto existe en los debates parlamentarios, aunque de manera muy limitada.⁸³ Es a partir del año 2002 cuando este panorama comienza a modificarse con la aprobación de leyes de acceso a la información y transparencia a nivel federal y en los estados. Hoy es una garantía constitucional,

Sin embargo, en la práctica, la obligación de los gobernantes de informar sobre actos y decisiones no es una prioridad de la política. Paradójicamente, en los OPDH la rendición de cuentas es todavía una cultura incipiente. Éstos organismos consideran, en general, que tal rendición se realiza a través de su informe anual, el cual no implica un ejercicio efectivo de rendición de cuentas,

⁸³ Así lo refiere Luis Carlos Ugalde: “Para la década de 1917 a 1927, por ejemplo, apenas se dieron 23 menciones en diferentes debates. Lo mismo puede decirse de la década de 1947 a 1957, en que el número de menciones ascendió tan sólo a 39”. Véase Luis Carlos Ugalde, “Rendición de cuentas y democracia: el caso mexicano”, *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* 21, México, Instituto Federal Electoral, 2002.

ya que no exige que se rinda cuentas del presupuesto. Existen OPDH que ni siquiera dan cuenta en su informe del presupuesto anual. Excepcionales son aquellos que informan en detalle sobre el uso de recursos.

Por rendición de cuentas entendemos un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público.

Como organismos públicos, los OPDH tienen la responsabilidad de rendir cuentas. Sin embargo, como mostraremos en esta intervención, la legislación y las propias prácticas de las comisiones en general, no logran integrar este enfoque en su quehacer cotidiano e incluso, se puede afirmar que varias de éstas tienen resistencias a brindar información al respecto.

Hemos identificado algunos aspectos que ameritan un debate de fondo y la posibilidad de crear alternativas y propuestas para debate sobre el funcionamiento actual de los OPDH. Los resultados del observatorio nos permiten afirmar que, en relación con la normatividad, no basta un cambio en la legislación para garantizar más autonomía e independencia de los OPDH. Se observa que el proceso de autonomía en ocasiones está acotado y que la autonomía formal de algunos organismos no es suficiente para dotarlos de independencia respecto del poder político.

Destaca que estos OPDH no logran establecer parámetros de evaluación o de rendición de cuentas y que en varias comisiones no existe ningún espacio reconocido que permita una participación ciudadana, la cual, en ocasiones, se omite en la ley y, de facto, se excluye en la vida cotidiana de algunos de estos organismos. Existen, entre las ONG y los OPDH, aún más tensiones que acuerdos, aunque no pueden dejar de mencionarse las iniciativas y experiencias interesantes como la que se presenta en la semblanza del estado de Guerrero, y muy particularmente en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, donde con la participación de la sociedad civil se realizó un Diagnóstico y un Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

El monitoreo o seguimiento del sistema ombudsman se realiza a través de diversas herramientas, entre las que destacan las solicitudes de información, entrevistas, encuestas, trabajo de campo, etcétera.

Para conocer los ejercicios de rendición de cuentas de los OPDH, los Observatorios analizan la siguiente información: normatividad de los OPDH, informes anuales de actividades, el sitio *web*, los procesos de elección de presidente y de consejeros, las actividades de educación, el seguimiento de casos paradigmáticos, los diagnósticos o estudios especiales, el papel de los derechos de la mujer o de los pueblos indígenas en estas instituciones, etcétera.

Cabe señalar que los observatorios mencionados (oco y vco), tienen un particular interés en fortalecer las relaciones del ombudsman con la sociedad civil y, en su caso, destacar el papel que cada organismo otorga a una activa participación de la ciudadanía.

En este sentido, se analizan las relaciones de las organizaciones sociales y académicas con los OPDH en los siguientes aspectos:

- 1) Comunicación e información de los OPDH y las ONG de derechos humanos.
- 2) Participación de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en la selección del presidente y del Consejo Ciudadano.
- 3) Presentación de quejas y denuncias de casos y seguimiento de recomendaciones por las ONG.
- 4) Colaboración de actividades educativas o de promoción de una cultura de los derechos humanos con ONG.
- 5) Temas o casos paradigmáticos (propuestas legislativas, casos especiales, demandas relevantes, etcétera).
- 6) Participación del ombudsman en la defensa de los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas.

Con objeto de favorecer la participación de la sociedad civil en el proyecto del observatorio y potenciarla a través de articulaciones y trabajo conjunto, se han realizado diversas iniciativas, como:

- a) Creación de una Red Nacional de ONG del Vigía Ciudadano del Ombudsman.
- b) Encuesta que califica las relaciones y opinión de las ONG sobre el ombudsman por entidad federativa, con base en una metodología de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

- c) Realización de talleres con la participación de las ONG y de los OPDH.

Por último, cabe señalar que esta experiencia ha dado como producto la elaboración del manual *El ombudsman al alcance de todos* (UNAM, 2009), el cual puede solicitarse a la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, o bien, bajarse por internet en el sitio de la Cátedra UNESCO.

En este marco, el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la autonomía de los OPDH requiere, entre otros, los siguientes aspectos:

- 1) Que en los informes de las comisiones se incluya un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en las respectivas entidades, elaborado con las organizaciones sociales y, en general, la sociedad civil de cada entidad. La realización de un Programa de Derechos Humanos con una amplia convocatoria de actores e instituciones.
- 2) Que los informes incluyan una presentación y organización más clara del presupuesto: desagregado por programa, junto con los costos, objetivos y alcances, de tal manera que la asignación de los recursos refleje las prioridades de las comisiones.
- 3) Que comisiones de derechos humanos que ya son reguladas por leyes estatales de transparencia cumplan con la normatividad, haciendo especial énfasis en los artículos que les exigen transparentar los objetivos, costos y resultados de los programas.
- 4) Que se fortalezca la participación de la sociedad civil en todos los niveles y espacios de los OPDH para favorecer un organismo legítimo e inclusivo.
- 5) Que se logre una mejor divulgación e interrelación con la sociedad civil por medio de diversas iniciativas con ONG e instituciones académicas.

El Estado, el derecho de acceso a la información y la necesidad del órgano constitucional autónomo

*José Rodolfo Arturo Vega Hernández**

A lo largo de los tres últimos años, en la entidad queretana han ocurrido diversos acontecimientos que han tenido que ver con el derecho de acceso a la información pública (DAIP), en escenarios oportunos y otros desastrosos. En este breve documento se planteará el desarrollo de este derecho en Querétaro, y comenzaré con algunos antecedentes del caso, mismos que se analizan con mayor profundidad en el ensayo propuesto.

La publicación de la reforma a la Constitución Política de Querétaro (CPQ), en fecha 31 de marzo de 2008, trajo consigo inconsistencias jurídico-constitucionales, de manera particular las asentadas en el artículo 33, pues se contrapone a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y plantea un retroceso respecto a lo establecido en la entonces Constitución vigente en Querétaro. Del artículo 6° constitucional y lo establecido en los artículos 41, párrafo primero, y 133, determinan que las constituciones locales deben ajustarse a lo que establece la CPEUM. De aquí surge la necesidad de plantear mecanismos de corrección y defensa constitucional. Primeramente lo hicieron los comisionados de la Comisión Estatal de Información Gubernamental (CEIG), al enfrentar en el ámbito local y federal las reformas constitucionales y legales en materia de DAIP, y se vieron en la necesidad de desplegar diversas acciones bajo la premisa de una defensa jurídico-constitucional y de respeto que, finalmente, fue respaldada por la mayoría de los órganos estatales y el federal (IFAI) para interponer una acción de inconstitucionalidad vía la Procuraduría General de la República (PGR).

* Comisionado de la Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro.

En el formato originado por la reciente reforma a la CPEQ, publicada el 31 de marzo de 2008, y vuelta a publicar en su segunda versión el 31 de diciembre de 2008, aprobadas ambas por la LV Legislatura del estado de Querétaro, 2006-2009, se concentraron “graves retrocesos, contradicciones e imprecisiones técnicas” al plantearse la fusión o compactación de la CEDH y la CEIG, con la subsecuente desaparición de ésta, lo que generó diversas reacciones, opiniones, pronunciamientos y posicionamientos, como los emitidos por el senador Pedro Joaquín Coldwell, el doctor Santiago Nieto Castillo y la doctora Perla Gómez Gallardo.

La respuesta, finalmente, vendría en los contenidos de la Resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 76/2008, al destacarse que: En el caso de la constitución Local impugnada, ha ido más allá del margen de configuración que la Norma Suprema otorga a los órdenes jurídicos locales, toda vez que la fusión de los organismos mencionados en la llamada “Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública” representa una distorsión injustificada a la atribución orgánica constitucionalmente prevista.⁸⁴

La distorsión es relevante e injustificada, en virtud de los principios de autonomía y especialización previstos en los artículos 6° y 102, apartado B, de la Norma Suprema. Por su parte, Sergio López-Ayllón ubica la independencia de los dos organismos en un grado de importancia al señalar que: “Se trata de un mandato claro que busca impedir la subordinación de estos organismos a cualquier otra autoridad en el ámbito de su competencia”.⁸⁵

Por otra parte, tenemos que la multicitada inconstitucionalidad en el caso Querétaro señala otra arbitrariedad, y esto se da en relación con el intento de desintegración de la estructura de la CEIG, ya que la reforma atenta contra la colegiación, y en una nueva reforma a los artículos 29, 30, 31 y 32, la composición colegiada de la CEIG pasa de tres comisionados con plenas facultades (administrativas, jurídicas y económico-financieras, entre otras) a cuatro comisionados, según los términos del nuevo artículo 30 de la LEAIGE. Se precisa que uno de los cuatro comisionados lo será en su calidad de comisionado ejecutivo, quien asumirá técnicamente todas las

⁸⁴ Acciones de inconstitucionalidad acumuladas 76/2008, 77/2008 y 78/2008..., pp. 153, 154 y 155.

⁸⁵ Véase Sergio López-Ayllón, “La reforma y sus efectos legislativos...”, *op. cit.*, p. 24.

facultades que hasta el momento venían ejerciendo, de manera colegiada, los tres comisionados. En respuesta a estas reformas, y dada la afectación del *statu quo* a los derechos adquiridos por los tres comisionados, éstos procedieron a demandar la protección de la justicia federal e interponer un juicio de garantías, procedimiento que determinara el sobreseimiento al considerar que “es facultad legislativa del Congreso nombrar funcionarios públicos”, lo que resulta del todo absurdo, ya que el fondo del amparo, es decir, el agravio de los tres comisionados no era el hecho mismo de la designación de un cuarto comisionado, sino la reducción y desconocimiento de las facultades de los derechos adquiridos previamente por los comisionados anteriores. Ante tal circunstancia, el 16 de junio de 2009 los agraviados presentaron en tiempo y forma el recurso de revisión constitucional ante el Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, con sede en la ciudad de Querétaro, mismo que emite sus resolutivos en el sentido de *amparar* y *proteger* los derechos de dos de los tres comisionados.

