



MAYO-JUNIO DE 2007

AÑO I • NÚM. 05

FOLIOS

PUBLICACIÓN DE DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

ISSN 1870-4697  
PUBLICACIÓN BIMESTRAL / MAYO-JUNIO 2007 / AÑO I / NÚM. 05

# FOLIOS

PUBLICACIÓN DE DISCUSIÓN Y ANÁLISIS

[www.ineej.mx](http://www.ineej.mx)



INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

## ► Transparencia y rendición de cuentas en México: avances y desafíos

- MARÍA MARVÁN LABORDE
- ROBERTO CORONA COPADO
- ISIDRO H. CISNEROS
- JOSÉ RUBÉN ALONSO GONZÁLEZ
- VERÓNICA GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ
- PAULA RAMÍREZ HÖHNE
- ABEL VILLARREAL
- MOISÉS PÉREZ VEGA
- FELIPE GAYTÁN ALCALÁ
- DIETER NOHLEN
- ALFREDO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ
- MARTÍN MORA
- EDUARDO MEJORADA (PINTOR)



## Carta del Consejero Presidente

**LA TRANSPARENCIA**, el acceso a la información y la rendición de cuentas son temas cruciales en la vida de las instituciones públicas, ya que no sólo representan derechos de los ciudadanos, sino que además desarrollan de manera significativa la relación entre sociedad y gobierno en un país como el nuestro.

En la actualidad no podemos concebir un régimen político democrático sin una legislación eficaz en materia de transparencia, que establezca los mecanismos y procedimientos que garanticen el acceso ciudadano a la información; es por ello, que el derecho a la información ha sido el resultado de un largo camino seguido por la sociedad mexicana en la consolidación democrática que estamos viviendo y que seguiremos construyendo.

El acceso a la información y la rendición de cuentas son, entonces, instrumentos que nos permiten tener mayor conocimiento sobre el actuar de nuestros gobernantes, y a su vez proporcionan sistemas de control ciudadano sobre el desempeño de los entes públicos.

En el Instituto Electoral del Estado de Jalisco estamos comprometidos con la transparencia y es de suma importancia contribuir para proporcionar los medios adecuados y accesibles que pongan al alcance de la ciudadanía información en este tema de gran interés y trascendencia para la sociedad jalisciense. Así, por ello, nos complacemos en dejar en sus manos esta edición de *Folios* con el tema “Transparencia y rendición de cuentas en México: avances y desafíos”.

Hago un reconocimiento a los que con sus valiosas participaciones colaboraron con esta publicación: María Marván Laborde y Roberto Corona Copado; Isidro H. Cisneros Ramírez, José Rubén Alonso González; Verónica Gutiérrez Hernández y Paula Ramírez Höhne; Abel Villarreal, Moisés Pérez Vega, y Felipe Gaytán Alcalá.

Asimismo, agradecemos de manera muy especial a Eduardo Mejorada, pintor, por exponer parte de su magnífica obra artística en este quinto número de *Folios*.

El Instituto Electoral del Estado de Jalisco tiene entre sus metas contribuir permanentemente a la generación de una sociedad informada y participativa, por lo que *Folios* es un espacio abierto al diálogo, que hace posible mantener una relación directa con el ciudadano, en actividades que propicien una democracia cada vez más consolidada y eficaz en Jalisco.

*Saludos cordiales*

**DR. JOSÉ LUIS CASTELLANOS GONZÁLEZ**  
CONSEJERO PRESIDENTE

## CONTENIDO



FOLIOS ES UNA PUBLICACIÓN  
BIMESTRAL DE DISCUSIÓN Y  
ANÁLISIS EDITADA POR EL INSTITUTO  
ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

MAYO-JUNIO, 2007

### DIRECTORIO

Doctor José Luis Castellanos González  
CONSEJERO PRESIDENTE

### CONSEJEROS

Licenciada Rosa del Carmen Álvarez López  
Licenciado Víctor Hugo Bernal Hernández  
Licenciado Sergio Castañeda Carrillo  
Licenciado José Tomás Figueroa Padilla  
Licenciado Armando Ibarra Nava  
Licenciado Carlos Alberto Martínez Maguey

Licenciado Manuel Ríos Gutiérrez  
SECRETARIO EJECUTIVO

### REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Licenciado José Antonio Elvira de la Torre (PAN)  
Licenciado Guillermo Arturo Gómez Reyes (PRI)  
Maestro Roberto López González (PRD)  
Licenciado Amarante Gonzalo Gómez Alarcón (PT)  
Licenciado Hugo Valdivia Ochoa (PVEM)  
Maestro José Negrete Naranjo (CONVERGENCIA)  
Licenciada Elsa Cristina Stettner Terrazas  
(ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA)  
Licenciada Lizet Gámez Ferrero  
(NUEVA ALIANZA)

### REVISTA FOLIOS

Víctor Hugo Bernal Hernández  
DIRECTOR GENERAL  
director\_folios@ieej.org.mx

Alejandro Vargas Vázquez  
DIRECTOR EDITORIAL  
editor\_folios@ieej.org.mx

### CONSEJO EDITORIAL

Ivabelle Arroyo  
Jaime Aurelio Casillas Franco  
José de Jesús Gómez Valle  
Juan Luis Humberto González Silva  
Mario Edgar López Ramírez  
Martín Mora Martínez  
Sergio Ortiz Leroux  
Gabriel Pareyón  
Moisés Pérez Vega  
Héctor Raúl Solís Gadea

Karla Sofía Stettner Carrillo  
SECRETARIA TÉCNICA

Juan Jesús García Arámbula  
DIAGRAMACIÓN Y ARTE DIGITAL

COORDINADOR DEL DOSSIER  
Moisés Pérez Vega

Los artículos y la información contenida en la revista *Folios* son responsabilidad de sus autores. El Instituto Electoral del Estado de Jalisco es ajeno a las opiniones aquí presentadas. Se difunden como parte de un ejercicio de pluralidad y tolerancia.

Artista invitado: Eduardo Mejorada, PINTOR  
Fotografía: Mauro Becerra; Bertha González

**4 La consolidación institucional del acceso a la información en México:** denuncia del avance de un derecho ciudadano  
» MARÍA MARVÁN LABORDE Y ROBERTO CORONA COPADO

**12 Elecciones transparentes en la Ciudad de México**  
» ISIDRO H. CISNEROS

**18 Transparencia en Jalisco:** el reto de puertas abiertas  
» JOSÉ RUBÉN ALONSO GONZÁLEZ

**24 El derecho de acceso a la información pública en el mundo**  
» VERÓNICA GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ Y PAULA RAMÍREZ HÖHNE

**30 El sistema de rendición de cuentas en México:** comisiones legislativas y órganos de fiscalización superior  
» ABEL VILLARREAL

**38 Democratización, no reelección legislativa y deficiencias de la rendición de cuentas vertical y horizontal de las legislaturas locales en México**  
» MOISÉS PÉREZ VEGA

**45 La simetría del patíbulo:** la rendición de cuentas de los medios de comunicación  
» FELIPE GAYTÁN ALCALÁ

**55 Suplemento Artes**  
» EDUARDO MEJORADA (PINTOR)

**57 Boticarium**  
Instituciones y cultura política  
» DIETER NOHLEN

**63 Política**  
Entrevista a Miguel Aldana Mijares, constructor de la cultura  
» ALFREDO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ

**66 Biblioteca de Alejandría**  
Carlos E. Massé Narváez (coordinador). *La complejidad de las ciencias sociales en la sociedad de la información y la economía del conocimiento.*  
» MARTÍN MORA

## PRESENTACIÓN

# Transparencia y rendición de cuentas en México: avances y desafíos

La democracia es un proyecto inacabado e inacabable que genera siempre nuevos desafíos, y esto es más evidente en países de reciente democratización, como México. Una vez que logramos el acuerdo básico sobre las reglas de acceso al poder, caímos en la cuenta de que las reglas e instituciones para ejercer el poder de manera democrática eran muy deficientes o de plano inexistentes. Es así que a la joven democracia mexicana de inicios del siglo XXI, se le exige que los gobernantes rindan más y mejores cuentas a los ciudadanos y un mayor nivel de transparencia de la información y de las decisiones públicas. En este dossier de *Folios*, presentamos diversas miradas que dan cuenta de los avances logrados y los desafíos que enfrenta la democracia mexicana en materia de transparencia y rendición de cuentas. El menú se compone de varios platillos a dos tiempos. El primero ofrece distintos ángulos sobre la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. El texto de María Marván y Roberto Corona, brinda una visión amplia y precisa del proceso de construcción institucional del acceso a la información pública en México. Por su parte, Isidro Cisneros plantea los argumentos jurídicos que llevaron al Instituto Electoral del D.F. a responder afirmativamente a las peticiones ciudadanas para acceder a las boletas electorales y, con ello, desde su perspectiva, dar cumplimiento simultáneamente al derecho ciudadano a la información, consagrado en el artículo 6º Constitucional, y a los mandatos legales en materia electoral y de transparencia en esa entidad. El artículo de Rubén Alonso, después de realizar un análisis detallado del concepto de transparencia, expone claramente los principales retos de esta materia en Jalisco. Sin duda, una experiencia novedosa que seguramente será referencia a la hora de discutir la transparencia en el ámbito electoral. Para cerrar este primer tiempo, ofrecemos a nuestros lectores un texto que relata la evolución del derecho de acceso a la información pública en el mundo, firmado por Verónica Gutiérrez Hernández y Paula Ramírez Höhne. La segunda parte del convite tiene como eje temático la rendición de cuentas. El trabajo de Abel Villarreal muestra la debilidad del sistema de rendición de cuentas en nuestro país, a partir del examen de dos instituciones clave: las comisiones legislativas y los órganos de fiscalización superior. Moisés Pérez Vega también reflexiona sobre las deficiencias de la rendición de cuentas en los poderes legislativos, mediante el análisis de las múltiples formas en que la disposición de la no reelección legislativa inmediata afecta negativamente la rendición de cuentas de tipo vertical y horizontal. La cereza en el pastel proviene de la pluma de Felipe Gaytán, quien discute escrupulosamente un tema de suma relevancia para el devenir de nuestra vida pública: la rendición de cuentas de los medios de comunicación. La invitación está hecha, los lectores tienen la palabra.



MARÍA MARVÁN LABORDE Y  
ROBERTO CORONA COPADO\*

# La consolidación institucional del acceso a la información en México: denuncia del avance de un derecho ciudadano



**HOY LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN** protagonizan la agenda política del país, y constituyen un *issue* elemental de la situación del tema a la hora de discutir la reforma del Estado. Lo que a partir de 2003 se convirtió en la traducción institucional y procedimental del ejercicio del derecho a la información, no es sino un resultado más, trascendental eso sí, del camino que hemos tomado los mexicanos en la construcción de la democracia que ahora estamos viviendo y seguimos alimentando.

**EL SIGLO XXI COMENZÓ EN EL MÉXICO POLÍTICO** el 1 de diciembre de 2000, con la alternancia en la Presidencia de la República, por primera vez a favor de un partido político distinto al que gobernó nuestro país durante setenta y un años. En 1976, la máscara democrática e incluyente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) se desmoronó ante la ausencia de candidatos que hubiesen competido en contra de José López Portillo. Ante la evidencia inexplicable, una vez que llegó a la silla presidencial, el gobierno se comprometió a impulsar una gran reforma política.

**EN ESTE CONTEXTO,** se reformaron dieciocho artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. No resulta exagerado afirmar que, desde entonces, se sucedieron una serie de reformas que transformaron la esencia del sistema político. La reforma de 1977 tenía un carácter fundamentalmente aperturista: no quedaba más remedio que aceptar a la oposición.

**LA PARTICIPACIÓN Y LAS REFORMAS** fueron sucediéndose y las exigencias de la sociedad y de los diversos grupos políticos, entre ellos los partidos políticos, lograron una transformación casi radical del sistema político. No obstante, la transfor-

\* María Marván es doctora en Sociología por la New School for Social Research de Nueva York. Actualmente es Comisionada del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Roberto Corona es maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara, y es asesor en la Unidad de Estudios y Proyectos Especiales de la Universidad de Guadalajara. Correos electrónicos: maria.marvan@ifai.org.mx y roberto.corona@redudg.udg.mx.



mación no fue revolucionaria sino institucional. Quizá en México no pudo haber sido de otra manera. Se fundaron instituciones tan importantes como el Instituto Federal Electoral (IFE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), ambas en 1990; el Banco de México obtuvo su autonomía en 1993; la Suprema Corte de Justicia de la Nación se transformó a fin de convertirse en un auténtico Tribunal Constitucional a finales de 1994, por sólo mencionar las más importantes. Se reformó de manera radical la naturaleza jurídica del Distrito Federal para darle a los capitalinos la posibilidad de elegir a sus gobernantes y representantes. No menos importante fue la reforma del artículo 115º Constitucional, que rehizo económica y políticamente al municipio.

**LA REALIDAD ES QUE HACIA EL AÑO 2000** teníamos en lo esencial un sistema político diferente. De manera lenta, se forjó una nueva manera de tomar decisiones, una nueva relación entre poderes, una nueva manera de controlar el poder y, lo más importante, una nueva manera de relacionarse entre gobernantes y gobernados. La sociedad civil se constituyó en un verdadero actor de la vida política nacional, y el nivel de participación y discusión en el país se elevó hasta niveles que no habíamos imaginado con anterioridad.

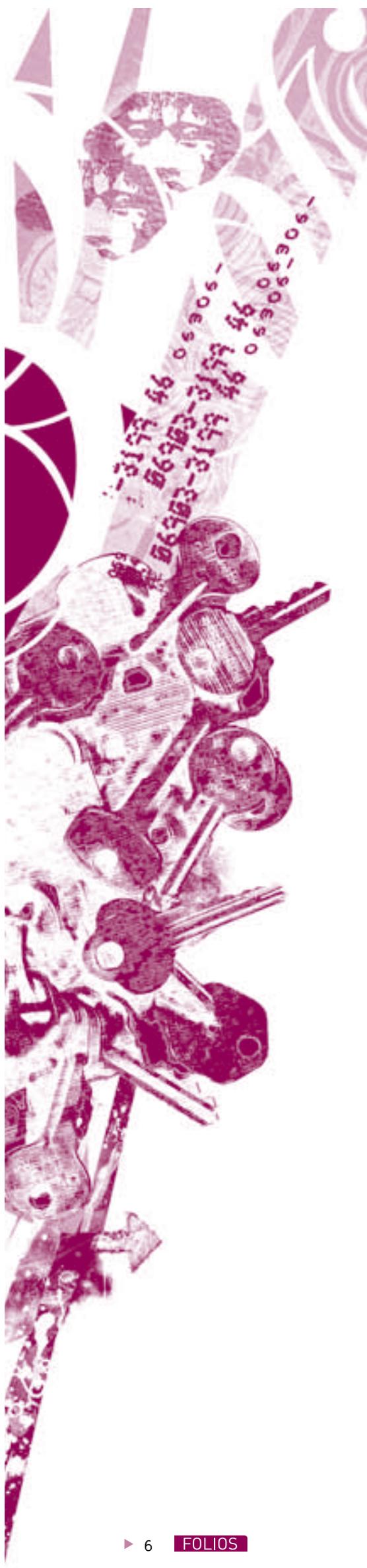
**A MEDIADOS DE LOS AÑOS NOVENTA,** apareció un nuevo valor en la política. De manera casi inexplicable fueron cobrando importancia, a nivel internacional, la transparencia y el acceso a la información. Dos valores nuevos, ajenos a la jerga política de las derechas o las izquierdas que de pronto se introdujeron en el vocabulario político con una extrañísima naturalidad y una velocidad vertiginosa. Si revisamos el *Diccionario de Política* de Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, cuya primera edición data de 1976, el vocablo *transparencia* no aparece como entrada. Nadie notó esta omisión como una falta grave en la sapiencia de los autores.