Ya con el ánimo de reivindicación jurídico-constitucional por parte de los diputados integrantes de la LV Legislatura, procedieron a realizar una de las últimas acciones legislativas, la de reformar el artículo 33 de la CPEQ, lo que viene en parte a corregir las aberraciones y contradicciones que impulsaron en el marco de la Constitución de Querétaro y de la propia Ley Estatal de Acceso a la Información del Gobierno de Querétaro (LEAIGQ). Entre otras cosas, considero que la reforma al artículo 33 se da más con la idea de cumplimentar la Resolución derivada de la Acción de Inconstitucionalidad 76/2008, resuelta de manera unánime por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).⁸⁶

Esta reforma al artículo 33 de la CPEQ, que se ubica en el “Capítulo quinto. Organismos Autónomos”, pretende corregir algunos aspectos básicos:

- 1) Separar y reconocer la existencia, por un lado, de la CEDH; y por el otro, de la CEIG.
- 2) Se crean dos apartados: el “A”, que regula exclusivamente la vida de la CEDHQ, su naturaleza jurídica, función y compe-

⁸⁶ Véase la nota 74. Así sucedió con la Resolución del recurso de revisión de amparo.

tencia en materia de derechos humanos, y el apartado “B”, que regula la vida de la CEIG de manera individualizada y con el carácter de organismo constitucional autónomo.

- 3) Se reconoce por primera ocasión la existencia en la Constitución Política Estatal de la figura de cuatro comisionados.
- 4) La exigencia de legislar o reformar la Ley secundaria de AIP para adecuarla a la reforma del artículo 33 constitucional ahora vigente, entre otras.

Cabe señalar que con posterioridad, y con mayor voluntad política, se reformó el artículo 6 de la Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental en el Estado de Querétaro para establecer que la consulta de la información es gratuita; sin embargo, la extracción, desglose y reproducción de copias o elementos técnicos tienen un costo directamente relacionado con los materiales, el cual debe ser cubierto por el solicitante. Por lo anterior, celebramos la acciones emprendidas por el gobernador constitucional del estado de Querétaro, al respetar el principio de gratuidad de la información, por el cambio de rumbo del grupo legislativo del PAN –al menos en el rubro de cobro de información–, por considerar en la reforma de manera sucinta o específica a todas y cada una de las autoridades sujetas al DAIP que deberán aplicar las disposiciones jurídicas previstas anteriormente.

Por lo anterior, me atrevo a hacer algunas consideraciones y propuestas para evitar contradicciones dentro de la naturaleza del DAIP en el ámbito local y federal, mismas que son urgentes:

- Expedir con urgencia la Ley Federal reglamentaria del artículo 6° de la CPEUM, al establecer formalmente características, principios y criterios normativos del DAIP, lo que aplicaría tanto al ámbito federal y local, y el establecimiento y reconocimiento generalizado de los órganos garantes del DAIP como organismos constitucionales autónomos.
- Impulsar, a partir de la Constitución Política de México, parámetros o criterios para la reforma constitucional y legal aplicables al ámbito federal y local en materia de Archivos y Protección de Datos Personales. Recientemente se reformó el artículo 16 de la CPEUM para reconocer directamente la protección de datos, pero es preciso hacerlo de manera par-

particular y en materia de archivos. Será indispensable, por lo tanto, expedir las subsecuentes leyes federales y locales en cuanto a protección de datos y en archivos que se requiera.

- Prever o establecer desde la CPEUM mecanismos o recursos para la defensa de la constitución local, como las controversias y acciones de inconstitucionalidad local y el amparo local, otorgando facultades a los órganos locales garantes de los diversos derechos humanos, como los del DAIP y otros, para interponerlos en la materia que les corresponda. Como consecuencia, dichos mecanismos podrían establecerse, independientemente de lo anterior, en las constituciones locales.
- Entregar facultades a los organismos constitucionales autónomos garantes del DAIP para plantear iniciativas de reformas constitucionales y de leyes o iniciativa de leyes, lo que podrá preverse en el apartado respectivo de la CPEUM y en lo particular en cada una de las constituciones locales.

Para lograr lo anterior, además de plasmarse en las constituciones políticas federal y estatales, se plantea la exigencia y la garantía de acceder a la información pública por parte de los miembros de la sociedad, a partir de contar con instituciones sólidas e independientes que, desde su origen y naturaleza, se diseñen de tal manera que cuenten con una estructura y una forma de organización determinada en la que se consideren y ejerzan por parte de los titulares del órgano garante con las suficientes facultades o atributos para decidir. En esta visión se deberá contar con los suficientes elementos y recursos que nunca pongan en entredicho su alto cometido constitucional, por lo que resulta fundamental contar con órganos garantes del DAIP, que de entrada tengan sus definiciones en la Constitución estatal respectiva, caso Querétaro; es decir, que se cuente con organismos constitucionales autónomos, como los describiremos a continuación.

Órganos especializados y autónomos para garantizar el DAIP

Aunque existen varios modelos en otras partes del mundo para lograr o asegurar el DAIP, la transparencia y la rendición de cuentas, la mayoría lo hacen a través de leyes diversas “que fueron

aprobadas en el periodo de quince años, que va de 1990 a 2005”, y a través de programas e instrumentos que operan internamente en las estructuras de los gobiernos, poderes y órganos del Estado y así, en el desarrollo de la gestión de la Administración Pública (AP), México plantea un modelo innovador propio, diferente y ejemplar, que gira básicamente en torno a los siguientes elementos:

- 1) Implementación y vigencia, a partir de la Carta Magna, de leyes y procedimientos generales para regular el DAIP y la transparencia en el plano federal y en el plano local, que incluye a todas las entidades federativas (estados y municipios).
- 2) Establecimiento constitucional y legal de organismos actuantes, los “organismos garantes del DAIP”, por lo cual encontramos un organismo federal y uno en cada gobierno estatal o local (incluso se habla de la posibilidad de órganos garantes del DAIP en los municipios). La mayoría se establecen como organismos constitucionales autónomos (OCA), y a los que no lo son, se les reconoce de manera directa e indirecta en la Constitución estatal, o en sus leyes secundarias, las facultades de autonomía de organización, de decisión, y de gestión, y se señala que contarán con los recursos y personal necesario para desempeñar sus funciones, por lo que se presupone su autonomía financiera y presupuestal que, de concretarse, no se constituiría en una debilidad institucional como se indicó anteriormente.
- 3) El establecimiento de recursos legales específicos para asegurar el ejercicio del DAIP y, con ello, la garantía de entrega de la información pública solicitada a las entidades públicas federales, estatales y municipales.
- 4) Establecimiento de principios torales que aplican para el DAIP. Destacamos como unos de los más importantes, el *principio de máxima publicidad* y el *principio de gratuidad*.
- 5) Regulación jurídica y precisión de los alcances de la información: pública (se presume toda, salvo excepciones que señale la Ley, una resolución o la que se acuerde como reservada por los órganos garantes facultados); la reservada, por el IFAI o por los órganos especializados y autónomos para garantizar el derecho al acceso a la información pública (OEGDAIP) (de manera específica, temporal y por razones concretas, a solici-

tud expresa de la autoridad obligada a entregarla); y la confidencial o aquella que la Ley señala para proteger a la persona (derecho de intimidad y protección de datos personales). A esta última, afortunadamente, ya se acompaña con la emisión de criterios y leyes de protección de datos personales.

- 6) En complemento del punto anterior: regulación jurídica, determinación de alcances y responsabilidades del manejo y uso de la información pública, reservada y confidencial. Nos referimos a los datos, documentos y archivos (históricos, trámite y gestión), sin generalizar, ya se han expedido diversas leyes de archivos –no en el caso de Querétaro– que están en proceso de implementación, así como de unificación de criterios en lo federal y particularmente en lo estatal.
- 7) El gozar o contar con la posibilidad de expedir o formular decisiones o resoluciones vinculatorias, lo que no acontece a la fecha con los organismos protectores de los DH federal o estatales, que sólo pueden formular recomendaciones públicas no vinculatorias, lo que se señala directamente en la CPEUM.
- 8) El establecimiento de diversos mecanismos y procedimientos, entre ellos los electrónicos, para solicitar y facilitar el acceso a la información considerada como pública.
- 9) El establecimiento de un régimen de sanciones (“dientes”) y de responsabilidades para los servidores públicos que incumplan los términos del artículo 6° de la CPEUM y de las leyes federal y estatales de DAIP.

Es importante destacar que, en materia de sanciones, varios de los órganos estatales no tienen atribuciones, aunque la tendencia es a arroparlos con dichas facultades en un triple sentido:

- Prever las sanciones por incumplimiento de las obligaciones derivadas del DAIP y de la transparencia.
- Imponer dichas sanciones sin necesidad de recurrir a la intervención de otro órgano, instancia administrativa o jurisdiccional. Lo que no excluye de estar sujeto a las responsabilidades y sanciones que se establezcan en otros procedimientos e instancias. Este apartado ha sido debatido y cuestionado ampliamente. De lo que deriva otra posibilidad o sentido más.

- Que una vez resuelto el recurso por el OGAIP, éste lo remita a otras instancias administrativas o jurisdiccionales que determinen las responsabilidades y sanciones por incumplimiento de la resolución dictada por el OGAIP, de acuerdo con los procedimientos de la Ley Civil, Penal, Administrativa y, de manera particular, de los que establezca la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como actualmente acontece en Querétaro en los términos de la LEAIGEQ. Hay que remarcar que la intervención de una instancia, órgano jurisdiccional o tribunal, normalmente de naturaleza administrativa, es para determinar la responsabilidad en concreto de quien incumple una resolución dictada por los OGAIP o, en su caso, para aplicar una sanción o varias, pero nunca para revisar o examinar una resolución del órgano que la dictó. En el plano federal se maneja como propuesta la posibilidad de que un Tribunal Contencioso-Administrativo revise las decisiones, resoluciones y recursos del IFAI, lo que entrañaría, de entrada, hacer nugatorio el DAIP y la transparencia por consecuencia y, desde luego, se estrangularía por anticipado el desarrollo y la actividad de los órganos responsables garantes del DAIP.