**DESDE LA FUNDACIÓN EN 1993** del organismo internacional no gubernamental, Transparency International (TI), la transparencia ha incrementado de manera exponencial la importancia y la trascendencia de exigir a los gobiernos que garanticen el acceso a la información y la posibilidad de conocer sus documentos en forma íntegra. Estos organismos se han preocupado, fundamentalmente, por medir y denunciar la corrupción en cualquier gobierno del mundo. Afirman que la corrupción es causa, no consecuencia, del subdesarrollo y la pobreza. Han asociado conceptualmente la corrupción con la falta de claridad en las finanzas del gobierno.

**LA TRANSPARENCIA SE VOLVIÓ UNA EXIGENCIA** de organismos multilaterales, una vacuna contra la corrupción.<sup>1</sup> En menos de una década se formó el consenso tácito acerca de que el acceso a los documentos en poder del gobierno se convertiría en un factor esencial de la transparencia y, por tanto, debería ser parte de un buen gobierno que rinde cuentas a sus gobernados.

**EN LA MEDIDA EN QUE UN DOCUMENTO ES PÚBLICO,** es y debe ser asequible a cualquiera, con independencia de su nacionalidad, ciudadanía,

<sup>1</sup> Federico Reyes Heroles, "Corrupción: de los Ángeles a los Índices". *Cuadernos de Transparencia*, núm. 1, IFAI, México 2003. Disponible en internet, <http://www.ifai.org.mx/publicaciones/frh.pdf>.



edad, residencia, lugar de origen, idioma, capacidad física y mental, preferencia política, condición socioeconómica, opinión filosófica, credo religioso y hasta su interés jurídico. Un derecho humano que trasciende al Estado y no exige al usuario ligas con el mismo, universaliza uno de los derechos del hombre, hace realidad la globalización en el espacio jurídico: todos los Estados son responsables de garantizar este derecho a cualquier persona, en cualquier lugar del planeta.

#### "MÉXICO ENTRA EN LA ERA DE LA TRANSPARENCIA"

DURANTE 2001, se fueron asentando las discusiones que buscaron llenar de significado el hasta entonces abstracto derecho a la información garantizado por el Estado. Un año después, se introdujo una verdadera novedad en nuestro sistema político: aparecieron las leyes de acceso a la información gubernamental. Jalisco fue pionero, al publicar y poner en marcha una ley sobre la materia; Sinaloa le siguió con la creación de la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública. En junio de ese año, fue publicada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Veinticinco años después, es posible crear el diseño institucional para hacer operativo un derecho fundamental que había sido plasmado en nuestra Carta Magna en 1977.

EN AQUEL ENTONCES, entre los dieciocho artículos que regulaban la competencia política, se reformó el artículo 6º Constitucional. Al final de dicho precepto, el Constituyente agregó estas diez palabras: "...el derecho a la información será garantizado por el Estado", diez palabras que no cobraron sentido pleno sino hasta 2002. No es que no se hubiese discutido en aquel entonces qué debería significar esa reforma. Desde luego hubo muchas interpretaciones y discusiones al respecto, pero el contexto político era radicalmente diferente en el México de 1977, después de tantas y tan trascendentales reformas.<sup>2</sup>

EN ESTOS CINCO LUSTROS se registraron varios intentos de aterrizar en legislación secundaria la reforma del artículo 6º Constitucional. ¿Qué debería significar que el Estado garantizara a sus ciudadanos el acceso a la información? Algunos intentos fueron claramente detenidos por los propios medios de comunicación. Ni la prensa escrita ni los medios electrónicos podrían aceptar, de ninguna manera, una ley que tuviese la libertad de reglamentar la actuación de los medios. Cualquier intento se ha entendido, entonces, como una limitante a la libertad de expresión.<sup>3</sup> El tema se enredó tanto en varias ocasiones que las diez palabras que coronan el texto del mencionado artículo durmieron el sueño de los justos por más de dos décadas.

Y DESPUES DE TAN PROFUNDO LETARGO despertaron y cobraron vida aceleradamente. Lo que no deja de ser sorprendente es que ahora, sin que el presidente de la República orquestara el movimiento jurídico político y sin mandato expreso de por medio, sólo tomaron cuatro años para que todos los estados de la República aprobaran su respectiva ley de transparencia. Dos entidades que fueron pioneras

2 Las discusiones políticas no sólo tienen sentido en contextos específicos, sino que son definidas por el propio contexto. La discusión sobre el contenido de la reforma política de 1977 partía de la lógica de incluir a los partidos políticos en el concierto. Es una verdad irrefutable que la reforma de Reyes Heroles centró el debate del derecho a la información en la necesidad de garantizar a los partidos políticos el acceso a los medios de comunicación.

3 Por ello, muchos periodistas se opusieron a la aprobación de la LFTAIPG y, en los estados, con mayor o menor fuerza han trabajado denodadamente para evitar que prevaleciera una ley de esta naturaleza. El caso más claro es Tabasco, donde una buena parte de la prensa local ha trabajado abiertamente en contra de la posibilidad de aprobar una ley de transparencia. Es una de las últimas entidades federativas que aprobaron la ley de acceso a la información, junto con Chiapas, Hidalgo y Oaxaca, todas ellas en 2006.



ras en aprobarlas y publicarlas –Jalisco y Aguascalientes– se vieron en la necesidad de derogarlas y aprobar otras nuevas, mucho más completas para alcanzar los vertiginosos avances en la materia. El Distrito Federal –que había aprobado una ley hecha para que no funcionara y sirviera para todo menos para garantizar el acceso a la información– se vio en la necesidad de aprobar una nueva ley completamente diferente, es decir, que funcionara.

MÉXICO, PUES, ENTRÓ EN LA ERA DE LA TRANSPARENCIA. Si bien no es pionero, habida cuenta que Suecia nos lleva dos siglos de ventaja, y países como Colombia, Estados Unidos y Francia tienen leyes de acceso a la información bastante anteriores al actual boom que involucra a más de 130 países de todo el mundo;<sup>4</sup> México está innovando con la creación de organismos autónomos y colegiados que garantizan el ejercicio del derecho a la información, vigilan su correcto funcionamiento y velan por una cultura política de la transparencia y la rendición de cuentas.

MÉXICO Y OTROS ONCE PAÍSES cuentan con un organismo encargado de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.<sup>5</sup> De hecho, uno de los ejes articuladores de la creación de la LFTAIPG, que apareció mencionado por primera vez en la exposición de motivos del proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados en 2002, se refiere a la creación de instituciones responsables de su aplicación e interpretación. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, se previó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).<sup>6</sup>

AL DÍA DE HOY, la Federación, el Distrito Federal, los treinta y un estados de la República y varios municipios del país cuentan con una ley de transparencia y acceso a la información. Leyes de algunas entidades federativas difieren de la federal, por ejemplo, con el ámbito de su competencia, como la legitimación de los partidos políticos como sujetos obligados (que sólo conoce el IFE en el ámbito electoral); el requerimiento de identificación o residencia para solicitar información (Guanajuato, Quintana Roo, San Luis Potosí, Guerrero); los períodos de reserva de la información clasificada, que fluctúa desde los cuatro y cinco años (Morelos y Baja California) hasta los dieciocho años (Yucatán); la información pública sin mediar solicitud, mejor conocida como obligaciones de transparencia; el acceso por medios electrónicos; y hasta la naturaleza jurídica del órgano regulador de acceso a la información.<sup>7</sup> Interesante es la configuración del órgano regulador de acceso a la información, como se observa a continuación:<sup>8</sup>

1. **ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO** en trece estados: Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.

4 Más información en internet: <http://www.privacyinternational.org/foi/foi-laws.jpg>

5 Bélgica, Estonia, Canadá, Eslovenia, Francia, Hungría, Irlanda, Letonia, Tailandia, Portugal y Reino Unido, junto con México, cuentan con comisionados ex profeso para garantizar el ejercicio de este derecho. Más información en internet, <http://www.ifai.org.mx/cancun/index.php?lang=esp&seccion=linksAcceso>.

6 Los otros dos ejes articuladores de la Ley son, en primer lugar, procurar un conjunto de información que le permita a los ciudadanos tener un conocimiento directo de las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados del gobierno; y en segundo lugar, el derecho de los particulares de requerir información a los sujetos obligados.

7 IFAI, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, IFAI, México, febrero de 2007, publicación electrónica. Disponible en internet, [http://www.ifai.org.mx/test/eym/Estudio\\_Comparativo.pdf](http://www.ifai.org.mx/test/eym/Estudio_Comparativo.pdf).

8 IFAI, *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información pública*, IFAI, México, febrero de 2007, publicación electrónica, pp. 55-59.

2. **ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO**, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Existe en quince estados, además del IFAI a nivel federal: Chiapas, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Guerrero, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.
3. **ÓRGANO CON AUTONOMÍA TÉCNICA**, adscrito al Congreso del Estado de Sonora.
4. **ÓRGANO DE CARÁCTER CONSULTIVO**, en Baja California.
5. **ORGANISMO INTERINSTITUCIONAL** conformado por integrantes de los poderes públicos y los municipios del estado, en Baja California Sur.

**PODEMOS AFIRMAR QUE**, a cuatro años de vigencia de las leyes de transparencia y acceso a la información en nuestro país, los mexicanos tenemos un instrumento útil y efectivo para ejercer nuestro derecho a saber, a conocer lo que hacen nuestros gobernantes y exigir que la gestión pública rinda cuentas a la sociedad. Hemos sido testigo de la formación de una auténtica cultura de la transparencia, con muchos destellos y también algunas sombras.

**ES IMPORTANTE RECONOCER** que los ciudadanos se han apropiado del derecho de acceso a la información. Es significativo que Jalisco, Aguascalientes y el Distrito Federal se hayan visto obligados a derogar sus primeras leyes para aprobar un marco normativo nuevo, mucho más completo y congruente, y en el que se recogieron demandas ciudadanas enfocadas a tener un órgano encargado de la aplicación de la ley y, lo más importante, de resolver con eficacia las controversias entre la autoridad y el ciudadano. En los casos de Jalisco y Aguascalientes, se crearon órganos reguladores de acceso a la información. Con relación al Distrito Federal, se reconoció que el organismo creado por la ley anterior estaba diseñado para no funcionar y se cambió la ley en su totalidad, para volver funcional al actual Instituto de Acceso a la Información Pública.

**LAS LEYES DE JALISCO, AGUASCALIENTES Y DEL DISTRITO FEDERAL** cambiaron gracias a la presión de los ciudadanos y, paradójicamente, de los medios de comunicación, particularmente *Reforma* y *El Universal*, que han tenido un papel fundamental como impulsores de estos procesos. Esta presión fue especialmente persistente en el caso del Distrito Federal. En Jalisco, por cierto, los medios que insistieron en mayor medida con la utilización de la ley han sido *Público* y *Mural*.

**RECONOCER LOS AVANCES**, identificar los retrocesos y, quizá lo más importante, analizar las vías que permitan la mejora de la legislación y las instituciones, es a lo que debemos comprometernos quienes trabajamos, estudiamos, criticamos, vivimos el ejercicio de la transparencia y garantizamos el derecho de acceso a la información en México. La transparencia y el acceso a la información no pueden estar sujetos a la voluntad política de gobernantes que en muchos casos ven la ley como una intolerable molestia de los ciudadanos a los servidores públicos. Hacer de la transparencia una política pública de Estado, supone incorporarla como parte esencial del propio proceso burocrático para asegurarnos que funcione como un acelerador de la eficiencia y un incentivo a la buena gestión documental. Por ello, se ha desatado en nuestro país una discusión que tenderá a cobrar relevancia: la necesidad de elevar a rango constitucional los principios mínimos de este derecho.



## LAS BASES CONSTITUCIONALES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

**CUATRO AÑOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN** han permitido forjar ciertos principios básicos y reconocer que determinadas cuestiones operativas hacen posible el acceso a la información pública. Hay comunes denominadores y hay, también, aspiraciones fundamentales. Contamos con suficiente experiencia tanto de logros como de fracasos.

**ENTRE LOS ASPECTOS FUNDAMENTALES** de cualquier ley de acceso a la información en nuestro país –si podemos hablar de un modelo mexicano– se encuentra, en primer lugar, el principio de publicidad de la información, que permite a los ciudadanos someter las políticas públicas al escrutinio de su propio entendimiento, y que se ubica en la tradición kantiana de encontrar el mejor criterio ético del comportamiento político.<sup>9</sup> También figuran el principio de gratuidad –favorecido enormemente por la puesta a disposición de la información en medios electrónicos a través de internet, como el Sistema de Solicituds de Información (SISI) e INFOMEX–; la existencia de requisitos mínimos para solicitar información por medio de procedimientos sencillos y expeditos; la creación de un órgano rector colegiado y autónomo; los lineamientos de clasificación y archivos; un capítulo de sanciones para los sujetos obligados y servidores públicos responsables; la obligación de las dependencias y entidades para que hagan pública su información sin mediar una solicitud de los ciudadanos –obligaciones de transparencia–; plazos precisos para todas las etapas del ejercicio del derecho a la información; medios de impugnación con plazos claros; la legitimación de sujeto obligado para cualquier persona o entidad que reciba y administre recursos públicos –lo cual incluye a los partidos políticos, los organismos intermunicipales, particulares, entre otros–; la protección de los datos personales en poder del gobierno y la promoción de una cultura de transparencia y la rendición de cuentas.

**DISCUTIR ACERCA DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN** del acceso a la información implica reconocer estos fundamentos, bases o principios generales que motivan la creación de leyes e instituciones que garanticen el ejercicio de este derecho de manera uniforme y efectiva. También la constitucionalización enfrenta numerosos dilemas, como el escaso apoyo presupuestal para la instrumentación de las instituciones, programas y políticas; la debilidad política de algunos órganos reguladores, que resulta en problemas de credibilidad, autonomía y conflictividad interna; así como el problema competencial entre los órdenes estatal y municipal de gobierno.<sup>10</sup>

9 David Luban, "El principio de publicidad", en Robert E. Goodin (compilador), *Teoría del diseño institucional*, Gedisa, Barcelona 2003, p. 198.

10 Resulta paradigmático el caso de la controversia entre el Ayuntamiento de Guadalajara y el Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEI). Por un lado, aparece el problema de si los congresos estatales tienen facultades para crear órganos constitucionales autónomos y, por otro, si el órgano regulador de acceso a la información viola el ámbito de competencia del municipio. Podemos afirmar que los congresos de las entidades federativas sí tienen facultades para crear un órgano constitucional autónomo, ya que no se está constituyendo un nuevo poder público, sino que su creación hace operativo un principio establecido en la Constitución estatal. Ninguna ley prohíbe la creación de órganos constitucionales autónomos. En suma, la creación de órganos reguladores del acceso a la información en los estados, como el ITEI, se justifica si el objeto de dicha institución es la protección y el pleno ejercicio de un derecho fundamental. En cuanto al segundo problema, que tiene que ver más con consideraciones contingentes de competencia política, debemos entender que, por principio, en las relaciones entre los municipios y los órganos reguladores del acceso a la información no hay violación a la autonomía ni a la competencia municipal. En el caso particular, el ITEI no es una autoridad intermedia, sino que pertenece al ámbito estatal; no vulnera, sino que protege el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales. Su existencia brinda uniformidad al ejercicio de estos derechos. Por su parte, los municipios pueden emitir reglamentos en línea con la legislación estatal, teniendo en cuenta que lo fundamental es la tutela del derecho de acceso a la información. Es decir, los municipios pueden mejorar, mas no limitar el alcance del ejercicio de este derecho.

**PUESTAS ASÍ LAS COSAS,** la llamada *Declaración de Guadalajara* es el primer esfuerzo, el mapa de ruta que se trazó para transformar y democratizar al Estado en todos sus niveles, a través de la transparencia como un auténtico acuerdo nacional. Quienes suscribieron este documento reconocen que las entidades federativas deben colocar el tema de la transparencia como prioridad indiscutible, con un entramado legal e institucional que abarque todos los niveles de gobierno. Se trata de un nuevo contrato en el marco del pacto federal, donde Federación, estados y municipios asumen responsabilidades, afianzando la rendición de cuentas y profundizando la democracia.<sup>11</sup>

**EL ENTUSIASMO SURGIDO** en ese momento nos ha conducido inevitablemente al *cómo hacer posible* el espíritu de la Declaración de Guadalajara. Para avanzar en esos propósitos, se propuso una reforma constitucional que plasmara los mínimos de transparencia y acceso a la información que deben existir a lo largo y ancho de la República Mexicana.

**EL PRIMER PASO LO DIMOS** el 1 de marzo de 2007, cuando se aprobó, en el Congreso de la Unión, la iniciativa de reforma constitucional a favor del derecho de acceso a la información y la transparencia, iniciando así el proceso de ratificación en los congresos locales para aprobar tan trascendental reforma. El pasado 20 de julio, dimos el último paso al publicar en el *Diario Oficial de la Federación* el “Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.<sup>12</sup>

**CON ESTA REFORMA,** se eleva a rango constitucional el derecho de acceso a la información pública; se obliga a las entidades federativas y al Distrito Federal a contar con órganos especializados en materia de transparencia, y se prevé un plazo de un año para cumplir con dichas disposiciones, y dos años para contar con los medios tecnológicos que permitan acceder a los mexicanos a la información. Las bases constitucionales de la transparencia implicaron

11 Los gobernadores que suscribieron la Declaración de Guadalajara son José Reyes Baeza Terrazas, Amalia García Medina y Luis Armando Reynoso Fermat, de Chihuahua, Zacatecas y Aguascalientes, respectivamente. Cabe destacar que estos personajes provienen de las tres principales fuerzas políticas, muestra ineludible de que la clave actual de la configuración de la agenda de la constitucionalización del derecho a la información es el consenso político. Más información en internet, [http://www.ifai.org.mx/eventos/2005/guadalajara/dec\\_G.pdf](http://www.ifai.org.mx/eventos/2005/guadalajara/dec_G.pdf)

12 Disponible en internet, [http://www.ifai.org.mx/informe/PublicacionDOF20Jul\\_2007.pdf](http://www.ifai.org.mx/informe/PublicacionDOF20Jul_2007.pdf).

## LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEBEN COLOCAR EL TEMA DE LA TRANSPARENCIA COMO PRIORIDAD INDISCUTIBLE



## EL ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL ES UN PRODUCTO DE LA DEMOCRACIA DESTINADO A FORJAR CIUDADANÍA

la adición de un segundo párrafo y siete fracciones al artículo 6º de la Constitución General.<sup>13</sup>

**¿LA CONSTITUCIÓN ES** el único remedio a todos nuestros males? Desde luego que no. Constitucionalizar el derecho a la información no es la solución al reto de la heterogeneidad y, mucho menos, acaba con la falta de voluntad política de muchos actores institucionales; simplemente plantea un piso del cual partir con la aspiración de garantizar un derecho humano básico que permita desarrollar políticas públicas que faciliten el acceso a cualquier mexicano a la información federal, la información de las entidades federativas y del Distrito Federal; acceso a la información de documentos en poder de cualquiera de los municipios, las entidades federativas, los poderes públicos, los organismos autónomos, y de todos aquellos que usan y gastan dinero del erario.

**EL ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL** es un producto de la democracia destinado a forjar ciudadanía. Ha dado pasos de manera significativa y no está exenta de amenazas, pero sólo puede avanzar a partir de que los ciudadanos la usen y la defiendan. Podemos apostar que la constitucionalización del derecho de acceso a la información volverá a alterar la relación entre gobernantes y gobernados. Los ciudadanos tendrán una herramienta efectiva para controlar al poder. Significa el *empoderamiento* de los ciudadanos para interpelar de manera directa a los gobernantes.

**PERO DE ESO SE TRATA.** Son las exigencias de la democracia, de nosotros los ciudadanos que requerimos a nuestro gobierno la rendición de cuentas de su quehacer gubernamental, así como exigir la plena satisfacción de nuestro derecho a saber. ☐

13 “[...] Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes”. Más información en internet, <http://www.ifai.org.mx/informe/Art6.html>.



ISIDRO H. CISNEROS\*

# Elecciones transparentes en la Ciudad de México

NUESTRA DEMOCRACIA SE HA CONSTRUIDO a partir de reformas progresivas impulsadas por la sociedad civil y los partidos políticos en un esfuerzo de apertura que se ha prolongado por un largo período y ha requerido de importantes compromisos entre los actores relevantes. Un aspecto central de nuestro cambio político ha estado representado por una exigencia social para aumentar constantemente los niveles de transparencia con los que se organizan los procesos electorales. Bajo esta lógica, el conjunto de actividades que se realizan con el fin de capacitar a los ciudadanos para fungir como autoridad receptora del voto el día de las elecciones, así como el diseño y la operación de los Programas de Resultados Electorales Preliminares (PREP), y en general toda la organización de las elecciones deben realizarse bajo el principio democrático de total y absoluta claridad y certeza.

SI ANALIZAMOS NUESTRO SISTEMA POLÍTICO a la luz de los efectos que la transparencia puede tener en él, debemos concluir que "contribuye a que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las actividades gubernamentales. Esto permite que los ciudadanos se transformen de una población generalmente pasiva, que sólo acude a las urnas durante momentos específicos, en actores que llamen a rendir cuentas a sus gobernantes y que participen en el diseño de las políticas públicas."<sup>1</sup> Dentro de las reformas político-electorales, el principio ético de máxima publicidad ocupa un lugar preponderante, pues debe caracterizar el actuar de las instituciones mexicanas para la formación de nuevas inercias institucionales, que ayuden a combatir la corrupción y la discrecionalidad en los actos de autoridad.

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia. Actualmente es Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal.

<sup>1</sup> John M. Ackerman e Irma E. Sandoval. *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2005, p. 18.

LA FÓRMULA KANTIANA<sup>2</sup> sostiene que si una decisión se toma con fundamento en criterios que no pueden hacerse públicos, no debería tomarse. Los actores políticos han manifestado su compromiso indeclinable con esta premisa, como un elemento básico de la nueva etapa democrática que nuestro país aspira a instaurar. Al respecto existen incluso recomendaciones de expertos internacionales. Steven B. Webb escribe: "The legal framework governing access to information was felt to be in need of substantial overhaul and amplification [...] Some felt that Mexico could learn from the experiences of other countries in expanding and facilitating access to official governmental records, accounts, and other information."<sup>3</sup>

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN en la nueva etapa de democratización de nuestras sociedades es un indicador fundamental para evaluar la calidad de la democracia. Como ha señalado Alejandro Ferreiro: "La democracia del futuro, probablemente será aquella que sea capaz de poner a disposición de las personas el conocimiento e información que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía. Donde esté la información estará el poder. La democracia del mañana será tal sólo si las personas fundamentan, ejercen y potencian sus derechos ciudadanos a partir del acceso oportuno a la información relevante del quehacer estatal. Si, por el contrario, la información –y en especial la relativa a la cosa pública– se hace impenetrable a los ojos de la sociedad, y se mantiene concentrada en unos pocos, no sólo la ética pública, sino la propia democracia, enfrentarán grave amenaza."<sup>4</sup>

EL COMPROMISO CON LA TRANSPARENCIA se ha expresado, más allá de las leyes electorales, en la creación de leyes de transparencia y de acceso a la información tanto en el ámbito federal como en el local. Pero el verdadero reto es desterrar las viejas prácticas, heredadas del régimen autoritario en que se desarrolló

<sup>2</sup> Kant fue quizás el primer pensador en resaltar la profunda relación que existe entre la ética y la transparencia. Formuló una máxima moral según la cual toda acción relativa al derecho de otros es contraria al derecho y a la ley si su máxima [...] no permite publicidad. Que una acción pueda hacerse pública no es condición suficiente, pero sí necesaria, para que esa acción sea moral. La voluntad de mantener una acción en secreto implica que esa acción no es universalmente aceptable por su valor intrínseco." Eduardo Guerrero Gutiérrez, "La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México", en *Ensayos: cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*, Instituto Federal Electoral, México 2003, p. 14.

<sup>3</sup> El marco legal que regula el acceso a la información aparece necesitado de una sustancial revisión, reparación y amplificación [...] Algunos sienten que México puede aprender de las experiencias que otros países han tenido expandiendo y facilitando el acceso a archivos oficiales gubernamentales, cuentas y otra información. Marcelo M. Giugale et al. Mexico. A comprehensive Development Agenda for the New Era. The World Bank, Washington, D. C. 2001, p. 731.

<sup>4</sup> Alejandro Ferreiro Yazigi, "Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción", ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción, Durban (Sudáfrica), 1999.



nuestro presidencialismo. Una de las características disfuncionales de ese sistema fue la facilidad con que las leyes podían ser inobservadas desde los órganos del Estado. Ello dio paso a la creación de organismos autónomos ciudadanizados en nuestro sistema constitucional, como garantes de algunas tareas esenciales, en cuya realización no debía caber la duda o la sospecha. Por eso, los organismos autónomos tienen un mayor compromiso en materia de transparencia y respeto de la legalidad.

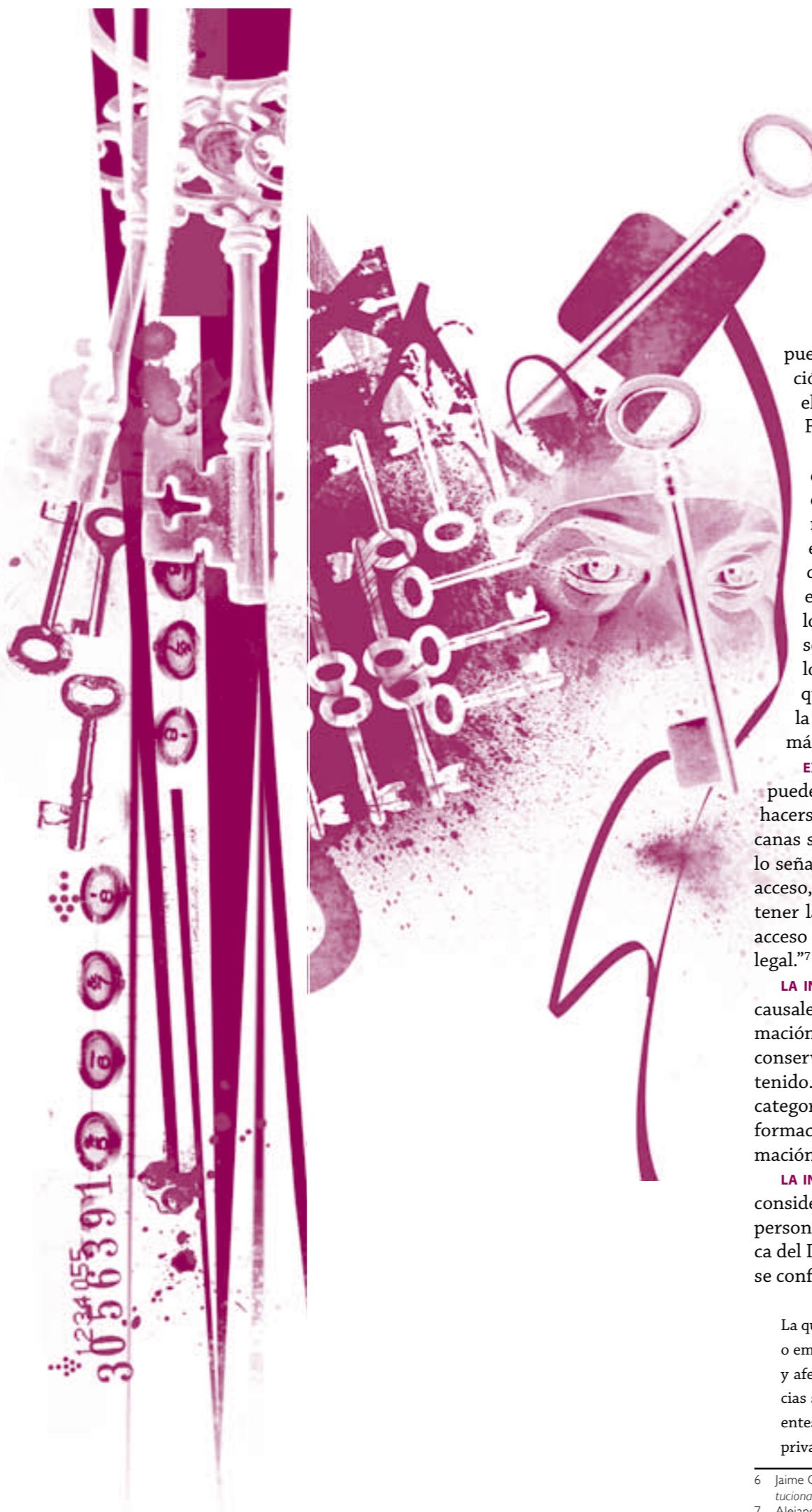
**LA CLASIFICACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL**, en concreto las boletas electorales y la información que ellas contienen, ha significado un gran reto para estos institutos. Han existido incluso, voces que señalaban que las boletas electorales no eran en realidad documentos, por lo que no podían ser conocidas por los ciudadanos. Pero la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya se ha manifestado al respecto y ha señalado claramente que las boletas son documentos electorales.<sup>5</sup> El permitir a la población el acceso a la información en poder de los entes públicos es concebido, desde la vieja visión que caracteriza todavía a muchos funcionarios públicos, como una concesión que sirve para entorpecer y cuestionar los actos de autoridad ya emitidos, en vez de transparentarlos y legitimarlos. Pero el Estado, por regla general, no debería tener razones para ocultar información a su población.

**LOS MANDATOS LEGALES** que regulan el acceso a la información en el Distrito Federal son muy claros. Mientras la documentación contenida en los paquetes electorales era parte de un expediente sobre el que se pronunciarían los tribunales electorales, no podía ser conocida por terceros. En el ámbito electoral, una vez concluidos los comicios y la calificación del proceso, la función electiva de las boletas electorales termina. No es posible emitir nuevos actos electorales con fundamento en su contenido, por lo que el Código Electoral del Distrito Federal, en su artículo 212º, impone su destrucción en un plazo determinado.

**SIN EMBARGO**, las autoridades del Estado tienen obligaciones en diferentes materias. Un órgano emite resoluciones, actos administrativos o legislativos de acuerdo a la ley que lo rige, pero ello no obsta para que deba cumplir con otras leyes de diversos temas, como pueden ser la responsabilidad patrimonial del Estado, el respeto y la vigencia de los derechos humanos, responsabilidades administrativas de los servidores públicos o la materia de transparencia y acceso a la información pública.

**EN CADA CASO EXISTEN** órganos del Estado específicos y procedimientos que deben contemplarse en atención a la materia de que se trate. Mientras los actos del Instituto Electoral del Distrito Federal, autoridad electoral administrativa local, sobre resoluciones de acceso a información,

**LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN YA SE HA MANIFESTADO AL RESPECTO Y HA SEÑALADO CLARAMENTE QUE LAS BOLETAS SON DOCUMENTOS ELECTORALES**



pueden ser revisados por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, sus resoluciones en materia electoral, son revisadas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal.