De visualizarse cualquier posibilidad de regular, aunque sea al mínimo, la actividad y las decisiones del IFAI o de cualquier órgano garante del DAIP en el plano estatal, el avance hasta ahora alcanzado en México se iría al traste. La autonomía constitucional que ha caracterizado a estos OGAIP terminaría siendo un espejismo. Podemos afirmar que *resulta absolutamente crucial* —considerando la experiencia mexicana y los resultados arrojados en los últimos años—, *la necesaria existencia de organismos especializados en la materia y autónomos, cuyas resoluciones sean vinculantes para los sujetos obligados.*

Estos órganos u organismos deben reunir ciertas características o elementos (recuérdese la jurisprudencia de la SCJN), según lo que establece la reforma al artículo 6° de la CPEUM del 20 de julio de 2007, específicamente en el segundo párrafo, fracción IV, los cuales a la letra disponen: “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:

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.

La primera característica o elemento es la *especialización*, que garantiza que los tomadores de decisiones tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, el término *órgano* significa “persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado” o “persona o cosa que sirve para la ejecución de un acto o un designio”. De igual forma, la misma fuente da el significado de *especialista*: “dícese del que con especialidad cultiva un ramo de determinado arte o ciencia y sobresale en él”. De la definición se infiere lo que debe entenderse por órganos especializados, es decir, los que se abocan al conocimiento de una materia determinada. En el mismo sentido lo entiende la SCJN en la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad acumuladas 76/2008 del 25 de septiembre de 2008:

En ese sentido, la fracción iv es determinante en atribuirles a los órganos garantes especialidad en la materia, es decir, éstos deben conocer exclusivamente del Derecho de Acceso a la Información, por lo que no resulta procedente que dicha materia se sume a las que ejerce otro órgano, aun cuando ese otro órgano esté dotado de autonomía operativa, de gestión y de decisión; o bien, se pretenda, como acontece en la especie, fusionar dos órganos que han sido establecidos en la Constitución Federal con alcances diversos. En otras palabras, la característica de especialidad debe interpretarse como la cualidad del órgano garante del Derecho de Acceso a la Información para conocer de manera exclusiva respecto de dicha materia, por lo que resulta incompatible su fusión con cualquier otro órgano del Estado.

La segunda característica o elemento, no menos importante, es la *imparcialidad*, que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva a través de un procedimiento abierto y transparente, mediante el cual la institución

alcance la mayor independencia en relación con los sujetos obligados y el gobierno y de la asociación política de que se trate.

Alrededor del DAIP se pueden considerar al menos 33 principios o parámetros específicos que lo regulan.

La tercera característica o elemento, es la *autonomía*, que refiere a la transcrita fracción IV de la reforma al artículo 6° constitucional, de la que claramente se desprende que serán órganos u organismos especializados e imparciales los que conocerán de los recursos de revisión, que contarán con autonomía operativa, de gestión y de decisión. La autonomía operativa consiste en la administración responsable con criterios propios; la autonomía de gestión permite ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, y autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a su competencia conforme a la ley; y, finalmente, la autonomía de decisión, supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.

Complementa lo anterior, Víctor S. Peña, que identifica las siguientes características de los OCA:

- 1) *Configuración inmediata por la Constitución*, es decir, que es el propio texto constitucional el que determina su existencia.
- 2) *Incidencia en la voluntad estatal*, “toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones”.
- 3) *Se ubican fuera de la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales* a través de la ausencia de controles burocráticos y autonomía financiera con garantías para evitar “la asfixia en el suministro de los recursos económicos”.
- 4) *La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria*.

Otras características aplicables a los OCA:

- 1) *Inmediatez*: deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.
- 2) *Esencialidad*: son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo.
- 3) *Dirección política*: participan en ésta y emanan de actos ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales, contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.
- 4) *Paridad de rango*: con los otros órganos del Estado en relaciones de coordinación.
- 5) *Autonomía*: generalmente tienen autonomía orgánica y funcional y, en ocasiones, presupuestaria.
- 6) *Apolititud*: son órganos técnicos y no políticos.
- 7) *Inmunidad*: los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.
- 8) *Transparencia*: los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por los ciudadanos, y cualquiera podrá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.
- 9) *Intangibilidad*: deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para su derogación se deberá exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma legal ordinario, y
- 10) *Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho*: es imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

En alcance de las anteriores características debemos considerar que se pueden enfocar desde los siguientes ángulos:

- 1) Autonomía política.
- 2) Autonomía financiera.
- 3) Autonomía jurídica.
- 4) Autonomía administrativa.

A la autonomía necesariamente la debe acompañar la independencia del órgano garante del DAIP, esto es, la posibilidad de hecho y de derecho de no estar sujeto al capricho de ninguna autoridad “personal” e “institucional” que restrinja, limite o vulnere sus facultades o su voluntad, de manera directa o indirecta. En otra visión, significa que el órgano garante no esté sujeto a influencias o determinaciones que limiten sus facultades y funciones, y con ello se deje en entredicho el cumplimiento del DAIP. La independencia se traduce a su vez en una garantía orgánica del mismo derecho:

La forma en la que se relaciona con el resto de los poderes. La independencia del órgano se construye con: un órgano colegiado de conducción (el mismo que resolverá las controversias) integrado de forma plural. El procedimiento de nombramiento de las personas que integren el órgano colegiado debe dotarlo de legitimidad democrática y no ser una simple atribución más de los ejecutivos.

La independencia tiene que mirarse desde dos perspectivas: la *institucional* o del órgano, al dotársele de los elementos suficientes para que, efectivamente, cumpla con los fines establecidos en su creación y en el cumplimiento de sus funciones; y la *personal*, que de alguna manera tiene se relaciona con los elementos y atributos que personalmente le caractericen y definan a quien encabezará el órgano y, con ello, no exista duda o incertidumbre de su gestión y así se asegure el cumplimiento de sus facultades.

Entre los elementos o características que definen la independencia destaca la *naturaleza del órgano, su diseño institucional* “unipersonal” o “colegiado”, y las facultades con que cuenta, los procedimientos establecidos, y de manera particular la posibilidad de decidir y resolver su patrimonio, el manejo de su presupuesto, su organización, su operación, e incluso para poder incidir en la definición (al menos en la propuesta) de su normatividad al contar con la facultad de iniciar leyes y reglamentos en torno del DAIP. Sergio López-Ayllón ubica la independencia –al parecer por el grado de importancia– como una segunda característica de los oca: “Se trata de un mandato claro que busca impedir la subordinación de estos organismos a cualquier otra autoridad en el ámbito de su competencia”.

Sus decisiones y resoluciones vienen a ser dos aspectos importantes que en mucho tienen que ver con la naturaleza, estructura y diseño institucional del órgano garante. Aspectos considerados en la resolución de la Acción de Inconstitucionalidad 76/2008 antes referida al artículo 6° constitucional:

En efecto, la fracción iv del segundo párrafo del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos y que estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales con autonomía operativa, de gestión y de decisión, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 6°

[...]

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.

[...].

La citada fracción iv prevé características específicas para los órganos garantes del derecho de acceso a la información, de tal suerte que no queda al arbitrio de los legisladores dotar a dichos órganos de ciertas particularidades; por el contrario, es mandato constitucional crear órganos con ciertas características que, precisamente, garanticen de manera uniforme y efectiva el ejercicio del derecho de acceso a la información”.

La *independencia* antes descrita es a su vez una *garantía* para que, efectivamente, un OGDIAIP pueda conducirse con “autonomía”, con “especialidad” y con “imparcialidad”, por lo que resulta de extraordinaria importancia considerar la naturaleza y estructura del órgano garante. Si revisamos la corriente dominante y recogemos la hechura y experiencia de la estructura de la mayoría de los OGDIAIP del país, se concluye que los órganos colegiados ofrecen mayores posibilidades de éxito y efectividad para garantizar el acceso a la información. Entre otras cosas, la colegiación puede asegurar pluralidad, diversidad de criterios e interdisciplinariedad, y con ello enriquecer la propuesta, el debate y la resolución.

Una razón más en *pro* de la independencia y de la colegiación como consecuencia, efecto o causa, es la que resulta del hecho mismo de la integración del órgano por más de un miembro, lo que marca la dificultad para influir o ejercer presión para orientar una decisión o resolución o para obtener un beneficio particular de cualquier naturaleza (fuera de los supuestos de la ley); en el mismo sentido, y preferentemente cuando se es órgano colegiado “impar”, se evitan “enroques”, empates inútiles, inactividad y burocratización de las decisiones y resoluciones, por lo que se recomienda la integración “impar” o en “non”, es decir, en tres, cinco o siete miembros. En el caso de órganos “unipersonales”, donde reina la figura de un consejero o comisionado “presidente o ejecutivo”, al que normalmente se le acompañan del grueso de las facultades institucionales, resultan, desde su nombramiento o elección, hasta el ejercicio de sus funciones y el dictado de sus decisiones y resoluciones, sujetos a presiones que en mucho alteran su apego a la ley. En muchas ocasiones los órganos “unipersonales” se establecen a “modo” de la autoridad en turno.

Como se observa al describir las características de un órgano garante, se trata de contar con instrumentos jurídicos, institucionales, humanos y materiales, para poner en el centro de la vida pública, lo mismo en la Federación que en los estados y municipios, el tema de DAIP y la transparencia; lo que garantiza a la ciudadanía que, sin distingos y con seguridad jurídica, cuente con autoridades especializadas, imparciales, autónomas e independientes, que en plazos perentorios se pronuncien sobre la publicidad, la reserva o la confidencialidad de la información pública solicitada. Dichos órganos, comisiones o instituciones se crean no sólo para hacer especialmente expedito el uso del DAIP, sino también para crear y atraer la atención de la ciudadanía en torno a sus resoluciones y que, con su empeño, se genere una pedagogía social que construya una cultura de la transparencia entre ciudadanos y servidores públicos con la aplicación cabal del principio constitucional de *máxima publicidad y gratuidad de la información pública gubernamental*. La experiencia nacional e internacional en materia de acceso a la información muestra que existen múltiples razones por las cuales un sujeto obligado puede negar el AIP solicitada, o bien el acceso o la modificación de registros con datos personales. Esto obliga a la implementación de procedimientos ágiles de revisión

de las decisiones, que incluyan, al igual que en el caso de solicitudes de acceso, la promoción del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos: “Por lo que podemos afirmar que resulta absolutamente crucial –considerando la experiencia mexicana y los resultados arrojados en los últimos años–, la necesaria existencia de organismos especializados en la materia y autónomos, cuyas resoluciones sean vinculantes para los sujetos obligados”.

Si tales propuestas se materializan fortalecerían el DAIP, la transparencia, la rendición de cuentas, la protección de datos personales y los archivos, e indirectamente se coadyuvaría en beneficio del constitucionalismo de México y del local. En el mismo sentido, se impulsaría la modernización del Estado, gobierno, poderes y administraciones públicas de México (Federal y Local), y se reduciría, por lo tanto, la discrecionalidad administrativa y la patrimonialización de la información pública.

La transparencia en los procesos electorales, una responsabilidad que mide la democracia

Ricardo Villagómez Villafuerte*

Cuando hablamos de democracia, evidentemente nos referimos a diversas concepciones históricas, políticas, sociales, culturales, por citar algunas nociones en relación con los estados soberanos. Así, la cultura griega nos heredó diferentes acepciones de lo que puede ser la democracia, entre éstas la histórica etimológica de mayor sentido: *demos*: pueblo, *kratos*: poder, gobierno; el poder del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

Ahora encontramos variados conceptos que se refieren a la democracia, desde aquellos que comparten la participación del pueblo en las decisiones del gobierno, hasta la igualdad, en todos los aspectos, que tienen los ciudadanos de un régimen democrático, por citar genéricamente algunos.

Asimismo, quedó plasmada nuestra forma de gobierno en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, el cual reza: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Por ello, en el marco de la globalización, todos los esfuerzos que se hacen para incorporar instituciones novedosas a nuestro ordenamiento constitucional son con el objetivo de fortalecer nuestra democracia.

Ahora que celebramos este año histórico, los 200 años de nuestra Independencia y 100 de nuestra Revolución mexicana, qué

* Consejero del Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán.

mejor espacio para conmemorarlo que pronunciándose por la construcción y aportación a esta patria y su democracia, porque los mexicanos debemos construir el país que queremos, como lo hicieron los hombres ilustres de nuestra historia; por ello, honrarlos y celebrarlos es aportar propuestas desde mi espacio con congruencia y decisión.

En este orden de ideas estudiaremos algunas instituciones que son pilares recientes que fortalecen nuestra democracia. Evidentemente, el análisis se hace con respeto a la historia de nuestra nación, pero fundamentalmente en el lapso de los últimos 40 años, y en este periodo valga hacer una reflexión: creo, sin demeritar, que los grandes hombres que forjaron la historia ideológica e institucional no los encontramos en esta etapa como líderes e ideólogos fundamentales de la construcción de nuestro país; pero, a cambio de ello, encontramos una construcción más colectiva, plural, estructurada y con acuerdos que han permitido un Estado en movimiento.

Dicen algunos politólogos, opinión que comparto, que cuando nos referimos a derechos humanos, transparencia, procesos electorales y justicia electoral, estamos hablando de algunos de los factores que miden la democracia que hay en un Estado, y que estos se pueden considerar variables o medidas de la democracia; desde luego, son algunos de los muchos factores que existen, y que se analizarán, puesto que son los relacionados con el tema.

Lo anterior significa que si un Estado salvaguarda los derechos humanos, tiene transparencia, realiza buenos procesos electorales, atiende la justicia electoral, es un Estado más democrático en cuanto a estas variables que, desde luego, pueden calcularse conjunta o separadamente. Caso contrario: si en un país no se respetan los derechos humanos, no hay transparencia, no hay procesos electorales confiables y no hay justicia electoral, tenemos un país con menos democracia.

Así, se considera que nuestro país tiene una evolución importante en estas variables de la democracia, ya que los acontecimientos institucionales lo reflejan. Encontramos a partir de 1977 un avance significativo en la aparición de recursos jurídicos para controvertir las elecciones, pasando paulatinamente de calificaciones políticas a calificaciones jurídicas; posteriormente también vemos la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, en

una época más reciente, el efectivo derecho de acceso a la información y la consecuente creación del órgano garante en el ámbito federal de este derecho, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, establecidos todos estos logros institucionales en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con la transparencia y la rendición de cuentas, el derecho a la información se encuentra consagrado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1977, año de una importante reforma política del país y, sin embargo, hasta la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002, se reguló el ejercicio del derecho de acceso a la información. A partir de este momento han surgido diversos ordenamientos que reglamentan este derecho, sin demeritar que en Jalisco y Sinaloa se dieron pasos aun antes del logro federal. Es cierto que estamos ante la presencia de derechos formalmente creados en la última década de nuestra historia.

Desde luego, nos encontramos ante un derecho fundamental, porque desde la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 19, se dice: “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. En este contexto, y probablemente derivado de una parcial interpretación de este momento, se consideró como un derecho que tenían fundamentalmente los comunicadores, vinculado a la libertad de expresión. En este mismo sentido, se recogió en nuestra Constitución una primera condición de este derecho a la información, donde evidentemente desempeñaban un papel fundamental los medios de comunicación, debido a las inercias propias de la historia.

Sin embargo, con una interpretación mayor y con alcances más importantes, se desarrolló en el artículo 6° una regulación muy completa del derecho de acceso a la información como una condición fundamental del ciudadano, y se reconsideró en las últimas reformas como el derecho que se tiene a saber cómo se administra y toman las decisiones en el gobierno, toda vez que se precisa que la información que existe es pública, y se consagró dicha publicidad como principio, en la fracción I del citado precepto legal.

Ahora bien, tenemos que decir que normalmente, cuando hablamos de transparencia, asociamos este concepto a las instituciones gubernamentales, y más aún vinculado con la rendición de cuentas, por lo que nos encontramos en una posición limitada de ubicación de este concepto, con la consecuencia de ejercer poco estos derechos.

Lo anterior nos sirve de base para plantear que los procesos electorales deben ser transparentes, toda vez que con independencia de que las autoridades responsables de llevarlos a cabo también son sujetos obligados por la ley para rendir cuentas y están bajo la mirada pública, esto fortalece y legitima la decisión ciudadana.

Así, se puede establecer que el derecho electoral es el que regula, entre otras situaciones, los procesos electorales; y por lo que corresponde a la justicia electoral, se puede definir como los diversos medios de defensa jurídicos que se tienen para controvertir las determinaciones electorales.

En este sentido, cuando aludimos a los procesos electorales, nos referimos a los pasos que se siguen para nombrar a nuestros gobernantes y a los mecanismos legales que garantizan las elecciones; la definición se establece en el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que dice: “Conjunto de actos ordenados por la Constitución y el Cofipe, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”.

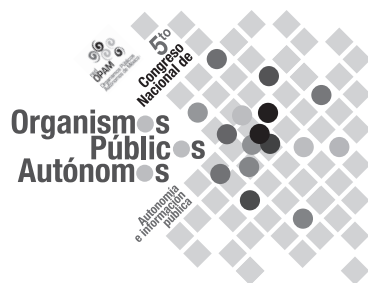
Concatenando los anteriores conceptos, pero sobre todo la evolución práctica de estas instituciones, podríamos decir que, a pesar de que nuestra nación históricamente ha contado con procesos electorales, lo cierto es que hasta ahora se cuenta con una mejor condición para su realización, pero, además, con un andamiaje institucional de mecanismos legales para realizarlos e incluso impugnarlos. Lo más relevante es que ahora existe una calificación jurídica de los procesos electorales que anteriormente, hasta hace poco tiempo, era una calificación política; de igual forma se garantiza el derecho a la información como un derecho humano fundamental del ciudadano, situación que, como quedo precisado, es condición novedosa plasmada en nuestra Constitución.

Ahora bien, lo cierto es que aún encontramos situaciones delicadas que han desacreditado la transparencia en las elecciones y que, desde luego, se tienen que corregir. Por citar algunas: la transferencia del padrón electoral, los gastos excesivos de algunos funcionarios electorales, etc., situaciones que ponen en riesgo la certidumbre de los procesos electorales y que colocan a nuestro país en peligro de ilegitimidad.

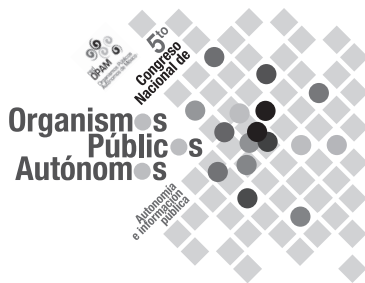
Si el Estado mexicano se ha construido este andamiaje legal importante, hay que integrarlo de suerte que la transparencia dé certeza a los procesos electorales, porque es ahí donde no sólo decidimos quiénes son nuestras autoridades, sino con qué representatividad y legitimidad gobiernan al país, por lo que debemos crear una cultura universal de la transparencia.

Tiene que haber gobiernos sensibles, que garanticen el respeto de estos derechos, pero no únicamente a partir de llegar al poder, sino antes de ejercerlo, aun en el proceso de elección, porque en ello puede estar la tranquilidad y el equilibrio de nuestra nación. De lo contrario, si no hay voluntad de todos los actores políticos, el futuro es incierto y estos derechos vanguardistas pueden pasar a ser motivo de controversia central de los procesos electorales, dando como resultado inestabilidad gubernamental.

El avance de nuestro régimen democrático es bueno, la decisión debe estar en fortalecerlo. La cultura de la transparencia debe permear sin temor a todos los órganos constitucionales, garantizando mejores condiciones a los gobiernos.



Anexos



Acuerdos de Aguascalientes

Las y los participantes en el Quinto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos sobre *Autonomía e Información Pública*, celebrado en la ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes, los días 5 y 6 de agosto de 2010, provenientes de las entidades federativas de Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, y cuyos objetivos tienen que ver con derechos humanos, transparencia y acceso a la información, información estadística y geografía, temas electorales, fiscalización y control, legislativo federal y local, administración pública federal, estatal y municipal, justicia y de lo contencioso administrativo, conciliación y arbitraje, organizaciones de la sociedad civil y universidades públicas y privadas, llegaron a las conclusiones y acuerdos siguientes:

- 1) *Reconocen* que los Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM) son expresión del proceso de democratización de nuestro país, que de manera autónoma se encargan de aspectos esenciales y especializados para la vida social con una estructura y organización que se fundamentan en principios de transparencia, de acceso a la información pública y de rendición de cuentas. Por ello, se constituyen

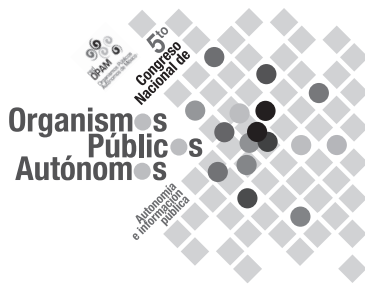
en piezas claves de una nueva forma de conducción, funcionamiento y consolidación del Estado de derecho para recobrar la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas.