**ENTREMOS, PUES, AL ANÁLISIS** de las boletas electorales como documentación desde el punto de vista de la regulación específica en materia de transparencia. Dejemos apuntado solamente que al momento de emitir sus decisiones, los órganos electorales deben saber que entre sus fines se encuentra el contribuir al desarrollo de la vida democrática y el fortalecer el sistema de partidos políticos. Dado que “La credibilidad de los sistemas parlamentarios o presidenciales, ambos representativos, depende sobre todo del grado de transparencia de los procesos de decisión política. La democratización de cualquier sistema político está en relación con la lucha en pro de la consecución de nuevas formas e instrumentos de publicidad más efectivos.”<sup>6</sup>

**EXISTE CIERTA INFORMACIÓN** en poder de los entes públicos que puede considerarse de acceso restringido. Todo lo demás debe hacerse público por mandato de ley. En este punto, las leyes mexicanas se hallan en los más altos estándares internacionales, como lo señalan los teóricos del tema. “La regla general debe ser el libre acceso, y la excepción el secreto. Asimismo, deben los ciudadanos tener la posibilidad de cuestionar judicialmente la denegación de acceso que la administración fundamente en razón de alguna causa legal.”<sup>7</sup>

**LA INFORMACIÓN PUEDE CONSIDERARSE** de acceso restringido por dos causales básicas: o se trata de información confidencial, o de información que debiera ser pública, pero que las autoridades requieren conservar en reserva por algún tiempo por la naturaleza de su contenido. Podemos llegar a la conclusión de que existen tres posibles categorías para la información en poder de los entes públicos: información pública, información confidencial y, finalmente, la información reservada.

**LA INFORMACIÓN CONTENIDA** en las boletas electorales no puede ser considerada confidencial, debido a que no contienen ningún dato personal. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal señala la información que puede considerarse confidencial en su artículo 4º, fracción V, y la define como:

La que contiene datos personales relativos a las características físicas, morales o emocionales, origen étnico o racial, domicilio, vida familiar, privada, íntima y afectiva, número telefónico privado, correo electrónico, ideología, referencias sexuales y toda aquella información que se encuentra en posesión de los entes públicos, susceptible de ser tutelada por el derecho fundamental a la privacidad, intimidad, honor y dignidad;<sup>8</sup>

6 Jaime Cárdenas Gracia. “El modelo participativo y deliberativo”, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, número 11, julio-diciembre 2004, p. 3.

7 Alejandro Ferreiro Yazigi, *op. cit.*

8 Fracción reformada gofd 28-10-2005. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y Reglamento Interior de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Coordinación de Comunicación Social del infodf, 2a edición, agosto de 2006.

5 “Material electoral y documentación electoral son conceptos diferentes”, Sala Superior, tesis S3EL 012/2005.

**LA DEFINICIÓN ANTERIOR** no permite clasificar las boletas electorales como información confidencial, dado que su contenido no puede relacionarse con ciudadano alguno.

**TAMPoco PUEDE UBICARSe** dentro de alguna de las hipótesis de reserva que establece la misma Ley de Transparencia. En efecto, del análisis de cada una de las fracciones enumeradas limitativamente por la Ley de Transparencia local en su artículo 23º, se concluye que las boletas electorales no constituyen información reservada.

**EN EFECTO**, la divulgación de su contenido no puede poner en riesgo la seguridad pública nacional o del Distrito Federal, y aun en este caso extremo, no es posible reservar la información contenida en las boletas electorales, porque la respuesta a un ciudadano en dicho sentido, tendría que ir acompañada de la “prueba de daño”, como lo señala el artículo 28º de la Ley de Transparencia local, acreditando que el daño que puede producirse con la publicidad de la información es mayor que el interés público de conocerla, siendo que las autoridades electorales carecen de informes de inteligencia capaces de acreditar tales circunstancias.

**LA DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN** contenida en las boletas no pone en riesgo la vida, la seguridad o la salud de persona alguna o el desarrollo de investigaciones reservadas. Tampoco impide las actividades de verificación sobre el cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de justicia y la recaudación de las contribuciones. Es claro que no existe una ley que expresamente considere a las boletas electorales como información reservada.

**SOBRE EL PARTICULAR ES DESTACABLE** que la clasificación de cierta información como reservada, para poder ser invocada frente a los ciudadanos, debe derivar de un mandato expreso de la ley. Pero debe considerarse que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal entró en vigor en el año 2003, lo que implica que para que una disposición legal pueda considerarse referente a la materia de transparencia y acceso a la información debería provenir de una reforma posterior a la entrada en vigor de la ley de la materia. ¿El código electoral o alguna otra ley, podrían contemplar una excepción a una ley de transparencia que aún no existía? Nuestra respuesta es evidentemente que no.

**CONTINUANDO CON EL ANÁLISIS** de las hipótesis de reserva de cierta información, cabe decir que, para el caso de las boletas electorales, no puede involucrarse el secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal. No se relaciona con la propiedad intelectual, patentes o marcas en poder de un ente público. Las boletas electorales tampoco pueden considerarse parte de la prevención en materia de seguridad pública o procuración de justicia. Ya no forman parte de expedientes judiciales, pues la autoridad jurisdiccional en materia electoral se ha pronunciado al respecto y la resolución ha causado ejecutoria. No se trata de procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos ni de infor-

**ES CLARO QUE NO EXISTE UNA LEY QUE EXPRESAMENTE CONSIDERE A LAS BOLETAS ELECTORALES COMO INFORMACIÓN RESERVADA**



mación que contenga opiniones que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos. No son parte de estrategias y medidas a tomar por los entes públicos en materia de controversias legales. Tampoco pueden generar una ventaja personal indebida en perjuicio de un tercero o de los entes públicos, ni constituyen la transcripción de las reuniones e información obtenida por las comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cuando se reúnen en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras.

**UN ELEMENTO ADICIONAL** que no ha sido contemplado en el debate público sobre el acceso a la información de las boletas electorales, es que considerar que cierta información es reservada, obliga a las autoridades a determinar el tiempo por el que dicha información no podrá ser consultada, que puede llegar en el Distrito Federal hasta los doce años.

**DICHA OBLIGACIÓN** va de la mano con la obligación de conservarla para que una vez concluido el período de reserva, los ciudadanos puedan acceder a la información que dichos documentos contienen. La respuesta de la autoridad que clasifique cierta información como reservada debe designar a la autoridad responsable de su conservación, guarda y custodia, tal como lo señala el artículo 28º de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

**LO QUE NO PUEDE HACERSE**, es declarar una información reservada por cierto tiempo y destruirla en el inter para evitar su consulta. Ello significaría un grave retroceso en materia de transparencia y democracia, así como una flagrante violación a la Ley de Transparencia.

**PARA PODER DAR CUMPLIMIENTO** a los mandatos del Código Electoral del Distrito Federal, que obligan a destruir la documentación electoral, se tenía que acatar la Ley de Transparencia y declarar la información contenida en dichos documentos como información pública, pues reservarla y ocultarla a los ciudadanos nos obligaría a conservarla por un período máximo de doce años, lo que significaría violentar el Código Electoral del Distrito Federal.

**LA FORMA DE ARMONIZAR** los instrumentos legales electorales y en materia de transparencia en el Distrito Federal, fue la de responder a las solicitudes de información que solicitaban acceso a las boletas electorales afirmativamente. De esa forma se permite a los ciudadanos ejercer el derecho constitucional consagrado en el artículo 6º de nuestra Carta Magna y, al mismo tiempo, cumplir con los mandatos legales que en materia electoral debe respetar el Instituto Electoral del Distrito Federal.

**NO CABE DUDA DE QUE LA TRANSPARENCIA** debe ser un elemento esencial en la construcción de la nueva gobernabilidad democrática, característica de un verdadero estado de derecho. Ya lo ha señalado Philip Pettit “...aun si los agentes estatales respetaran siempre los intereses y las interpretaciones de los ciudadanos de a pie en su toma de decisiones, el hecho de que tengan la capacidad para no hacerlo así –el hecho de que tengan poder para interferir de modo arbitrario– implicaría que dominan a esos ciudadanos.”<sup>9</sup> La única forma real de asegurar a la ciudadanía que en los organismos electorales no existe arbitrariedad y que la ley y la voluntad ciudadana es la única base para la toma de decisiones, es transparentando su operación, especialmente en los temas más sensibles, hasta los máximos legales. □

<sup>9</sup> Philip Pettit. *Republicanismo, una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Tr. Toni Domenech, Paidós, Barcelona 1999, p. 225.



JOSÉ RUBÉN ALONSO GONZÁLEZ\*

# Transparencia en Jalisco: el reto de puertas abiertas



**EN JALISCO, EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA** se incorporó como una palabra clave y aglutinadora de exigencia ciudadana y ofrecimiento político. Punto de referencia fue la creación de la primer Ley de Transparencia e Información Pública a escala nacional, que con deficiencias, retomó y provocó una dinámica social y política que no se detiene y se ha convertido en una exigencia central en el quehacer y políticas públicas.

**CÓMO REFERENCIA DEL EMPLEO** de la palabra *transparencia* en el discurso político, tenemos que en los respectivos mensajes al país con ocasión de la entrega de sus respectivos informes de gobierno ante el Congreso de la Unión, Carlos Salinas de Gortari<sup>1</sup> mencionó en diez ocasiones la palabra transparencia, de las cuales cuatro con relación al tema electoral y tres al Programa Solidaridad; Ernesto Zedillo Ponce de León,<sup>2</sup> por su parte, la empleó en seis ocasiones, de las cuales cuatro hacían referencia a lo electoral; en tanto, Vicente Fox Quezada<sup>3</sup> registra veinte menciones, de las cuales nueve tuvieron que ver con rendición de cuentas y derecho a la información; tres, con relación al combate a la pobreza, y dos, de manera genérica. Aunado a ello, a la fecha todos los portales de la internet que tienen los gobiernos de las entidades y el gobierno federal cuentan con un vínculo sobre transparencia y al menos la mitad un vínculo con "Índice de Transparencia Fiscal", y desde del pasado 10 de febrero de 2007, con Hidalgo, todas las entidades del país cuentan con "leyes de transparencia" y/o "acceso a la información" pública gubernamental, tras un proceso que arrancó en Jalisco en diciembre de 2001.<sup>3</sup>

## UN DERECHO FUNDAMENTAL

**EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA** se ha desarrollado recientemente en México desde la comprensión del derecho a la información, y es a partir de éste como adquiere sus implicaciones y alcances.

\* Licenciado en Filosofía, investigador de la Universidad del Valle de Atemajac, periodista durante 14 años en los periódicos Siglo 21, Público-Milenio y Radio Metrópoli. Actualmente, director general de Proyectos de Políticas Públicas del Gobierno del Estado de Jalisco.

1 Ver: [www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf](http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/re/RE-ISS-09-06-17.pdf)

2 Ver: <http://zedillo.presidencia.gob.mx>

3 Ver: "Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información" elaborado por el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). URL: [www.ifai.org.mx/test/eym/Estudio\\_Comparativo.pdf](http://www.ifai.org.mx/test/eym/Estudio_Comparativo.pdf)

**POR DERECHO A LA INFORMACIÓN**, como lo han sostenido Jorge Carpizo, Ernesto Villanueva y Sergio López-Ayllón, y tomando como referencia el artículo 19º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 13º de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de "San José"), se entiende como la facultad inalienable de toda persona de "buscar", "recibir" y "difundir", de manera libre cualquier tipo de información, datos, ideas, opiniones, noticias. Esas tres facultades o vertientes del derecho a la información, a su vez tienen implicaciones específicas: el "buscar" incluye investigar y acceder; el "recibir", ser informado; y el "difundir" la tradicional "libertad de expresión" y la libertad de comunicación.

**AHORA BIEN, LA INFORMACIÓN**, como conjunto de datos para fines específicos y la generación de conocimientos, exige por su propia naturaleza el que ésta reúna cualidades particulares, como que sea "veraz", es decir, verificable, objetiva e incluso congruente; "completa", es decir, que incluya todo aquello que le da identidad como información específica, y si la ubicamos en un proceso de comunicación, la información completa debe atender y responder, sea de manera positiva o negativa, a las preguntas propias de dicho proceso: qué, quién, cómo, cuándo, dónde, por qué, para qué, con qué se hizo, se hace, se hará; y "oportuna", es decir, que se entregue y difunda cuando ésta se necesite.

**POR OTRA PARTE**, al precisar a qué tipo de información nos referimos, una primera distinción genérica es el considerar "información de interés público" e "información pública gubernamental". La primera, implica noticias y conocimientos de cualquier naturaleza, en la medida que el usuario de la información ve en ella elementos significativos y que le afectan o tienen que ver con él y su entorno; en tanto, la segunda, la "información pública gubernamental" es más específica y se refiere a toda aquella que se genera y está en resguardo por el ejercicio de una función pública; es pública gubernamental, además, no sólo por una razón economicista-contratual (gobernante-gobernado) en el sentido de que es público en la medida de que quien la genera y resguarda maneja y dispone recursos públicos que aportan los ciudadanos; no, la información gubernamental es pública porque se genera y resguarda en el ejercicio de una función pública, porque con ella se toman decisiones a nombre de los gobernados y mandantes, y porque las decisiones implican, afecta y comprometen, en distinto grado y nivel, a los individuos y la comunidad.

**DESDE ESTA PERSPECTIVA** podemos situar la transparencia y considerar que sólo se comprende desde el derecho fundamental a la información.

El derecho a la información es el concepto genérico o matriz a que se refiere el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El derecho de acceso a la información es una vertiente del derecho a la información, y la transparencia es una de las garantías legales para imprimir de eficacia al derecho de acceso a la información pública en un estado democrático de derecho. (Villanueva: 2006)

## ¿QUÉ ES TRANSPARENCIA?

**¿PERO QUÉ ES TRANSPARENCIA?** Transparencia no es todo, pero su ámbito de aplicación es amplio y exigente, máxime cuando se trata de información pública gubernamental, y se le sitúa como una política pública.



**PARA NO PERDERNOS**, es necesario acotar algunos conceptos, y así delimitar sus alcances e implicaciones, retos y riesgos. De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, la primera acepción de “transparencia” se refiere a “la cualidad de transparente”; y “transparente” es un adjetivo que se dice de un cuerpo “a través del cual pueden verse los objetos claramente”, así como “translúcido”, y “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”.

**CON BASE EN LAS LLAMADAS** “leyes de transparencia” o de “acceso a la información” pública gubernamental, encontramos que no todas definen qué se entiende por “transparencia”. Sólo las leyes de Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Jalisco y Veracruz ofrecen una definición; en tanto, las leyes de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí Tabasco y la ley federal, que se autodenominan “de transparencia”, no incluyen una definición de lo que ofrecen como “bien jurídico” a proteger, promover y garantizar. En la ley de San Luis Potosí se acota que es de “transparencia administrativa”. El resto de las leyes locales o bien son de “acceso a la información” o sencillamente de “información”.

#### AGUASCALIENTES

“Transparencia: Atributo de la Información Pública que consiste en que esta sea clara, veraz, oportuna y suficiente en los términos de Ley” (Artículo 3º, fracción XXV. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes).

#### CHIHUAHUA

“Transparencia: Atributo de la información pública que consiste en que esta sea clara, oportuna, veraz, con perspectiva de género y suficiente, en los términos de Ley” (Artículo 3º, fracción XVII. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua)

#### HIDALGO

“Transparencia gubernamental: Es la acción por medio de la cual los servidores públicos de los sujetos obligados deben difundir Información Pública Gubernamental de manera permanente y actualizada cuando medie o no para ello solicitud de acceso” (Artículo 5º, fracción XI. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo).