- 2) *Afirman* que la información es un bien público que empodera a quien la detenta, por lo que se comprometen a garantizar el derecho ciudadano a la información y a velar para que toda la información en posesión de los OPAM tenga como único criterio de reserva temporal, el interés público o el respeto a la vida privada y datos personales; fomentando la participación ciudadana en la exigibilidad del derecho a la información, de manera que la ciudadanía no sea sólo consumidora, sino también vigilante activa de la labor de la gestión pública.
- 3) *Ratifican* que el avance de los sistemas democráticos está ligado a la necesidad de contar con información de calidad, técnica y profesional, que siga metodologías reconocidas como válidas en términos científicos, que sea oportuna, pertinente y de comprobada utilidad social, que esté a disposición de toda la población y que en su generación haya participación de los diversos actores que puedan incidir en su producción y uso.
- 4) *Señalan* que para garantizar el derecho a la información, los organismos autónomos deben atender los principios de legalidad, certeza jurídica y calidad en la información, así como vigilar la celeridad, veracidad, transparencia y máxima publicidad en el proceso de generación, uso, catalogación, manejo, publicidad y control de la información. Esto, bajo una visión de Estado, en un marco de coordinación nacional y local.
- 5) *Sostienen* que otro pilar para asegurar la calidad de la información pública es el fomento a la ética pública y la profesionalización de los servidores públicos, dentro de un marco legal y tanto en la normatividad aplicable como en los conocimientos técnicos necesarios para que ésta sea pertinente, tanto para la conducción institucional como para el diseño y orientación de políticas públicas.
- 6) *Reconocen* que es necesario avanzar en la armonización y homologación de la información contable generada por los

organismos autónomos y en todos los órdenes y niveles de gobierno, para que el reporte del ejercicio del gasto público y los indicadores de gestión y desempeño se realicen de acuerdo con los objetivos, plazos y métodos señalados en la Ley de la materia, y con ello se propicie una efectiva rendición de cuentas en uno de los aspectos más sensibles de la transparencia, como lo es la Cuenta Pública, para que ésta sea realmente pública.

- 7) *Confirman* que para garantizar el derecho a la información es necesario que ésta se mantenga actualizada, sea precisa, veraz y accesible, por lo que se comprometen a generar, compilar y facilitar, en forma imparcial, información y datos de comprobada utilidad práctica para que ésta contribuya a analizar y evaluar la gestión pública, así como para orientar o reorientar su quehacer institucional y para favorecer la formulación de políticas públicas pertinentes y sensibles a la realidad nacional.
- 8) *Expresan* que entre los retos de los organismos autónomos en materia de información pública se encuentran avanzar en la utilización de tecnología de punta en la generación, procesamiento y manejo de la información, el desarrollo de instrumentos más amigables para su consulta y la incorporación en sus presupuestos de los recursos necesarios para avanzar en el cumplimiento de estos retos.
- 9) *Se comprometen* a fortalecer la Red Nacional de Organismos Públicos Autónomos, mediante la creación de mecanismos de consulta para compartir mejores prácticas y casos exitosos en las distintas materias y, asimismo, impulsar acciones a nivel local, como un espacio privilegiado de intercambio y enriquecimiento de experiencias que tiendan a la consolidación de este tipo de organismos.
- 10) *Se solidarizan* con la defensa de los artículos 5°, 6° y 7° constitucionales acerca del ejercicio profesional, el derecho a la información y la libertad de expresión. *Expresan su inquietud* por el proceso de polarización relacionado con el crimen organizado que eventualmente ha afectado a periodistas y medios de comunicación en la pretensión de instrumentalizarlos como herramientas en la difusión de las visiones e intereses del narcotráfico.

- 11) *Acuerdan* realizar en el 2011 el Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en la ciudad de Mérida, Yucatán, con el fin de continuar con los trabajos que fortalezcan la autonomía y el papel de estos organismos en la consolidación de la vida democrática de México.



Convocatoria

El Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes (ITEA), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (CDDHG), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes (CEDHA), la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo (CDHEH), la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CDHSLP), la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala (CEDHT), la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (CMHALDF), el Gobierno del Estado de Aguascalientes, el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (Info-DF), el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), el Instituto Electoral Estatal de Aguascalientes (IEEA), el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF), el Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) convocan al:

Quinto Congreso Nacional de Organismos

Públicos Autónomos

Autonomía e Información Pública

Hotel Marriot, Aguascalientes, Ags.

Jueves 5 y viernes 6 de agosto, 2010

Justificación

Los organismos públicos autónomos tienen su origen en un proceso ciudadano para la construcción de un gobierno democrático que pretende servirse de ellos para generar un equilibrio entre el poder de la autoridad, la aplicación de la norma y las necesidades de la población. Por ello el fortalecimiento de su autonomía e independencia, como instituciones de Estado, constituye una piedra angular para su adecuado funcionamiento al permitir la participación de la ciudadanía en la vigilancia de su propio gobierno.

Por lo anterior, es necesario propiciar espacios de reflexión y discusión con miras a posicionar a los Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM) como actores determinantes en la construcción de una cultura democrática y ciudadana. Es con este ánimo que surge la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (OPAM), constituida por instituciones cuya finalidad principal es fortalecer el Estado democrático de derecho a través del desempeño de sus distintos encargos en temas que tienen que ver con derechos humanos, transparencia y acceso a la información, temas electorales, fiscalización y control legislativo federal y local, administración pública estatal y municipal, justicia y de lo contencioso administrativo, conciliación y arbitraje, partidos políticos, y la formación universitaria.

Los OPAM enfrentan una serie de desafíos para mejorar su desempeño, entre ellos el ejercicio de su gestión con base en principios democráticos, como la plena independencia de intereses políticos y económicos, la ciudadanización y la transparencia.

En este contexto, una de las vertientes que más auge ha tomado en los últimos años ha sido el concebir la información pública como un instrumento de poder que debe tutelarse y hacerse accesible a quien la requiera para una buena gestión gubernamental y garantizar el derecho de la ciudadanía a estar informada sobre las acciones y resultados de dicha gestión. Por ello, el tema central de este Quinto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos será *Autonomía e Información Pública*.

Antecedentes

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en coordinación con otros organismos públicos de derechos humanos y diversos entes autónomos, ha promovido desde hace cinco años la creación de diversos espacios de encuentro y discusión sobre el fortalecimiento de estas instituciones.

De este modo, en junio de 2006 se llevó a cabo el Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos en la ciudad de Guanajuato, donde se abordaron aspectos relativos a la autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas como condiciones esenciales del Estado democrático de derecho. Un año más tarde, en mayo de 2007, se realizó el Segundo Congreso en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, con el propósito de fortalecer las tareas de profesionalización de servidores públicos, así como los mecanismos de control y transparencia de los OPAM. En el marco de este Segundo Congreso Nacional se creó la Red de Organismos Públicos Autónomos de México (Red OPAM), con el objetivo de intercambiar información y compartir experiencias que tiendan al fortalecimiento de estos organismos. El Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos se llevó a cabo en San Luis Potosí en junio de 2008. En esta ocasión los ejes de la discusión fueron autonomía, reforma legislativa y gasto público. Para el 2009 se tuvo como sede del Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos al Distrito Federal, y se tomó como eje central “El papel de los organismos públicos autónomos en la consolidación de la democracia en México”, a través de la reflexión en torno a la autonomía financiera, las mejores prácticas en el desempeño y la participación ciudadana en estos organismos, como retos para la construcción de modelos institucionales que fortalezcan una verdadera gestión autónoma.

Objetivo

Generar un espacio de reflexión, análisis y discusión en torno al papel de los organismos públicos autónomos de México (OPAM) en el proceso de generación, interpretación, acceso y control de la información pública.

Participantes

Se invita a participar a todos(as) aquellos(as) funcionarios(as) encargados(as) de gestionar, autorizar y/o ejercer los recursos financieros; y de fiscalizar, rendir cuentas, transparentar o evaluar el desempeño en los organismos que gozan o debieran gozar de autonomía presupuestal y de gestión, así como a aquellos(as) encargados(as) de generar, interpretar, dar acceso y controlar la información pública de los OPAM. Se entregará constancia de participación a quienes registren su asistencia en los módulos correspondientes. Los interesados en participar en este Congreso deberán cumplimentar el formato de registro y hacerlo llegar a los organizadores vía correo electrónico a la dirección <contraloria@ms.cd hdf.org.mx> o vía fax al número (55) 5578-6177, a más tardar el 23 de julio.

Metodología

La dinámica de trabajo estará centrada en conferencias, paneles y mesas de discusión. Se dará inicio con conferencias magistrales y paneles que destaquen asuntos relevantes referidos al tema central del Congreso: Autonomía e Información Pública. Asimismo, se integrarán mesas de trabajo simultáneas donde se abordarán, entre otros, los siguientes temas:

- I. Importancia de la información para una mejor rendición de cuentas y la conducción institucional.
- II. Experiencias exitosas, retos y obstáculos en la generación y uso de la información de los Organismos Públicos Autónomos, desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil y los entes públicos.

Las y los participantes se inscribirán en las mesas según su interés, donde se discutirán ponencias relativas a los temas señalados. Quienes deseen presentar ponencias deberán elaborar un documento de dos o tres cuartillas como máximo, en el que aborden la temática del Congreso, y remitirlo vía correo electrónico a la dirección <contraloria@ms.cd hdf.org.mx> a más tardar el 23 de

julio; la programación de las ponencias estará sujeta al espacio disponible en el programa del congreso.