#### JALISCO

“Transparencia: Conjunto de disposiciones y actos mediante los cuales los sujetos obligados tienen el deber de poner a disposición de las personas solicitantes la información pública que poseen y dan a conocer, en su caso, el proceso y la toma de decisiones de acuerdo a su competencia, así como las acciones en el ejercicio de sus funciones” (Artículo 7º, fracción VII. Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco).

#### VERACRUZ

“Transparencia: Es la obligación que tiene todo ente que posee información pública de hacer visibles sus actos” (Artículo 3º, fracción XVIII. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave).

**CÓMO SE OBSERVA EN LAS DEFINICIONES ANTERIORES**, hay puntos en común, pero diferencias sustanciales. En dos, Aguascalientes y Chihuahua, transparencia es el “atributo de la información pública”, en particular, que ésta sea “veraz, clara, oportuna y suficiente”, y Chihuahua añade “con perspectiva de género”; en Hidalgo es la “acción” de los servidores públicos sujetos a la ley de “difundir información” sin

## “TRANSPARENCIA: ES LA OBLIGACIÓN QUE TIENE TODO ENTE QUE POSEE INFORMACIÓN PÚBLICA DE HACER VISIBLES SUS ACTOS” (ARTÍCULO 3º, FRACCIÓN XVIII. LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE)



## LAS LEYES SON HERRAMIENTAS JURÍDICAS, Y LA TRANSPARENCIA SERÁ LA CONDICIÓN QUE GENERA CONDICIONES PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

necesidad de solicitud de ella; en Jalisco “disposiciones y actos” de los “sujetos obligados” por la ley de “poner a disposición” de solicitantes la información “que posean” y “dan a conocer”, además “el proceso y la toma de decisiones” y “las acciones en el ejercicio de sus funciones”; y en Veracruz “obligación” de quien posee información y “hacer visibles sus actos”.

**POR OTRA PARTE**, si tomamos en cuenta el objeto y las finalidades que consignan las 32 leyes de las entidades federativas y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tenemos que en todas es garantizar el “acceso a la información”; en el 71.9 por ciento tienen a la transparencia y/o publicidad de actos de gobierno; en el 65.6 por ciento, la protección de datos personales; en el 56.3 por ciento, la rendición de cuentas; en el 50 por ciento, la democratización, participación ciudadana y/o la toma de decisiones; en 31.3 por ciento, la “eficiencia y organización de documentos administrativos”; y con el mismo porcentaje son leyes “reglamentarias de la Constitución”, local en cada entidad e incluso algunas sobre la federal en materia de derecho a la información.

**DE LO ANTERIOR PODEMOS INFERIR** que de todas las leyes, y en la práctica, la transparencia se asocia e incluso se reduce al “acceso a la información” pública gubernamental, pero no hay una homogeneidad sobre qué es transparencia, y aún más, qué se pretende con leyes conocidas de manera genérica como de “transparencia”. Incluso, en el reciente dictamen de reforma al artículo 6º de la Constitución Federal, lo adicionado son “principios y bases” para “el ejercicio del derecho de acceso a la información”, destacando la incorporación del “principio de máxima publicidad” de “toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública”, pero que “sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes”.<sup>4</sup>

#### ALGO MÁS DE LO QUE DICE LA LEY

**PARA AVANZAR EN LA PRECISIÓN** del concepto de transparencia, conviene considerar lo señalado por Bernardo González-Aréchiga, quien establece cinco niveles de la comunicación que se pueden registrar entre un gobierno y la sociedad.

El primero y esencial, al que podemos considerar como transparencia estrecha, comprende la revelación de información clara y confiable y la atención a la consulta abierta a la ciudadanía. El segundo nivel de comunicación implica la rendición de cuentas por parte de autoridades y servidores públicos, sobre el desempeño de sus funciones, ante los Poderes del Estado y ante la sociedad. El tercer nivel, se refiere a la coordinación entre los Poderes del Estado, la cual debe darse de manera abierta frente al ciudadano. Los niveles cuarto y quinto son los más profundos e involucran consultar a la ciudadanía y tomar decisiones democráticas abiertas con resultados incuestionados e incuestionables; es decir, construir mayorías que amparen abiertamente las políticas públicas. (González-Aréchiga: 2004)

**LAS “LEYES DE TRANSPARENCIA”** y la transparencia misma no son fines en sí mismos. Las leyes son herramientas jurídicas, y la transparencia será la condición que genera condiciones para la rendición de

<sup>4</sup> Dictamen que adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta del Senado, No. 101. Año 2007, 24 de abril de 2007- URL: www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/?sesion=2007/04/24/I&documento=62

cuentas, y con el aporte de estas, la construcción de una sociedad democrática participativa.

**DESDE ESTAS ACOTACIONES**, retomamos lo que establece la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco. Primero, cuál es el objeto (materia o bien jurídico a proteger) en el estado: “garantizar el derecho fundamental de toda persona para conocer el proceso y la toma de decisiones públicas, así como para solicitar, acceder, consultar, recibir, difundir, reproducir y publicar la información pública en posesión de los sujetos obligados” (artículo 2º); en segundo lugar, la finalidad (objetivos con este instrumento jurídico):

“I. Consolidar el estado democrático y de derecho en Jalisco; II. Promover entre los sujetos obligados la transparencia y la rendición de cuentas, mediante el registro, archivo y protección de los documentos en que consta el proceso de toma de decisiones, así como los actos y decisiones públicas en sí mismas; III. Fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a través del ejercicio del derecho a la información pública oportuna y veraz; y IV. Proteger la información confidencial en poder de los sujetos obligados” (Ley de Transparencia e Información Pública: artículo 4º).

**RETOMANDO LO PLANTEADO**, y en aras de tener un punto de referencia más claro, además de lo expuesto en la propia ley sobre lo que es la transparencia, se puede considerar que ésta, como política pública, consiste en disposiciones, acciones y actitudes de los órganos y los miembros de Estado que propician y salvaguardan el derecho a la información, a través de la apertura de los procesos y los espacios de las decisiones públicas, para generar condiciones que mejoren la calidad de vida de las personas, garantizando la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

#### AHORA, ABRIR LAS PUERTAS

**DEFINIDO QUÉ ENTENDEMOS POR TRANSPARENCIA**, habrá que plantearse qué riesgos, y que de manera simultánea son retos, tiene la transparencia en Jalisco.

- a) **GARANTIZAR INSTRUMENTOS Y MECANISMOS** que aseguren la búsqueda, la recepción y difusión de información pública gubernamental con calidad: veraz, completa y oportuna.
- b) **LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL NO DEBE SER** sólo aquella que se genera ex profeso por una solicitud de información; debe ser con la que se toman decisiones públicas, si es que se quiere involucrar en ellas.
- c) **LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL** que se difunde sin necesidad de solicitud de por medio, además de cumplir con lo anterior, requiere que sea clara para el ciudadano común, pues éste no tiene por qué conocer y procesar lo que se le proporciona con base en criterios especializados propios de la administración pública; sin embargo, cuidar que en la “traducción” de la información como se genera para el dominio público no se tergiverse y termine siendo información distinta con la que se toman decisiones; o más grave aún, simular ser transparente.



#### LA TRANSPARENCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA IMPLICA UNA NUEVA CULTURA DE GOBERNAR Y HACER GOBIERNO

- d) **TRANSPARENTAR LOS ACTOS Y ACCIONES DE GOBIERNO**, en todos sus órdenes y niveles, debe apuntar naturalmente a una rendición de cuentas. No tendrá sentido una información transparente si no apunta a la rendición de cuentas, y ésta no se puede dar sin transparencia.
- e) **ASUMIR LA TRANSPARENCIA COMO UNA POLÍTICA PÚBLICA**, que involucre todos los niveles en el ejercicio de una función. La transparencia no puede ser sólo asunto de coyuntura o de la voluntad política de unos cuantos, en particular de quienes encabezan la administración pública. Mientras la transparencia no sea un asunto cotidiano, ésta estará sujeta al uso político.
- f) **ASUMIR QUE LA TRANSPARENCIA NO ES SÓLO DECIR QUÉ SE HIZO**, qué se hace y qué se hará. La transparencia como medio y condición para la rendición de cuentas implica, entre lo que se hizo, se hace y se hará, responder a quién o quiénes, cómo, cuándo, dónde, por qué, para qué y con qué. El funcionario público debe aprender a responder a todas las preguntas, incluyendo el qué no, por qué no; dar razones de sus decisiones, y asumir las consecuencias de éstas.
- g) **LA TRANSPARENCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA IMPLICA** una nueva cultura de gobernar y hacer gobierno, donde con información el ciudadano no sólo participa del poder, sino que éste es accesible y es parte de él; y como punto nodal de esta nueva cultura, comenzar a romper con la visión patrimonialista de la información gubernamental dentro de las estructuras e integrantes de gobierno y hacia fuera.
- h) **ASUMIR QUE LA TRANSPARENCIA ES** un medio que inhibe la corrupción, pues se abre al escrutinio público permanente y exigente; y hacia dentro de la administración pública genera condiciones para flujos de información y comunicación ágiles, abiertos, que hacen eficientes las tareas y encomiendas, que a fin de cuentas, los ciudadanos serán los beneficiarios.
- i) **CON TRANSPARENCIA SE ESTIMULA** la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, que en un primer momento podrá generar percepciones de inefficiencia por decisiones lentas y apertura de frentes e incorporación de actores que no tienen la responsabilidad de un funcionario público; sin embargo, este ejercicio legitimará las acciones que antes se tomaban en privado y/o en lo individual, alimentando confianza hacia quien o quienes tiene la responsabilidad última de decidir.

**LA TRANSPARENCIA NO ES SÓLO DEJAR QUE VEAN TODO**, sino dar razones del actuar y abrir las puertas para que con información participen. El reto es amplio y de largo plazo, pero cualquier paso que se dé en ello será sin retorno, en la medida que el ciudadano haga suyo y tenga las garantías de ejercer este derecho fundamental. ☐



VERÓNICA GUTIÉRREZ HERNÁNDEZ  
Y PAULA RAMÍREZ HÖHNE\*

# El derecho de acceso a la información pública en el mundo



## INTRODUCCIÓN

EL DESARROLLO DE LA LEGISLACIÓN en materia de transparencia y acceso a la información pública en el mundo ha respondido a razones y situaciones/condiciones particulares de cada nación. Sin embargo, puede decirse que la legislación se ha enfocado primordialmente al combate a la corrupción, y a erradicar los esquemas de privilegios y desigualdad. No obstante lo anterior, la experiencia internacional refleja que los beneficios de la transparencia van mucho más allá: la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, además de inhibir la corrupción, hacen eficiente el trabajo gubernamental (que necesariamente se traduce en una mejor calidad de vida para todos); lo legitiman, fortaleciendo la confianza de la sociedad en las instituciones y propiciando un clima adecuado para la relación entre gobernantes y gobernados. El derecho de acceso a la información pública constituye, por una parte, una herramienta fundamental para la toma de decisiones en la vida cotidiana (la información pública para la toma de decisiones privadas) y, por otra, beneficia a la sociedad al proporcionar las condiciones para elegir, vigilar y guiar la función pública en su beneficio y bienestar económico, social, cultural.

POR LO ANTERIOR, la motivación fundamental del desarrollo de leyes en materia de acceso a la información a nivel internacional ha sido otorgarle poder a la sociedad para que pueda vigilar el desempeño de su gobierno y exigirle que haga bien su trabajo, para así mejorar sus condiciones de vida. Según estudios del Banco Mundial, un gobierno que cuenta con instituciones y mecanismos de transparencia tiene un impacto positivo en términos de crecimiento del producto nacional, en términos de riqueza y logros sociales.<sup>1</sup> El impacto positivo de la transparencia en las democracias modernas depende de muchos factores políticos, económicos, idiosincrásicos. A continuación, se presentan los antecedentes, reflexiones y con-

\* Paula Ramírez Höhne, es maestra en Sociología con especialidad en Medios de Comunicación por la New School for Social Research. Actualmente se desempeña como directora de Difusión, Capacitación y Vinculación en el IFEI.

Verónica Gutiérrez Hernández, es licenciada en derecho por la Universidad de Guadalajara. Actualmente se desempeña como titular de la Unidad de Transparencia del Ayuntamiento de Guadalajara.

<sup>1</sup> Kaufman, Daniel. *Transparency, Incentives and Prevention (tip) for Corruption Control and Good Governance*. Qinghua-Carnegie Conference on Fighting Corruption, World Bank, Beijing 2002.

## LA PRIMERA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MUNDO FUE LA PROMULGADA EN SUECIA, EN 1776, BAJO EL NOMBRE DE LEY PARA LA LIBERTAD DE PRENSA Y DEL DERECHO DE ACCESO A LAS ACTAS PÚBLICAS

clusiones sobre el desarrollo de los marcos legales para garantizar el derecho de acceso a la información pública en el mundo, y se despliegan algunas consideraciones sobre los ideales, los principios fundamentales, que deben perseguir los gobiernos en este proceso.

## ANTECEDENTES

A PESAR DE LA IMPORTANCIA DEL TEMA, el acceso a la información pública es un derecho de "reciente creación". Si bien el derecho de acceso a la información, como derecho fundamental, tiene su origen en el reconocimiento de los derechos humanos del hombre, contemplado en diversos tratados internacionales,<sup>2</sup> su inclusión inicial en dichos documentos fue muy genérica y, por tanto, difícil de poner en práctica en los diferentes países firmantes. Sin embargo, a lo largo de los años, el desarrollo de la legislación en materia de derechos humanos hizo posible que fueran protegidos de manera mucho más específica y, por lo tanto, más eficaz. Encontramos en este proceso de definición y legislación en materia de derechos humanos los siguientes tratados internacionales: *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, ONU (1948); *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (aprobado en 1966; entró en vigor en 1976);<sup>3</sup> y *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (1976).<sup>4</sup>

## LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MUNDO

LA PRIMERA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MUNDO fue la promulgada en Suecia, en 1776, bajo el nombre de *Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas*. Tuvieron que pasar dos siglos para que Finlandia aprobara la siguiente ley en la materia, en 1951. A ésta le siguieron las leyes de Estados Unidos (1966), Dinamarca (1970), Noruega (1970), y a partir de entonces se desató el desarrollo de las legislaciones en materia de acceso a la información pública en el mundo.<sup>5</sup> A la fecha, 69 de los 193 países reconocidos por las Naciones Unidas cuentan con leyes en materia de transparencia, de las cuales alrededor del 80 por ciento han sido creadas en los últimos 10 años.<sup>6</sup> Actualmente, alrededor de 20 países se encuentran en proceso de creación de dichas leyes,<sup>7</sup> confirmando la tendencia internacional.

EN MÉXICO, LA PRIMERA LEY en materia de transparencia y acceso a la información pública fue aprobada en Jalisco, en 2001. Actualmente, todos los estados de la República y la federación cuentan con leyes en la materia.<sup>8</sup>

ENTRE LOS FACTORES que han incidido en la adopción de leyes de información destacan:

- TRANSICIONES democráticas.
- PRESIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL (medios de comunicación y grupos ambientales).

<sup>2</sup> Carta de las Naciones Unidas, 1945; Declaración de Derechos, 1776, Bill of Rights; Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente Francesa, 1789.

<sup>3</sup> Ratificados por México en 1981.

<sup>4</sup> Ratificados por México en 1981.

<sup>5</sup> M. John Ackerman; Irma Sandoval. "Leyes de Acceso a la Información en el Mundo". Cuadernos para la Transparencia, 7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Ifai), México 2005.

<sup>6</sup> Ver anexo I.

<sup>7</sup> David Banisar. *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Records Laws*. Disponible en: <http://www.freedominfo.org>

<sup>8</sup> Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Ifai). Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, febrero de 2007.