En la Mesa I se abordarán experiencias o estrategias de los OPAM en la generación de información armónica en un esquema de rendición de cuentas y como herramienta de la conducción institucional que oriente el presupuesto a acciones estratégicas enfocadas al logro de la misión de estos órganos. En la Mesa II se recibirán ponencias sobre experiencias exitosas en la generación de información que abonen al diseño de políticas públicas acordes a la realidad nacional y garanticen el acceso a la información a otros actores sociales. Las mesas contarán con un(a) moderador(a) y un(a) relator(a), quienes presentarán las conclusiones en la plenaria para su discusión y enriquecimiento, en búsqueda de estrategias para el fortalecimiento institucional de los organismos públicos autónomos, tendientes a mejorar y garantizar el acceso a una información transparente y homogénea. Se preparará un documento final que servirá como agenda de trabajo y permitirá difundir los acuerdos alcanzados.

Sede y costo del congreso

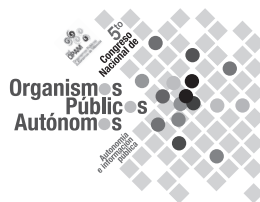
La sede del evento será el Hotel Marriot, ubicado en Boulevard Zacatecas Norte s/n, col. Trojes de Alonso en Aguascalientes, Ags. Tel. (449) 139-4060. La reservación y el costo del hospedaje corre por cuenta de cada participante y deberá mencionarse el nombre del evento para acceder a la cuota preferencial: Referencia Grupo ITEA.

La inscripción, los materiales y la comida del jueves serán cubiertos por las instituciones convocantes. En este sentido, sólo se podrán inscribir ponencias y garantizar la entrega de materiales y las comidas a aquellas personas que se hayan registrado oportunamente antes del 23 de julio de 2010.

Para obtener mayores informes puede ponerse en contacto, en el Distrito Federal, con Rosa María Cruz Lesbros al teléfono (55) 5229-5600, ext. 2305, o a través del correo electrónico: <contraloria@ms.cdhdhdf.org.mx>. En Aguascalientes el contacto será Enrique Franco Muñoz, al teléfono (449) 915-5638 y al correo electrónico <enrique.franco@itea.org.mx>.

Programa

Quinto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos Autonomía e Información Pública



5 y 6 de agosto de 2010

Hotel Marriott, Boulevard Zacatecas Norte s/n,
col. Trojes de Alonso, Aguascalientes, Ags.

Miércoles 4 de agosto

Llegada y hospedaje de asistentes en hoteles propuestos

Jueves 5 de agosto

08:00-08:30 Registro

Ceremonia de inauguración. Mensaje de los organizadores:
Autoridades de las instituciones convocantes y autoridades

08:30-09:30 locales

Moderador: César López Rodríguez, ITEA
Salón: San Marcos 5

PANEL MAGISTRAL. AUTONOMÍA E INFORMACIÓN PÚBLICA

Marco Antonio Baños Martínez, Instituto Federal Electoral
Guillermo Brizio Rodríguez, Universidad Nacional Autónoma
de México

José Antonio Mejía Guerra, Instituto Nacional de Estadística
y Geografía

09:30-11:30

Javier Pérez Saavedra, Auditoría Superior de la Federación
Ángel Trinidad Zaldívar, Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de Datos

Moderador: Oscar Guerra Ford, Info-DF
Relator: Román Toledo Robles, Info-DF
Salón: San Marcos 5

11:30-12:00 Receso

DESARROLLO DE MESAS SIMULTÁNEAS

Mesa I: Importancia de la Información para una Mejor Rendición de Cuentas y la Conducción Institucional

Alfredo Cristalinas Kaulitz, Instituto Federal Electoral

Uriel de Santos Velasco, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Aguascalientes

Jesús Limones Hernández, Auditoría Superior del Estado de Zacatecas

Rogelio Santillán Buelna, Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Darío Velasco Gutiérrez, Tribunal Electoral del Distrito Federal

Moderador: Luis Emilio López González, ITEA

Relatora: Mariana Lojo Solórzano, CDHDF

Salón: San Marcos 1, 2 y 3

12:00-14:30

Mesa II: Generación y Uso de la Información de los Organismos Públicos Autónomos, desde la Perspectiva de las osc y los Entes Públicos

Raúl Arroyo, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo

Rosario Cárdenas, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Oswaldo Chacón Rojas, Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas

Luis González Placencia, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oscar Guerra Ford, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Moderador: Beatriz Claudia Zavala Pérez, IEDF

Relator: Marco Vinicio Gallardo, CDHDF

Salón: San Marcos 4

Mesa III: Acceso a la Información Pública como Derecho Ciudadano

Juan Manuel Arias González, Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de SLP
 Miguel Castillo Martínez, Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán
 Ana María Martínez Cabello, Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán
 12:00-14:30 Miguel Pulido, Fundar, Centro de Análisis e Investigación
 Darío Ramírez, Artículo 19

Moderadora: Lydia Georgina Barkigia Leal, IEAA

Relatora: Domitille Marie Delaplace, CDHDF

Salón: San Marcos 6, 7 y 8

14:30-16:30 Comida (ITEA)

DESARROLLO DE MESAS SIMULTÁNEAS

Mesa I: Importancia de la Información para una Mejor Rendición de Cuentas y la Conducción Institucional

Fausto Kubli-García, Universidad Nacional Autónoma de México

Elsa Bibiana Peralta Hernández, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

José Socorro Quevedo Ramírez, Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato

Cornelio Rico Arvizu, Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato

16:30-19:30

Pablo Trejo Pérez, Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Laura Alejandrina Vergara Vargas, Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes

Moderadora: Rosa María Cruz Lesbros, CDHDF

Relatora: Mariana Lojo Solórzano, CDHDF

Salón: San Marcos 1, 2 y 3

Mesa II: Generación y Uso de la Información de los Organismos Públicos Autónomos, desde la Perspectiva de las osc y los Entes Públicos

Esteban Ángeles Cerón, Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo
Jorge Bustillos Roqueñí, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
Emilio Granados Franco, Instituto Mexicano para la Competitividad
Jorge Gutiérrez Reynaga, Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco
José Hernández Fragoso, Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes
Yolanda Columba León Manríquez, Instituto Electoral del Distrito Federal
Celso Martínez Musiño, Universidad Nacional Autónoma de México

Moderadora: María Elena Pérez-Jaén Zermeño, IFAI

Relator: Marco Vinicio Gallardo, CDHDF

16:30-19:30

Salón: San Marcos 4

Mesa III: Acceso a la Información Pública como Derecho Ciudadano

Salvador Guerrero Chiprés, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Ricardo Alejandro Hernández Ramos, Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes

Gloria Ramírez Hernández, Cátedra unesco de Derechos Humanos de la UNAM

José Rodolfo Arturo Vega Hernández, Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro

Ricardo Villagómez Villafuerte, Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán

Moderador: Miguel Ángel Mesa Carrillo, IEDF

Relatora: Domitille Marie Delaplace, CDHDF

Salón: San Marcos 6, 7 y 8

20:00

Evento cultural

Viernes 6 de agosto

08:30-09:00 Registro

**CONFERENCIA MAGISTRAL. EXPERIENCIAS DE ORGANISMOS
AUTÓNOMOS A NIVEL INTERNACIONAL**

Rafael Ribó I Massó, Defensor de las Personas de Cataluña

Eliza A. Saunders, University of Washington

Jorge Islas López, Universidad Nacional Autónoma de México

09:00-11:00

Moderador: Agustín Millán Gómez, Info-DF

Relator: Ignacio Núñez Ruiz, Info-DF

Salón: San Marcos 5

11:00-11:30 Receso

**PANEL MAGISTRAL. LOS OPAM DESDE EL PUNTO DE VISTA
DEL PODER LEGISLATIVO**

Sen. Federico Döring Casar

Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el
Senado de la RepúblicaSen. Rubén Camarillo Ortega en representación del Sen. Gus-
tavo Madero MuñozGrupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en el
Senado de la República

Dip. Nancy González Ulloa

11:30-13:30

Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la
Cámara de Diputados

Dip. Alejandro Encinas Rodríguez

Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática
en la Cámara de Diputados

Moderador: Luis González Placencia, CDHDF

Relator: Fernando Francisco Cárdenas Oropeza, CDHDF

Salón: San Marcos 5

13:30-15:00

Conclusiones y clausura del congreso.**Acuerdos de la ciudad de Aguascalientes.**

15:00

Comida libre

Lista de asistentes

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
1	Anahí Adriana Aguilera Díaz de León	Jefa del Departamento de Estudios y Proyectos	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
2	Alberto Aguilera Granados	Auditor	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
3	Alejandro Alcántara Madariaga	Departamento legal	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
4	Sara Alegría Méndez	Escribiente	DRF DFK Rendón y Compañía S. C.	Aguascalientes
5	Atzimba Xitlali Alejos Arredondo	Alumno de la Maestría de Amparo	Tribunal Electoral del Estado de Michoacán	Michoacán
6	David Alvarado Martínez	Jefe de Departamento de Relaciones Públicas	Universidad Autónoma de Durango	Durango
7	Shearly Ivett Álvarez Robles	Magistrado	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
8	Vladimiro Ambríz López	Secretario	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí	San Luis Potosí
9	Benjamín Andrade Esparza	Presidente	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal	Aguascalientes
10	Esteban Ángeles Cerón	Asesor de la Presidencia	Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo	Hidalgo
11	Emilio Ángeles Gutiérrez	Enlace de la Segunda Visitaduría con la Oficina de Información Pública de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo	Hidalgo
12	Héctor Ángeles Hernández	Asesora, Coordinación de Asesores	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
13	Liliana Aquino Dehesa	Titular de la Unidad de Información y Planeación Estratégica	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
14	David Arias García	Magistrado presidente	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	Estado de México
15	Juan Manuel Arias González	Presidente	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí	San Luis Potosí
16	Raúl Atroyo	Directora general jurídica	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo	Hidalgo
17	Gloria Athié Morales		Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
18	Jorge Alberto Artilano López	Jefe de Departamento de Organismos Electorales	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
19	Ma. Esther Avelar Durán	Titular de la Unidad de Enlace	Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal	Aguascalientes
20	Melissa Ávila Torres		Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
21	Pablo Bailón Vázquez	Finanzas	Presidencia Municipal	Aguascalientes
22	Marco Antonio Baños Martínez	Consejero electoral	Instituto Federal Electoral	Distrito Federal
23	Karla Denisse Barajas Sols	Jefe de Unidad de Armonización Contable	Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato	Guanajuato
24	Lydia Georgina Barkigia Leal	Consejera presidenta	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
25	María Teresa Belmont Acero	Jefe de Departamento de Desarrollo Profesional	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
26	Sonia Margarita Blanquel Díaz	Fotografía	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
27	Antonio Porfirio Bomfiaz Mendoza	Contralor interno	Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Chiapas	Chiapas
28	Guillermo Brizio Rodríguez	Contralor interno	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
29	Xóchitl Buendía Sánchez	Directora de la Oficina de Información Pública	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
30	Jorge Bustillos Roquerí	Comisionado ciudadano	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
31	Ma. Consuelo Cadena González	Coordinadora de Contabilidad y Cuenta Pública	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato	Guanajuato
32	Jaime Calderón Gómez	Director de la Coordinación de Difusión y Transparencia	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
33	Claudia Camacho Hernández	Auditora	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
34	Rubén Camarillo Ortega	Senador	Senado de la República	Aguascalientes
35	Jimena Cano Reyes	Directora jurídica	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
36	Rosario Cárdenas	Profesora	Universidad Autónoma Metropolitana	Distrito Federal
37	Octavio Cárdenas Denham	Consultor		Aguascalientes