- **PRESIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES** (Transparencia Internacional, Carter Center, Fundación MacArthur, etcétera).
- **LA COMUNIDAD internacional:**
  - > **OEA** ha publicado guías o modelos de dichas leyes.
  - > **EL BANCO MUNDIAL** y el Fondo Monetario Internacional han presionado para que los países que reciben su apoyo económico, adopten dichas leyes para disminuir sus niveles de corrupción.
  - > **NACIONES UNIDAS** ha promovido la firma de un tratado de acceso a la información ambiental.
- **ESCÁNDALOS** políticos de corrupción

#### LINEAMIENTOS INTERNACIONALES SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

**EL ÉXITO O FRACASO DE UNA DEBIDA PROTECCIÓN O GARANTÍA** del derecho de acceso a la información en el mundo depende de diversos factores. La cultura y prácticas de cada país o comunidad influyen o afectan en la aplicación de leyes en la materia. Por ello, cada país ha legislado el derecho a la información de manera distinta. Sin embargo, la bibliografía disponible sobre el tema ofrece cuatro categorías (indicadores) generales a partir de las cuales se pueden analizar las diferencias de la legislación en la materia en el mundo.<sup>9</sup> A continuación se presenta un cuadro en donde se explican las mencionadas categorías, junto con el ideal y la tendencia real que han seguido, en términos generales, las leyes de acceso a la información en el mundo:

CATEGORÍA	IDEAL	TENDENCIA
<b>COBERTURA;</b> a qué instituciones y organizaciones obliga la ley.	A todas las instituciones que reciben dinero público y aquéllas que desarrollen funciones cruciales para el interés público.	La mayoría se limita a los documentos en posesión del gobierno.
<b>EXCEPCIONES;</b> qué información y por qué se considerada reservada.	Prueba de daño. Excepciones específicas y detalladas. "Una mala redacción en materia de excepciones puede anular el espíritu de la ley".	"Las excepciones típicas incluyen la protección de la seguridad nacional, la privacidad personal, la seguridad pública, secretos comerciales y deliberaciones internas".
<b>SUPERVISIÓN Y SEGUIMIENTO;</b> qué mecanismos de garantía, monitoreo y control se contemplan.	Establecimiento de organismos autónomos ante los cuales se puedan recurrir apelaciones y quejas sobre negativas y desempeño de sujetos obligados.	Existen tres modelos: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apelación administrativa ante el sujeto obligado.</li> <li>2. Apelación ante un ombudsman independiente</li> <li>3. Apelación ante un ombudsman independiente con el poder de obligar la apertura de la información requerida.</li> </ol>
<b>FACILIDAD DE ACCESO;</b> cuáles son los procesos de acceso a la información que se contemplan.	Actitud proactiva de parte de los sujetos obligados para informar (publicación periódica de información), procesos de solicitud de información no burocratizados y gratuitos.	La gran mayoría de los países no cuentan con una lista detallada de información que los sujetos obligados deben de publicar.

Información obtenida en: M. John Ackerman; Irma Sandoval. "Leyes de acceso a la información en el mundo", en Cuadernos para la Transparencia, 7, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Ifai), México 2005.

**CONGRUENTES CON LO EXPUESTO** en la tabla anterior, existen algunos documentos, a nivel internacional, que recogen los principios del derecho de acceso a la información y que sirven de guía en la elaboración y puesta en marcha de leyes de acceso a la información.

**ENTRE LOS DOCUMENTOS** mas destacados encontramos los siguientes:

- **LEY MODELO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN<sup>10</sup>** publicada por Artículo 19, en la que se recogen los principios internacionales del derecho a la información y se implementan en la referida ley modelo.

<sup>9</sup> Op. cit., pp. 24-34.

<sup>10</sup> Article 19. "A Model Freedom of Information Law published", disponible en: [www.article19.org/documents/1112.htm](http://www.article19.org/documents/1112.htm)

- **EL REPORTE ANUAL DE LA ONU** sobre libertad de opinión y de expresión del año 2000, que estableció algunos estándares que las legislaciones en materia de acceso a la información deberían contener.<sup>11</sup>
- **EN EL AÑO DE 2002**, el Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió un documento con recomendaciones en la materia, entre las que destacan una lista en la que justifica excepciones al derecho de acceso a la información.
- **POR ÚLTIMO ENCONTRAMOS** los principios adoptados en 1999 por los ministros del Commonwealth, que promueven entre los países miembros la puesta en marcha de medidas que faciliten y garanticen el derecho a la información, como lo son; mantener y preservar archivos; crear modelos de apelación de las negativas ante órganos independientes, entre otros.<sup>12</sup>

#### PRINCIPIOS INTERNACIONALES QUE SE SUGIEREN PARA LA PUESTA EN MARCHA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN

**LOS PRINCIPIOS INTERNACIONALMENTE** reconocidos que debe perseguir toda ley de acceso a la información pública, y que se derivan de los documentos antes mencionados, son:

1. **PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD.** Este principio parte del supuesto de que la información en poder de las autoridades públicas le pertenece a la sociedad y, por tanto, debe ser entregada a cualquier persona que la solicite, a menos de que exista la presunción de que su divulgación pudiera causar algún daño. Es decir, la regla general es la entrega de la información y la excepción es la negativa. Para cumplimentar dicho principio es importante incluir aspectos como:
  - **PROMOVER LA PUESTA EN MARCHA** de procesos y mecanismos de fácil acceso a la información.
  - **EL ÁMBITO DE INFORMACIÓN** que puede ser solicitada debe ser amplio, sin importar la fecha de elaboración de la información o el estado en el que se encuentre.
  - **NINGUNA AUTORIDAD** gubernamental debería estar exenta de la obligación de informar.
2. **OBLIGACIÓN DE PUBLICAR.** Este principio parte de la idea de que el gobierno debe publicar y difundir información que sea de utilidad para el público en general, sin necesidad de que alguien se la requiera. La publicación de información permite a la sociedad la toma de decisiones pertinentes y oportunas.
3. **ÁMBITO LIMITADO DE NEGATIVAS DE ACCESO.** Existe cierta información que debe ser reservada por el Estado debido a que su publicación puede causar algún daño. En tal caso, debe delimitarse claramente cuáles son los casos de excepción o bajo qué lineamientos se van a determinar los mismos.
 

**SIN DUDA ÉSTA ES LA PARTE MÁS DIFÍCIL** de reglamentar en las leyes de acceso a la información, debido a que una mala redacción puede limitar o extender el rango de excepciones al acceso, y volver discrecional la entrega de información pública. Entre los principios internacionales se advierte que la inclusión de una prueba de daño ayuda a determinar los referidos casos de excepción.
4. **PROTECCIÓN Y TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES.** Existen dos corrientes en el mundo en cuanto al tratamiento y protección de datos personales. Una promueve una protección estricta de los datos personales, en la que sólo bajo consentimiento expreso de la

<sup>11</sup> United Nations. Report of the Special Rapporteur, Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, UN Doc. E/CN.4/2000/63 (2000), p. 44

<sup>12</sup> Commonwealth. Communiqué, Meeting of Commonwealth Law Ministers (Port of Spain: 10 May 1999). Disponible en: [http://www.thecommonwealth.org/press/31553/34582/34773/meeting\\_of\\_commonwealth\\_law\\_ministers\\_port\\_of\\_spai.htm](http://www.thecommonwealth.org/press/31553/34582/34773/meeting_of_commonwealth_law_ministers_port_of_spai.htm)

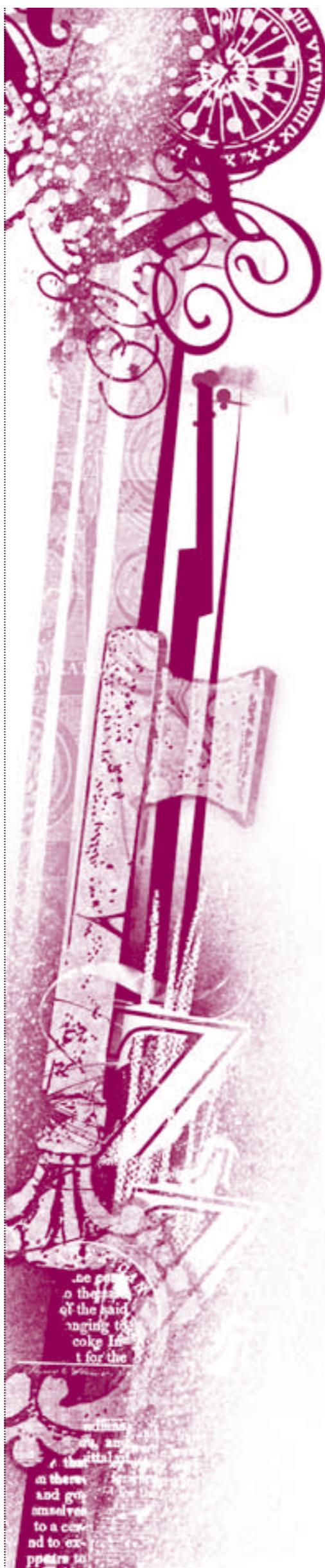
persona cuyos datos se pretende divulgar, podrá hacerse. La otra corriente considera que la información sobre datos personales puede ser transferida o difundida si no existe una prohibición expresa por parte de la persona cuyos datos se pretende difundir. Esta última corriente atiende a que la información de las personas puede ser utilizada comercialmente causando un efecto positivo en la economía del país.

5. **PROCESO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN FÁCIL Y ACCESIBLE A CUALQUIER PERSONA.** El derecho a la información debe estar garantizado para toda persona, no sólo para los ciudadanos y sin necesidad de identificarse, acreditar el interés legal de la solicitud de información, o el uso que se le dará. Además, los procesos de solicitud de información deben ser sencillos y expeditos.
6. **RECURSO DE APELACIÓN (REVISIÓN).** Para poder garantizarse, debe existir mecanismos de apelación contra las negativas a solicitudes de información, las cuales idealmente deben ser resueltas por organismos independientes.
7. **ÓRGANOS GARANTES DEL DERECHO.** Es fundamental que existan órganos independientes con poder de obligar la entrega de información pública a quien la solicite, así como monitorear y supervisar el desempeño de los sujetos obligados.
8. **REUNIONES DE LOS CUERPOS PÚBLICOS DEBEN SER PÚBLICAS.** Además de considerarse públicos los documentos en manos de los sujetos obligados, se debe de contemplar como tales los procesos a través de los cuales se toman decisiones de interés público. Por ello, es importante que la sociedad tenga acceso a todo tipo de reuniones que se lleven a cabo para discutir el destino de los recursos públicos. Esto permite que la sociedad pueda participar en la toma de decisiones, antes de que sean ejecutadas.
9. **INFORMACIÓN PREVIAMENTE PUBLICADA, ES INFORMACIÓN DE LIBRE ACCESO.** La información que haya sido previamente publicada, aún cuando haya sido por error, debe ser información de libre acceso. Este principio genera equidad e igualdad de condiciones con respecto al acceso a la información pública.
10. **PROTECCIÓN DE SOPLONES.** Es importante que se les otorgue protección a aquellas personas que denuncien actos de corrupción. Ello inhibe los actos de corrupción y estimula su denuncia.
11. **COSTOS DE REPRODUCCIÓN ACCESIBLE.** La información pública debe de ser gratuita, así como los costos generados por los servicios de búsqueda y reproducción de la misma. El único costo que debe asumir el solicitante es el del soporte material en donde se entrega la información, y éstos deben estar ajustados al costo que figura en el mercado.

#### CONCLUSIONES PRELIMINARES

**LOS MALES QUE SE BUSCA ERRADICAR** o inhibir con leyes de acceso a la información pública, como son la corrupción, la ineficiencia y mala administración de los recursos públicos, y/o los esquemas de privilegios para acceder a diferentes bienes y servicios públicos, no se pueden eliminar únicamente con la creación de leyes en materia de acceso a la información pública. Para ello se requiere de diversos cambios estructurales particulares de cada país, que respondan a las necesidades y condiciones propias de cada comunidad.

**EN LOS PAÍSES CON UNA TRADICIÓN DE DERECHO ROMANO** (derecho escrito) el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública no es suficiente, es menester el desarrollo de una familia de leyes tendientes a disminuir la discrecionalidad, los abusos de poder, y las prácticas de corrupción en las políticas públicas. Algunas de las leyes que deben acompañar a las leyes de acceso a la información pública son las siguientes:



- **LEY** de archivos
- **LEY** de protección de datos personales
- **LEY** sobre rendición de cuentas (auto vigilancia)
- **LEY** de protección a "soplones"

**ESTA FAMILIA DE LEYES**, además de disminuir la corrupción, obliga a los gobiernos a ser más eficientes en la administración de los recursos públicos.

**POR OTRA PARTE**, el éxito de las leyes de acceso a la información pública depende de las relaciones de cooperación que exista entre las instituciones de gobierno y de la voluntad política de las autoridades para proteger este derecho. Esto significa que si las condiciones institucionales estructurales de un país no son propicias para el desarrollo de la transparencia, realidad de gran parte de las naciones en vías de desarrollo, el gobierno debe promover los cambios necesarios para que el entramado institucional permita y propicie que el derecho de acceso a la información pública se incorpore a los hábitos de la comunidad. Algunas de las condiciones institucionales complementarias que deben de existir son:

- **UNA EFICIENTE PROCURACIÓN** de la justicia.
- **MEDIOS DE COMUNICACIÓN** libres y activos.
- **UNA COMUNIDAD** de activas ONG.
- **LEYES DE LIBERTAD** de expresión y acceso a la información.
- **TRATADOS REGIONALES** e internacionales en la materia.<sup>13</sup>

**SI BIEN LA CREACIÓN DE NORMAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA** y acceso a la información pública no es la única medida que se debe tomar para erradicar la corrupción y estimular la participación ciudadana, sí es una condición necesaria para tal fin. Por ello, la constitucionalización del derecho de acceso a la información pública en México representa un paso esencial para avanzar en el desarrollo de una sociedad más democrática y justa.

ANEXO 1

Año de aprobación	País	Año de aprobación	País	Año de aprobación	País	Año de aprobación	País
1776	Suecia		Corea del Sur		Estonia		Alemania
1951	Finlandia	1996	Islandia	2001	Rumanía	2005	Angola
1964	Dinámica		Lituania		Polonia		Suiza
1966	EE. UU.	1997	Uzbekistán		Jamaica		Antigua y Barbuda
1970	Noruega		Tailandia		Méjico		Argentina
1978	Francia		Irlanda		Paquistán	2006	Aservaján
	Países Bajos	1998	Israel		Panamá		Macedonia
1982	Australia		Letonia		Tajiquistán		Montenegro
	Nueva Zelanda		Liechtenstein		Perú		Uganda
1983	Canadá		Georgia		Zimbabwe		
1985	Colombia	1999	Albania		Armenia		
1986	Grecia		Japón		Croacia		
	Austria		Trinidad y Tobago		Eslovenia		
1987	Filipinas		República Checa	2003	India		
1990	Italia		Bosnia Herzegovina		Kosovo		
	Hungría		Bulgaria		Turquía		
1992	España	2000	Eslovenia		Ecuador		
	Ucrania		Moldavia	2004	Serbia		
1993	Portugal		Reino Unido		República Dominicana		
1994	Bélgica		Sudáfrica				
	Belice						

Fuente: Privacy International. Freedom of Information Around the World 2006: Global Survey of Access to Government Information Laws. September 2006. Disponible en: <http://www.generalist.org.uk/foi/countrytable.html>

<sup>13</sup> Office of Democracy and Governance. Anticorruption Program Brief (Anticorruption Agencies), United States Agency International Development, Washington, D.C. 2006.



ABEL VILLARREAL\*

# El sistema de rendición de cuentas en México: comisiones legislativas y órganos de fiscalización superior



SIN LA DIMENSIÓN ELECTORAL NO SE PUEDE HABLAR PRECISAMENTE DE DEMOCRACIA, PUES EN ELLA RADICA SU "ESENCIA"

## INTRODUCCIÓN

**DESDE FINALES DE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA**, México inició el camino que lo llevó de un autoritarismo sustentado en un partido hegemónico, a una transición prolongada,<sup>1</sup> con elecciones limpias, libres y competitivas con posibilidades de alternancia (Labastida y López Leyva, 2004).

**DICHA TRANSICIÓN ADQUIRIÓ** características de exclusividad debido al lento y prolongado proceso de democratización por la vía electoral y pacífica, y que a diferencia de otros países no fue producto de una guerra que marcará el fin de un antiguo régimen, como en Argentina al finalizar la guerra de las Malvinas; de una revuelta militar popular, como en Portugal; por factores externos, como la provocada por el desmembramiento de la ex Unión Soviética y de los países de Europa del Este, o de un pacto fundacional entre élites políticas, como en Chile y Uruguay (Labastida y López Leyva, 2004).

**ADEMÁS, ESTE PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN** contó con otro elemento sumamente interesante pues, contrario a la tradición centralista, esta vez los cambios ocurrieron de la periferia al centro, es decir, desde el ámbito subnacional al ámbito federal y de abajo hacia arriba. Como bien lo señala Rolando Cordera Campos, la etapa intensa de la transición democrática tuvo lugar, precisamente, en los niveles municipal y estatal, donde por primera vez se conocieron las mieles y las hieles de la alternancia, de la pluralidad partidista, de los resultados electorales de pronóstico reservado.<sup>2</sup>

**SIN EMBARGO**, a más de dieciséis años de distancia, el proceso de consolidación democrática, acaecido a finales de los ochenta, parece ser algo más que el logro de elecciones limpias, libres y

\* Profesor de la Universidad de Monterrey, maestro por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede México) y candidato a doctor por la Universidad Nacional Autónoma de México.

<sup>1</sup> Por transición prolongada se entiende al lento y gradual lapso transcurrido con recurrentes negociaciones entre grupos políticos que detentan el poder y partidos de oposición, para instaurar reglas políticas aceptables por los actores políticos principales.

<sup>2</sup> Los estados que comenzaron la alternancia fueron: Baja California, en 1989; Chihuahua, en 1992; Guanajuato y Jalisco, en 1995; Querétaro, el Distrito Federal y Nuevo León, en 1997; Zacatecas, Aguascalientes y Tlaxcala, en 1998; y Baja California Sur y Morelos, en 1999.

competitivas.<sup>3</sup> Si bien hay que reconocer que sin la dimensión electoral no se puede hablar precisamente de democracia, pues en ella radica su "esencia", ésta se convierte en una condición necesaria, mas no suficiente, para arribar a un pleno proceso de consolidación. Queda pendiente aún otra gran reforma que combatiera el pesado lastre que viene aquejando a la sociedad mexicana desde la época dorada del autoritarismo mexicano: la ausencia de transparencia y de rendición de cuentas de los funcionarios democráticamente electos.

**EN ESTE SENTIDO**, así como el gran mérito del proceso democratizador aconteció de la periferia al centro, esta direccionalidad no ha corrido en forma similar en materia de rendición de cuentas, sino en forma inversamente proporcional al fenómeno electoral, donde, en lugar de ello, los principales logros han transitado del centro a la periferia,<sup>4</sup> con enormes reticencias por parte de autoridades locales.<sup>5</sup>

**ANTE ESTA SITUACIÓN**, cabe destacar algunos factores político-institucionales que impiden que el proceso de rendición de cuentas avance a la par del proceso de democratización electoral. En primer lugar, existen numerosos "candados" y "cuellos de botella" en los niveles micro-institucionales que imposibilitan que los políticos democráticamente electos rindan cuentas de sus acciones y de que se sometan a sanciones, en caso de conducta ilícita. No obstante, por razones de espacio y de especialización, expondré muy concisamente sólo los casos de las comisiones legislativas (CL) y de los Órganos de Fiscalización Superior (OFS) en las legislaturas locales.

**EN SEGUNDO LUGAR**, destaco el mantenimiento de variables institucionales que fueron funcionales durante la época del presidencialismo y de partido hegemónico, y que hoy en día son utilizadas por todos los actores políticos para su beneficio, pero que de ninguna manera contribuyen a fortalecer la rendición de cuentas en México.

## ¿RENDICIÓN DE CUENTAS COMO ACCIÓN O COMO SISTEMA?

**EN PRIMER LUGAR**, hay que resaltar un error bastante común cuando se habla de rendición de cuentas, término más utilizado en la palabrería y la demagogia de los políticos de lo que realmente significa, pues el origen de este término deriva de la palabra anglosajona: *accountability*, que en política significa: "el estado de estar sujeto a la obligación de informar, explicar o justificar algo y de someterse a sanciones en caso de conducta ilícita" (Schedler, 1999). Esta importante diferenciación en la terminología político-conceptual ubica a la rendición de cuentas no como una acción aislada y voluntaria de

<sup>3</sup> El hecho de que hayamos arribado a una democratización electoral con elecciones limpias, libres y competitivas no significa que el proceso haya culminado de una vez y para siempre. En cierta forma, es un proceso de construcción permanente hacia el fortalecimiento de las instituciones electorales. No hay que olvidar tampoco que la ciudadanización de los organismos electorales no garantiza la independencia de los mismos; en este caso las instituciones y sus actores están sujetos a múltiples influencias de los partidos políticos y grupos de interés que pueden, en determinado momento, afectar la independencia de los organismos, especialmente en el ámbito subnacional.

<sup>4</sup> Por citar sólo dos ejemplos: desde el 29 de diciembre del 2000 se crea la Auditoría Superior de la Federación, que sustituye a la antigua Contaduría Mayor de Hacienda (desde 1824), y que ahora cuenta con mayores recursos, autonomía técnica y de gestión; mayores facultades para fiscalizar los recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y particulares; facultades para fincar responsabilidades; solicitar información escrita u oral en la realización de sus investigaciones, así como la inclusión de auditorías de desempeño. Estas funciones se han ido incorporando poco a poco en los demás estados. En el año 2002 se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (Ifai), organismo descentralizado encargado de promover la transparencia entre las agencias gubernamentales. Cuatro años después, veinticinco estados cuentan con órganos que ejecutan dichas funciones.

<sup>5</sup> Según Juan Pardinas, 2003: "La auditoría Superior de la Federación había suscrito convenios de colaboración con 23 de las 32 entidades federativas para participar en la vigilancia de los recursos descentralizados. Sin embargo, los gobernadores estatales se han mostrado reticentes a la fiscalización federal. De acuerdo con el informe de la afi sobre la cuenta pública del 2001, hasta ese año no se habían aclarado el 85 por ciento de los anomalías en la contabilidad de las entidades".

los gobernantes, sino en la especificidad de que el gobernante se debe obligatoriamente a sus representados y no a la inversa.

**EN ESTE SENTIDO**, la diferencia sustancial entre los regímenes autoritarios y los democráticos se ubica en el tipo de representación política. Mientras en el primero es el ciudadano quien se debe al representante, en los segundos es éste quien actúa sólo por la cesión de autoridad del representado a través de elecciones legales y legítimas, donde el primero tiene que actuar con responsabilidad defendiendo los intereses del segundo, pero con la imprescindible condición de que el representado tiene derecho a articular y expresar sus propios intereses y de controlar que éstos sean respetados por el representante (Cotta, 1984: 269).

**PRECISAMENTE**, es en la responsabilidad que conlleva la conducta del representante y en el legítimo derecho del representado de hacer valer sus intereses, que la rendición de cuentas tiene su razón de ser; de lo contrario, no habría ciudadanos ni los gobernantes tendrían por qué rendir cuentas de sus actos.<sup>6</sup> Con todo, son los mecanismos de control para hacer valer la representación los que le dan forma al estado de rendición de cuentas en forma sistemática.

**COMENZANDO POR LA DIMENSIÓN ELECTORAL**, los ciudadanos tienen el poder, siempre y cuando exista un sistema electoral y de partidos libre y competitivo, para seleccionar y/o destituir a los gobernantes que no hayan rendido cuentas a criterio de la mayoría de los gobernados (Farejohn, 2002). En este caso, poco importa si los gobernados tienen o no razón, pues el resultado depende, en gran medida, de la suma de las subjetividades ciudadanas, es decir, si rindió cuentas o no, sino en la posibilidad real y efectiva de premiar o castigar a sus gobernantes y/o su partido por una mala administración de gobierno.

**OTRO TIPO DE CONTROL** con dirección hacia abajo, de abajo hacia arriba, y de ciudadano a gobernante, lo constituye la dimensión *societal* de la rendición de cuentas, donde los ciudadanos, al contar con garantías constitucionales y con sólidas instituciones democráticas, pueden obligar a los representantes a rendir cuentas de su actuación a través de acciones conjuntas con otros ciudadanos. Aquí entran en la categoría de controles *sociales* (Smulovitz y Peruzzotti, 2000) las actividades de las asociaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y los medios de comunicación. Básicamente, éstos particularizan a un conjunto heterogéneo de iniciativas por parte de los actores mencionados que demandan legalidad a las instituciones gubernamentales, así como también están abocados a denunciar actos ilegales. Este tipo de control varía desde la denuncia ciudadana a un político que cometió alguna conducta indebida, y que es expuesto públicamente en un medio de comunicación, hasta la vigilancia de asociaciones civiles por la transparencia y las elecciones libres y competitivas, como fue el caso de la participación de numerosos agentes sociales en las elecciones de México en el año 2000.

**ADEMÁS DE ESTOS CONTROLES VERTICALES**, existen otro tipo de controles entre agentes estatales que fueron concebidos por los antiguos filósofos de la democracia como “precauciones auxiliares”, y cuya inquietud principal eran los efectos corruptores del poder (Hamilton o Madison, 1780). En cierta forma, los llamados con-



**AQUÍ LA RENDICIÓN DE CUENTAS FUNCIONA COMO UN ENTRAMADO DE AGENTES, INSTRUMENTOS Y MECANISMOS QUE TIENEN POR OBJETIVO Someter A OTROS AGENTES ESTATALES**

troles horizontales –o de rendición de cuentas horizontal– tienen su fundamento en el viejo diseño de la división de poderes y de los pesos y contrapesos entre los principales agentes del Estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Poder Judicial. Básicamente, y de acuerdo con Guillermo O'Donnell (1998), el tipo de control de rendición de cuentas horizontal es “...la existencia de agentes estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestos y capacitados para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales, e incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos”.

**EN LAS MODERNAS DEMOCRACIAS** representativas estos controles han derivado en múltiples agencias dependientes, en su mayoría, de los agentes clásicos que buscan supervisar, monitorear, fiscalizar, sancionar o vigilar a los gobernantes, y detectar las conductas ilícitas. Entre éstas podemos contar a las fiscalías especializadas, los ombudsman, los tribunales de cuentas, los organismos anticorrupción y órganos afines. Aquí la rendición de cuentas funciona como un entrampado de agentes, instrumentos y mecanismos que tienen por objetivo someter a otros agentes estatales a la vigilancia permanente y a la obligatoriedad de cumplir las normas. Sin embargo, de la calidad de los diseños de estas agencias de control dependerá en gran medida la calidad de los resultados.

**LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL EN LOS CONGRESOS ESTATALES EN MÉXICO: EL LENTO AVANCE**

**UN EJEMPLO** de cómo algunas agencias de rendición de cuentas no se encuentran diseñadas ni interconectadas en forma sistemática para cumplir con este objetivo, lo constituyen los congresos estatales y sus subagencias de rendición de cuentas horizontales: las comisiones legislativas y los órganos de fiscalización superior.

**EN LAS PRIMERAS** (CL), la función de vigilancia de la política pública aplicada por el ejecutivo se encuentra definitivamente en estado incipiente, en parte porque en el pasado nunca se necesitó fortalecer esta función, pero en un nuevo contexto de alternancia, alta competitividad entre partidos y gobiernos divididos, las viejas estructuras no se encuentran a la par de la nueva realidad. En ellas podemos observar la falta de definición de las evaluaciones cualitativas o de la revisión de la calidad de las políticas públicas por parte de las comisiones, así como de los mecanismos y recursos necesarios para llevarlas a cabo.<sup>7</sup>

**POR UN LADO**, estas funciones no son explícitas en las legislaciones, lo cual deja un gran hueco para la interpretación subjetiva de los actores políticos sobre los alcances y límites de estas funciones; por otro, aunque algunos sistemas de comisiones sí cuentan con este mandato, éstas no poseen mecanismos efectivos para recibir información, solicitar comparecencias o exponer sanciones ante quienes incumplan su llamado.<sup>8</sup>

7 Por ejemplo, en el artículo 9º del Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sobre las atribuciones de las comisiones se expresa lo siguiente: “Conocer, en el ámbito de su competencia, de las iniciativas, proyectos, proposiciones, con o sin puntos de acuerdo, deliberaciones, avisos y pronunciamientos o asuntos que les sean turnados por la mesa directiva de la Asamblea”. Hay que recalcar que hasta ahora la principal tarea de las comisiones es hacer dictámenes, y no evaluar el desempeño o la calidad de las políticas públicas.

8 Según el Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, en su artículo 74º. Las comisiones, por medio de su presidente, podrán solicitar a las oficinas públicas estatales la información que estime necesario para la atención y desahogo de los asuntos de su ramo o de la iniciativa o asunto que se les haya turnado. Se indicará que deberá rendirse por escrito o mediante comparecencia, previa invitación a sus titulares, para que concurren ante las propias comisiones en el recinto oficial del Congreso. Sin embargo, los interesantes de este caso, al igual que en otros estados, es que se otorga la facultad a las comisiones para solicitar información y comparecencias, pero no se hace efectiva la

6 Notese cómo hasta aquí colocamos en primer lugar la variante de la representación política, pues sin ésta no se entiende el porqué es necesario dotar de poderes de control a los ciudadanos y el porqué en democracia éste es un sujeto más activo que pasivo. La clave de la rendición de cuentas es que ésta funciona sólo en forma sistemática a través de múltiples arenas y mecanismos institucionales que hacen valer los derechos ciudadanos, y que literalmente obligan a los políticos que cometen actos ilegales a responder por sus acciones.



**OTRA GRAN FALLA** consiste en las dificultades para integrar comisiones de investigación por posibles casos de corrupción en el ámbito del Ejecutivo. En la mayoría de los casos, las legislaciones no mencionan comisiones de investigación, sino comisiones especiales, que no cuentan con el mismo rango y especificidad.<sup>9</sup>

**SIN EMBARGO**, las fallas más grandes en los diseños de los sistemas de comisiones, refiriéndonos sólo a la función de rendición de cuentas, se encuentran en la precaria vinculación con el presupuesto, de ahí la enorme subutilización de las comisiones ordinarias, en la falta de incentivos para profesionalizarse, y en la ausencia de obligaciones de rendición de cuentas de las mismas.

**OBSERVANDO LAS FACULTADES** que éstas tienen en la cuenta pública, se desprende que sólo las comisiones especializadas tienen la función de revisar todos los contenidos de las cuentas públicas de las agencias ejecutivas correspondientes; en algunos casos, se tiene tan sólo un día para hacer complejas revisiones sin el apoyo de las comisiones ordinarias,<sup>10</sup> con bajos recursos humanos, económicos, materiales y profesionales para hacerlas exhaustivas y, en última instancia, sin mecanismo alguno que obligue a las comisiones legislativas a dar cuenta de su trabajo de revisión.<sup>11</sup> En última instancia, da lo mismo si una cuenta pública es inspeccionada o no cuando no hay nadie que observe al observador.