Núm.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
38	Fernando Francisco Cárdenas Oropeza	Jefe de Departamento de Análisis	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
39	Adrián Carlos Martínez	Subdirector de Calidad	Universidad Tecnológica del Norte de Aguascalientes	Aguascalientes
40	Irma Caro Alcaute	Asistente de consejero	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	Michoacán
41	Ma. de Jesús Caro Alcaute	Prestadora de servicio social	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	Michoacán
42	Miguel Castillo Martínez	Consejero	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán y Coordinador Regional Sur de Comaip	Yucatán
43	Fidel Moisés Cazarín Caloca	Asistente de la Jefatura de Prerrogativas a Partidos Políticos y Asociaciones	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
44	Verónica Chávez Puentes	Auxiliar de Informática	Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
45	Oddeth Guadalupe Cintra Maya	Directora de Capacitación y Vinculación Ciudadana	Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla	Puebla
46	Lucía del Rocío Cisneros Puebla	Asistente de la Coordinación de Informática	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
47	Alfredo Crystalinas Kaultz	Director general de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos	Instituto Federal Electoral	Distrito Federal
48	Mónica M. Cruz Espinosa	Asistente de Investigación	Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
49	Rosa María Cruz Lesbros	Contralora interna	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
50	Dulce María Cu Sánchez	Contralora interna	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	Campeche
51	Diana Alejandra Dardón Márquez	Coordinadora de Recursos Humanos	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato	Guanajuato
52	Marco Antonio Dávila Acuña	Director general de Auditoría a Entidades Públicas y Organos Autónomos	Contactaría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
53	Yolanda del Rocío Dávila Ruiz Esparza	Asistente de la Coordinación de Servicio Profesional	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
54	Fermin Adrián de la Cerda Belmont	Técnico en Informática	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
55	Jejmy de la Cruz Evangelista	Jefe de Unidad Departamental de Control Presupuestal	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
56	Luis de la Torre Cortés	Jefe del Departamento de Recursos Humanos	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
57	José Ricardo de Santos Reyes	Asesor jurídico y titular de la Unidad de Enlace	Instituto Cultural de Aguascalientes	Aguascalientes
58	Rocío de Santos Velasco	Dirección de Difusión	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
59	Uriel de Santos Velasco	Director general de Evaluación y Seguimiento	Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
60	Domitille Marie Delaplace	Jefa de Departamento de Enlace con Instituciones Públicas-Enlace de la Oficina de Información Pública de la Secretaría de Vinculación con la Sociedad Civil	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
61	Víctor Manuel Díaz de León Alcalá	Jefe del Depto. del Proceso Instruccional	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
62	Federico Döring Casar	Senador	Senado de la República	Distrito Federal
63	Jorge Alejandro Döring Zuazo	Comisionado	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
64	J. Alejandro Elizalde Macías	Jefe de Departamento de la Oficina de Información Pública	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
65	Alejandro Encinas Rodríguez	Diputado	Cámara de Diputados	Distrito Federal
66	Gabriela Espinosa Castorena	Magistrada	Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
67	María Soledad Espinosa Juárez	Asesora A	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
68	Raúl Espinosa Martínez	Director de Informática	Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
69	Alejandro Espinosa Nieto		Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
70	José Arturo Esquivel Soto	Prestador de servicios profesionales	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
71	María Angelina Flores Arias	Director técnico	DRF DFK Rendón y Compañía, S. C.	Aguascalientes
72	Jesús Homero Flores Mier	Consejero	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	Coahuila
73	Leticia Flores Rendón	Jefe de Departamento "B" Prerrogativas a Partidos Políticos	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
74	Enrique Franco Muñoz	Secretario ejecutivo	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
75	Marco Vinicio Gallardo Enriquez	Coordinador de Vinculación con Instituciones de Derechos Humanos	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
76	Marco Antonio García Fernández	Director de Auditoría y Control de la Contraloría General	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
77	José Guillermo García Murrillo	Consejero	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco	Jalisco
78	Álvaro García Zamora	Director general de Análisis y Gestión	Consejo Consultivo Ciudadano del Estado de Hidalgo	Hidalgo
79	José Antonio Garibay de la Cruz	Subdirector de Admisibilidad y Registro, encargado responsable de la Oficina de Información Pública	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
80	Noé Gómez Martínez	Instructor de Educación Cívica	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
81	Clara Beatriz González Alarcón	Subdirectora de Formación Profesional, Capacitación, Especialización y Actualización	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Veracruz	Veracruz
82	José Luis González Córdova	Director jurídico	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
83	René González de la Vega Hernández	Director de Información Pública	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Distrito Federal
84	Fernando González de Luna	Magistrado presidente	Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
85	Luis González Placencia	Presidente	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
86	Nancy González Ulloa	Diputada	Cámara de Diputados	Aguascalientes
87	Rogelio Arturo González Villalva	Contralor	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	Guerrero
88	Emilio Gramados Franco	Consultor/Investigador	Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C.	Distrito Federal
89	Oscar Guerra Ford	Comisionado ciudadano presidente	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
90	José Arturo Guerra Mendoza	Coordinador jurídico	Universidad Tecnológica del Norte de Aguascalientes	Aguascalientes
91	Salvador Guerrero Chiprés	Comisionado ciudadano	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
92	Clementina Guerrero García	Coordinador Universitario de Transparencia y Acceso a la Información	Universidad Veracruzana	Veracruz
93	Rosa María Guillén Rodríguez	Asistente de la Coordinación de Comunicación	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
94	Jorge Gutiérrez Reynaga	Presidente del Consejo	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco	Jalisco
95	Ma. del Carmen Guzmán Pérez	Asistente de Consejera	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	Michoacán
96	Susana de Lourdes Haro Valdés	Coordinadora de Recursos Financieros	Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal	Distrito Federal
97	Jaime Humberto Hermsillo Rico	Auditor encargado	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato	Guanajuato
98	Alejandro Iván Hernández Castañeda	Jefe de Departamento de Responsabilidades	Auditoría Superior del Estado de Zacatecas	Zacatecas

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
99	Israel Hernández Contreras	Secretario de Acuerdos	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
100	José Hernández Fragoso	Director de Capacitación y Organización Electoral	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
101	Adriana Elizabeth Hernández García	Jefa de Depto. de Audiovisuales, dir. gral. de Comunicación por los Derechos Humanos	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
102	Héctor Alejandro Hernández Gutiérrez	Comunicador	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	Coahuila
103	Sander Hernández Lara	Secretario técnico general	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
104	Alfredo Hernández Moreno	Coordinador de Organismos Electorales	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
105	Ricardo Alejandro Hernández Ramos	Coordinador de la Secretaría Técnica	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
106	Orlando Hernández Reyes	Secretario de la Presidencia	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo	Hidalgo
107	Víctor Hugo Hernández Reyes	Secretario ejecutivo	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas	Zacatecas
108	Saúl Hurrado Esparza	Vocal	Todos por Villa García	Zacatecas
109	Gerardo Manuel Hurrado González	Secretario	Todos por Villa García	Zacatecas
110	Jorge Islas López	Profesor	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
111	José de Jesús Jaime Carachure	Coordinador de Informática	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
112	José Manuel Jiménez Meléndez	Consejero	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	Coahuila
113	Ángel David Jinez Bernal	Asesor de Armonización Contable	Secretaría de Finanzas	Aguascalientes
114	Fausto Kubli García	Profesor de Derecho a la Información	Facultad de Derecho, UNAM	Distrito Federal
115	Norma Raquel Lagunes Alarcón	Magistrada consejera	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
116	Luis Fernando Landeros Ortiz	Consejero electoral	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
117	Alejandro Lara Porras	Jefe de Unidad de Armonización Contable	Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato	Guanajuato

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
118	Luis Enrique León Gómez	Jefe del Área de Litigio de la Oficina del Abogado General	Universidad Autónoma de Yucatán	Yucatán
119	Yolanda Columba León Manríquez	Consejera electoral	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
120	Edna Edith Llado Larraga	Magistrada	Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
121	Lizabeth Lojero Camargo	Prestadora de Servicio Social	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	Michoacán
122	Mariana Lojo Solórzano	Asesora	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
123	Soledad Guadalupe López Acosta	Coordinadora de Interlocución Institucional y Legislativa	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
124	Ivonne López Alderete	Auxiliar para la Atención de Oficialía de Partes	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
125	Juan Manuel López Esparza	Director general Jurídico y titular de la Unidad de Enlace	Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
126	Javier López García	Contralor interno	Instituto Electoral del Estado de Guerrero	Guerrero
127	Luis Emilio López González	Comisionado	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
128	Lizabeth María Guadalupe López Ortiz	Auxiliar administrativo	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
129	Guillermo López Ovalle	Asistente de la Dirección de Capacitación y Organización Electoral	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
130	Keith López Reyes	Secretario particular	Congreso del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
131	César Octavio López Rodríguez	Comisionado presidente	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
132	Martha Alicia Lozano Álvarez	Encargada de la Dirección Administrativa	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
133	Judith Macaya	Directora de Gabinete	Defensor de las Personas de Cataluña	España
134	Guillermo Macías Nájera		Universidad del Valle de México	Distrito Federal
135	Herón Humberto Manrique Cisneros	Auditor	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato	Guanajuato
136	Ana María Martínez Cabello	Consejera presidenta	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	Michoacán
137	Lilia Teresa Martínez Flores	Contralora general	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
138	Celso Martínez Musiño	Doctorante en Estudios de la Información	Facultad de Filosofía y Letras, UNAM	Distrito Federal
139	Magdalena Martínez Pérez	Jefe de Unidad Departamental de Contabilidad	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
140	Alfonso Adrián Martínez Plaza	Jefe de Tesorería	Universidad de Guanajuato	Guanajuato
141	Aarón Mastache Mondragón	Suplente de diputado federal Alejandro Encinas Rodríguez	Cámara de Diputados	Distrito Federal
142	Juan Maya Molina	Director de Área de la Primera Visitaduría	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
143	José Antonio Mejía Guerra	Vicepresidente de la Junta de Gobierno	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	Aguascalientes
144	María de Montserrat Mendoza Brand	Consejera electoral	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
145	Miguel Ángel Mesa Carrillo	Contralor general	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
146	Leonardo Mier Bueno	Coordinador de asesores	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
147	Agustín Millán Gómez	Comisionado ciudadano	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
148	Javier Mojarro Rojas	Jefe de Departamento de Estudios y Proyectos	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
149	Silvia Mireya Montelongo de Luna		Despacho Jurídico	Aguascalientes
150	Hugo Morales Galván	Director general de Comunicación por los Derechos Humanos	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
151	Francisco Martín Muñoz Castillo	Delegado regional	Federación de Colegios, Barras y Asociaciones de Abogados de Aguascalientes, A. C.	Aguascalientes
152	María Muñoz Castorena	Regidora	Presidencia Municipal de Rincón de Romos	Aguascalientes
153	Guillermo Muñoz Franco		Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco	Jalisco
154	Sergio Nevárez Bautista	Jefe del Departamento de Análisis y Desarrollo	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
155	Guillermo Nieto Arreola	Coordinador de Investigación y Estudios Electorales	Comisión de Fiscalización Electoral del Estado de Chiapas	Chiapas
156	Jesús Severo Nolasco Trejo	Notificador de la Secretaría Técnica	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
157	Ignacio Núñez Ruiz	Subdirector de Datos Personales	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
158	Xochitl Guadalupe Oliva Guerrero	Coordinador de Registro Contable	Universidad de Guanajuato	Guanajuato
159	Guadalupe Ordaz Beltrán	Asociada	Incid Social, A. C.	Distrito Federal
160	Jacobo Orenday Franco	Coordinador de Comunicación Social	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
161	Alfredo Oribe Hidalgo	Jefe de Departamento	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
162	María Jacqueline Ortega Torres	Subdirectora de Distribución y Difusión	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
163	Eduardo Ovando Rivera	Secretario técnico	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo	Quintana Roo
164	Judith Pacheco Rojas	Coordinador de Proyectos "B" en Auditoría y Fiscalización	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Distrito Federal
165	Alfonso Páez Álvarez		Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa	Sinaloa
166	Federico Javier Peña Pérez	Magistrado	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí	San Luis Potosí
167	Francisco Javier Perales Durán	Magistrado	Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
168	Elsa Bibiana Peralta Hernández	Contralora general del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal	Consejo de la Judicatura del Distrito Federal	Distrito Federal
169	Martha Guadalupe Pérez García	Jefe del Depto. de Gestión Presupuestal y Contable	Universidad de Guanajuato	Guanajuato
170	Jennifer Karla Pérez Hernández	Jefa de Departamento de la Oficina de Información Pública	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
171	Raymundo Pérez Martínez	Chofer	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
172	Huini Nawi Pérez Reséndiz	Estudiante	Universidad Nacional Autónoma de México	Distrito Federal
173	Domingo A. Pérez Romero	Secretario de la Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
174	Javier Pérez Saavedra	Auditor Especial de Cumplimiento Financiero	Auditoría Superior de la Federación	Distrito Federal
175	Juan Ángel José Pérez Talamantes	Secretario general	Gobierno del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
176	María Elena Pérez-José Zermeno	Comisionada	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	Distrito Federal
177	Juan Manuel Ponce Sánchez	Magistrado	Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
178	Elisa Pozos Wuotto	Asistente del Departamento de Recursos Humanos	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
179	Sylvia Guadalupe Puente Aguilar	Directora jurídica	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León	Nuevo León
180	Miguel Ángel Pulido Jiménez	Director	Fundar, Centro de Análisis e Investigación	Distrito Federal
181	José Socorro Quevedo Ramírez	Director general de Auditoría y Revisión de Cuenta Pública	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato	Guanajuato
182	Eduardo Ramírez	Titular	Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes	Aguascalientes
183	José Francisco Javier Ramírez González	Contralor interno	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato	Guanajuato
184	Gloria Ramírez Hernández	Coordinadora	Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, UNAM	Distrito Federal
185	José María Ramírez Padilla	Jefe del Departamento de Promoción y Difusión de la Educación Cívica	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
186	Flavio Ramírez Rocha	Director administrativo	Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato	Guanajuato
187	Darío Manuel Ramírez Salazar	Director general para la Oficina de México y Centroamérica	Artículo 19, México	Distrito Federal
188	Blanca Hortensia Reyes Barrera	Contralor interno	Instituto Cultural de Aguascalientes	Aguascalientes
189	Rafael Ribó I Massó	Defensor	Defensor de las Personas de Cataluña	España
190	Juan Carlos Richarday Olavarrieta	Jefe de Diseño	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
191	Cornelio Rico Arvizu	Coordinación de Armonización Contable	Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato	Guanajuato
192	Elsy Marlene Rivas Miramontes	Jefe de Unidad de Armonización Contable	Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Guanajuato	Guanajuato

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
193	Yadira Rivera Saucillo	Encargada del Despacho de la Contraloría General	Universidad Autónoma de la Ciudad de México	Distrito Federal
194	Víctor Manuel Rivero Álvarez	Secretario Ejecutivo del Consejo General y Titular de la Unidad de Acceso y Consulta a la Información Pública	Instituto Electoral del Estado de Campeche	Campeche
195	Montserrat Matilde Rizo Rodríguez	Directora de Admisibilidad e Información	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
196	Roxana Elizabeth Rodríguez Ávila	Atención al Público de la Unidad de Acceso y Consulta a la Información Pública	Instituto Electoral del Estado de Campeche	Campeche
197	Georgina Rodríguez Gallardo	Profesionista investigadora	Universidad Autónoma de Aguascalientes	Aguascalientes
198	Francisco Antonio Rojas Choza	Instructor de Educación Cívica	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
199	José Manuel Román Alfaro	Titular de la Oficina de Información Pública	Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
200	Natalia Romero Nava	Contadora normativa	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
201	Anayelli Romo Santoyo	Titular de la Unidad de Enlace	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes	Aguascalientes
202	Mario Abraham Rosales Badillo	Secretario administrativo	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango	Durango
203	Andrea del Carmen Roser Galván	Jefe de Unidad Departamental	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
204	Jorge Ruiz Rosales	Presidente	Instituto Latinoamericano de Administración de Empresas	Aguascalientes
205	Víctor Fabián Rumaya Farrera	Director de Gestión Institucional	Universidad Autónoma de Chiapas	Chiapas

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
206	Miguel Ángel Salinas Montero	Jefe de Departamento de Responsabilidades y Situación Patrimonial	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
207	Mónica Sánchez Alvarado	Coordinador fiscal	Universidad de Guanajuato	Guanajuato
208	Andrea Kenya Sánchez Zepeda	Enlace territorial de la Secretaría de Vinculación con la Sociedad Civil	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
209	Ricardo Antonio Sandoval Cepeda	Asistente para la Atención de Consejos Distritales	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
210	Rogelio Santillán Buelna	Director general adjunto de Normas y Cuenta Pública Federal	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Distrito Federal
211	Juan Manuel Sarabia Meléndez	Director administrativo	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí	San Luis Potosí
212	Eliza A. Saunders	Directora de la Oficina de Archivos y Reuniones Públicas	University of Washington	Estrados Unidos
213	Germán Serrano Mares	Coordinador de Gestión de la Secretaría de Vinculación con la Sociedad Civil	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	Distrito Federal
214	Armando Soto Almanza	Auditor encargado	Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato	Guanajuato
215	Román Ignacio Toledo Robles	Contralor	Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	Distrito Federal
216	Ma. Guadalupe Torres González	Directora administrativa	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato	Guanajuato
217	Clara Torres Reyes	Asistente de Contraloría	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
218	Pablo Trejo Pérez	Contralor general	Asamblea Legislativa del Distrito Federal	Distrito Federal
219	Héctor Gabriel Trejo Rangel	Catedrático	Universidad Juárez del Estado de Durango	Durango
220	Ángel Trinidad Zaldívar	Comisionado	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	Distrito Federal

NÚM.	NOMBRE	CARGO	DEPENDENCIA	ESTADO
221	Lourdes Uvalle Luna	Coordinador administrativo	Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato	Guanajuato
222	Francisco Javier Valdez de Anda			Aguascalientes
223	Armando Valenzuela Ojeda	Contralor general	El Colegio de Sonora	Sonora
224	Jesús Arturo Vallejo Mauricio	Coordinador de Investigación	Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro	Querétaro
225	Nallely Guadalupe Valtierra Torres	Servicio Social en la Dirección Administrativa	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato	Guanajuato
226	Osiris Vázquez Rangel	Secretario de Estudio y Cuenta	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
227	José Rodolfo Arturo Vega Hernández	Comisionado	Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro	Querétaro
228	Darío Velasco Gutiérrez	Magistrado electoral	Tribunal Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal
229	Araceli Ventolero Vega	Subdirectora de Recursos Financieros	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	Distrito Federal
230	Adrián Ventura Dávila	Presidente	Municipio de Aguascalientes	Aguascalientes
231	Laura Alejandrina Vergara Vargas	Coordinadora del Servicio Profesional	Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes	Aguascalientes
232	Ricardo Villagómez Villafuerte	Consejero	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán	Michoacán
233	Ricardo Villa lobos Gómez	Asesor jurídico	Instituto de Acceso a la Información Pública de la Administración Pública Estatal de Chiapas	Chiapas
234	Susana Zavala Flores	Secretaria técnica	Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	San Luis Potosí
235	Beatriz Claudia Zavala Pérez	Consejera presidenta	Instituto Electoral del Distrito Federal	Distrito Federal

Quinto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.
Autonomía e Información Pública

se terminó de imprimir en mayo de 2011 en los talleres de
Impresora y Encuadernadora Progreso (IEPSA), S. A. de C. V.,
San Lorenzo 244, col. Paraje San Juan, del. Iztapalapa, 09830 México, D. F.
Para su composición se utilizaron tipos Goudy de 11:13, 9:11 y 8:10 puntos.
El tiro fue de 1 000 ejemplares impresos en papel cultural de 75 g.