**POR OTRA PARTE**, los órganos de fiscalización superior (OFS), organismos especializados dependientes de los congresos cuya función principal es fiscalizar las cuentas públicas de todos los poderes del Estado, incluyendo al mismo legislativo, a los municipios, la burocracia y a toda entidad que reciba de alguna u otra manera fondos públicos, se enfrentan también a un contexto muy diferente que en las décadas pasadas.

**HAY QUE RECALCAR QUE ANTAÑO**, debido a las características del sistema autoritario de partido hegemónico, que colocaban al Ejecutivo en el vértice de la pirámide decisional y al Poder Legislativo como ratificador de las decisiones del primero, resultaba prácticamente irrelevante e imposible

obligación para los servidores públicos de acudir al llamado de las comisiones, ni tampoco existen mecanismos de sanción para quienes entreguen informes parciales o se nieguen a proporcionar información completa.

9 En los congresos de Tlaxcala y Nuevo León no existe la figura de comisiones de investigación, sino comisiones especiales, que en todo caso, tienen el obstáculo de la indefinición de los votos necesarios para integrar una comisión de este tipo.

10 Por ejemplo, en el caso neolonés, corresponde a la Comisión de Hacienda y a las demás de Hacienda de los municipios, artículo 39º, fracción xiii, inciso e) del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Nuevo León, "...lo relativo a la revisión y, en su caso, aprobación de la Cuenta Pública del Estado". En Tlaxcala, por ejemplo, las comisiones sólo pueden conocer y opinar, pero sin contar con ninguna facultad de obligatoriedad de seguir sus observaciones o recomendaciones; artículo 38º del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala, fracción ii. Conocer y opinar en las ramas de su competencia, en el presupuesto de Egresos del Estado y en las leyes de ingresos estatal y municipales.

11 En el artículo 60º, fracción I, inciso H (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala), de las funciones de la mesa directiva; están hacer del conocimiento del pleno del Congreso, la lista de asistencia e inasistencia de las comisiones y comités; esta es una forma de autocontrol de las comisiones por otra agencia dentro del Congreso.

fortalecer los mecanismos de fiscalización, función imprescindible para un efectivo sistema de rendición de cuentas.

**EN ESTOS ORGANISMOS TAMBIÉN EXISTEN** serias deficiencias en sus diseños institucionales,, que las convierten en un arma política según el partido que consiga la mayoría en el congreso. Por ejemplo, aun no están fortalecidos debidamente los mecanismos de protección de la autonomía de los OFS y de sus titulares. Si bien existen variaciones entre los diferentes congresos de la República, en la mayoría existe indefinición para que el titular del OFS sea votado sin la intervención del Ejecutivo, y por al menos dos terceras partes de todos los partidos; una cifra menor sólo daría poder absoluto para quien tenga la mayoría. A su vez, esta nominación debe ser libre de interferencias de los actores políticos, en tiempos superiores a los seis años; no coincidir con períodos electorales y con dificultades para remover libremente a un titular que le sea incómodo al Ejecutivo (Pardinas, 2003).

**OTRAS DEFICIENCIAS CONSISTEN** en la ausencia de facultades y recursos para ejecutar evaluaciones de desempeño,<sup>12</sup> mecanismos de sanción directa para quienes incumplan con la normatividad vigente, recursos económicos, materiales, humanos y tecnológicos insuficientes para realizar las auditorias, de profesionalización de la función fiscalizadora y, por supuesto, para que el mismo OFS rinda cuentas de su desempeño.<sup>13</sup>

**EN SÍNTESIS**, todas estas variables tienen que analizarse a profundidad desde los niveles microinstitucionales, como los expuestos anteriormente, hasta los macroinstitucionales para ejecutar las correcciones necesarias. Para que un sistema funcione es necesaria la conjunción de todos sus elementos y no de las operaciones aisladas de los mismos: si una pieza del sistema no está funcionando o va en dirección contraria, todo el sistema se verá afectado.

#### LAS FALLAS DE ORIGEN, LA HERENCIA DEL SISTEMA AUTORITARIO

**COMO MENCIONÉ ANTERIORMENTE**, en un sistema de rendición de cuentas hay que tener presentes distintos planos de observación para detectar dónde se encuentran las fallas o los "cuellos de botella" que obstaculizan una rendición de cuentas efectiva. Hasta ahora expuse, muy someramente, sólo dos ejemplos de instituciones que en sus niveles microinstitucionales cuentan con mecanismos deficientes que afectan el resultado final de la función de rendición de cuentas. Sin embargo, aunque realizáramos profundas reformas en estos niveles, los resultados tampoco se da-

12 Sobre la revisión del cumplimiento de metas y programas de las agencias auditadas.

13 En la mayoría de los casos, los OFS están sujetos a la observancia de las comisiones de vigilancia, quienes a su vez adolecen de mecanismos para que la misma esté integrada por diputados de diferentes partidos. Sin embargo, el mayor problema se presenta en la ausencia de páginas electrónicas con información completa y fidedigna y en los tabulados, esos si más prácticos que legales, para entregar información bajo el argumento de la no disponibilidad de la misma.

rían. Es necesario, entonces, observar cómo otras variables de tipo macro afectan a su vez el funcionamiento del sistema. Por citar otro ejemplo de las mismas agencias de rendición de cuentas horizontales, no habrá ninguna comisión ni órgano de fiscalización superior que ejecute eficientemente su función si antes no se reforma al Poder Legislativo en su conjunto. Es claro que el mecanismo de la no reelección legislativa afecta definitivamente los incentivos para que los diputados se preocupen de rendir o de obligar a rendir cuentas a sus contrapartes del Ejecutivo. La ausencia de una mínima carrera legislativa constituye uno de los factores obstaculizantes por los cuales, violentar la disciplina partidaria en aras de ejecutar una función en forma más o menos eficiente, no es nada redituable sino contraproducente. Lo anterior no sólo hace a los diputados presas fáciles de sus liderazgos partidarios sino también de los gobernadores y caciques locales, quienes mediante incentivos informales también controlan a los diputados que en teoría obligarían a rendir cuentas a los ejecutivos y a sus respectivas agencias. Lo más interesante de esta dependencia es que, a pesar de la alternancia y de la mayor competitividad entre los partidos, las viejas estructuras de rendición de cuentas han cambiado muy poco. En realidad, las viejas estructuras no han desaparecido con el fin del sistema de partido hegemónico, sino que hoy en día los nuevos partidos políticos en el poder se han montado sobre ellas y las están utilizando para su beneficio. De lo contrario, cómo explicarse que los mismos diputados voten en contra de la reelección legislativa, de incrementar la profesionalización de los diputados, de dotar a los OFS de mayores recursos para fiscalizar al Ejecutivo, o que el presupuesto entre este Poder y el Legislativo sea tan brutalmente asimétrico, independientemente del partido político que detente el poder.

#### CONCLUSIÓN

**COMO CONCLUSIÓN**, para que la rendición de cuentas sea efectiva es necesario el fortalecimiento de sus instituciones en sus niveles micro y macroinstucionales, no sin antes recordar que ésta es una actividad de tipo sistemática y no aislada de los demás elementos de la democracia. Podemos afirmar, hasta aquí, que la rendición de cuentas no es un elemento más de la democracia representativa; es, a la par de las elecciones, una condición absolutamente necesaria, pues la ausencia de sus mecanismos de control, vigilancia, transparencia y de sanciones efectivas a los políticos que cometan actos de corrupción y/o tráfico de influencias

sólo deteriora la calidad de la misma y coloca en un peligro inminente los procesos de consolidación democrática. Ninguna sociedad protegerá a su democracia si se vive en la pobreza y en la marginación extrema de la mayoría de su población, mientras tanto se enriquece a costas de la parte más débilizada. En todo caso, son los ciudadanos en quienes se sustenta la legitimidad y es a ellos a quienes los representantes electos deben rendir cuentas. Sin embargo, para que esto funcione, no sólo se necesitan el fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas, es necesario la contraparte más indispensable de todas: los ciudadanos. □



#### F U E N T E S D O C U M E N T A L E S

- Cotta Mauricio. "Parlamentos y representación", en Bartolini, Cotta, Morlino, Panebianco y Pasquino, en Manual de ciencia política, Editorial Alianza, Madrid 1988.
- Hamilton A., Madison J., Jay John [1780], *El federalista*, Introducción, El Federalista II, El Federalista LI, FCE, México 2001.
- John Farejohn, (2002), "Acción gubernamental y control electoral, revista *Voto y Control Político*", Zona Abierta, Madrid, 100/101.
- Labastida, Julio y López Leyva, Miguel Armando. "México: una transición prolongada (1988-1996/1997)", *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 4, octubre-diciembre de 2004, pp. 749-806.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tlaxcala.
- O'Donnell Guillermo. "Accountability Horizontal", *Agora*, núm. 8, verano de 1998.
- Pardinas Juan. "¿Democracia sin rendición de cuentas?", *Reforma*, 16 de noviembre.
- Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Reglamento Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.
- Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.
- Schedler Andreas, Diamond, Larry y Plattner, Marc, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder; Lynne Rienner, Londres 1999.
- Smulovitz Catalina y Peruzzotti Enrique. "Societal Accountability in Latin America", *Journal of Democracy*, volume 11, number 4, October 2000.



MOISÉS PÉREZ VEGA\*

# Democratización, no reelección legislativa

y deficiencias de la  
rendición de cuentas  
vertical y horizontal de  
las legislaturas locales  
en México



UNA DE LAS CONSECUENCIAS MÁS NOCIVAS del predominio unipartidista en el nivel nacional y en los subnacionales en México durante décadas, fue la escasa influencia de las asambleas legislativas en la toma de decisiones políticas. Gradualmente, en el transcurso de las últimas dos décadas, el incremento de la pluralidad partidaria de los congresos locales, así como el surgimiento de gobiernos divididos en varias entidades de la República, han provocado que los congresos locales comiencen a ser protagonistas de la vida política.

SIN DUDA, EL MAYOR PLURALISMO LEGISLATIVO ha reactivado los roles de contrapeso y de vigilancia que constitucionalmente tienen encomendados los congresos locales; no obstante, el marco institucional prevaleciente en nuestro país inhibe, en gran medida, el cumplimiento de dos principios nodales del régimen democrático representativo: la rendición de cuentas *vertical* y *horizontal*. En las siguientes líneas reflexionaremos sobre esta cuestión.

## LA NO REELECCIÓN LEGISLATIVA INMEDIATA Y LA FALTA DE RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL

LA RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL hace referencia a la capacidad de los ciudadanos de controlar y responsabilizar a los gobernantes electos, fundamentalmente, a través del voto (Schellinger *et al.*, 1999; Mainwaring y Welna, 2003), aunque no exclusivamente.<sup>1</sup> Sin embargo, existen algunas limitaciones del voto como medio para controlar y responsabilizar a los gobernantes electos, entre las que destaca la ventaja de información que poseen los representantes respecto a los electores (Przeworski *et al.*, 1999; Stokes, 2001). De igual forma,

\* Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, México). Profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

<sup>1</sup> Por ejemplo, Smulovitz y Peruzzotti (2000) hablan de rendición de cuentas societal, que "...es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de las autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y movimientos y sobre los medios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales".



la alta volatilidad de los votantes y los partidos, la pobre definición de los temas de la agenda pública y los cambios abruptos en las orientaciones de las políticas públicas, tiende a disminuir la rendición de cuentas electoral (O'Donnell, 1998).

EN MÉXICO, la disposición de la no reelección consecutiva obstaculiza la rendición de cuentas vertical, al provocar que los electores no puedan evaluar el desempeño individual de los diputados salientes y que no se establezcan vínculos entre ambos. Lo que prevalece es que notablemente los partidos antes que los candidatos, son los actores principales que orientan la decisión de los votantes en las elecciones legislativas,<sup>2</sup> y ello provoca que los legisladores sean responsables de sus acciones ante sus partidos y no directamente ante sus electores.<sup>3</sup> Bajo el modelo de "conexión electoral" que funciona en aquellos países donde hay altas tasas de reelección de los parlamentarios (el caso paradigmático de Estados Unidos y, en menor medida, Chile), existen fuertes incentivos para la búsqueda del voto personal, ya que los políticos dependen de los vínculos y apoyos de los electores de su distrito para mantener su carrera política. En México, por el contrario, la no reelección inmediata genera "desconexión electoral" de los legisladores y configura un modelo de "conexión partidista", que se caracteriza por la gran dependencia de los legisladores hacia sus partidos para promocionar su carrera política y donde los partidos colectivamente, y no los legisladores en lo individual, aparecen como responsables ante el electorado.

## EL IMPACTO NEGATIVO DE LA NO REELECCIÓN LEGISLATIVA EN LA FORTALEZA INSTITUCIONAL DE LAS LEGISLATURAS LOCALES Y EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL

LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL tiene el potencial de subsanar algunas deficiencias de la *accountability* vertical. La rendición de cuentas horizontal se refiere a "...la existencia de agendas estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para emprender acciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos" (O'Donnell, 2001: 11).

EL SISTEMA DE FRENIOS Y CONTRAPESOS tiene un impacto directo sobre la rendición de cuentas horizontal, al posibilitar que los diferentes poderes del Estado puedan vigilarse y sancionarse mutuamente. Pero incluso, la ejecución del sistema de frenos y contrapesos tiene un efecto indirecto por el cual se puede incrementar el flujo público de la in-

<sup>2</sup> Diversas encuestas de opinión así lo revelan. Véanse CIDE (1997 y 2000); Covarrubias (2003); Consulta Mitofsky (2002) y Parametría (2003).

<sup>3</sup> Cabe mencionar que el hecho de que los legisladores respondan directamente ante sus electores, no está exento de riesgos, pues puede alentar decisiones particularistas en detrimento de decisiones de carácter universal. Algunos autores sostienen que entre más se centren las elecciones en candidatos y no en partidos, es menos probable que las políticas públicas sean universales. Véase Haggard y McCubbins (2001), y Ames (2001).



formación, y así corregir la falta de información que reduce la posibilidad de que los votantes puedan controlar a los gobernantes electos (Munck, 2004).

DURANTE DÉCADAS, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados de nuestro país abdicaron de sus funciones de contrapeso y vigilancia del Ejecutivo. En la actualidad, muchos congresos locales son más plurales, activos y autónomos; no obstante, se requieren cambios más profundos en la organización y funcionamiento de las legislaturas estatales para realizar, de manera eficaz, sus tareas legislativas y de control. En otras palabras, el pluralismo al interior de los congresos no basta para convertir a estas instituciones en agencias efectivas de rendición de cuentas. Los procesos de rendición de cuentas, en lo que toca a los legislativos, requieren del fortalecimiento de las instituciones parlamentarias, lo que significa legislaturas con mayores capacidades institucionales y legales y, sobre todo, de la existencia de incentivos institucionales que influyan en el comportamiento de los legisladores para el ejercicio pleno de sus funciones y obligaciones.

LA NO REELECCIÓN LEGISLATIVA CONSECUITIVA, también impacta negativamente la institucionalidad y fortaleza de las legislaturas y los incentivos de sus miembros para llevar a cabo, de manera efectiva, una rendición de cuentas horizontal.

#### LA BAJA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS CONGRESISTAS

LA CONSECUENCIA MÁS PALPABLE de la cláusula que prohíbe la reelección inmediata es la baja profesionalización de la clase parlamentaria. La no reelección consecutiva inhibe el desarrollo de carreras legislativas, pues los legisladores tienen que dejar pasar un periodo de tres años si desean regresar al poder Legislativo. La información disponible sobre 23 congresos locales,<sup>4</sup> arroja que alrededor de 85 por ciento de los diputados locales no contaban con experiencia legislativa; sólo 7.8 tenía experiencia como diputado local; 4.8 como legislador federal y 2.6 en ambos espacios (Lujambio, 2004). Es decir, un aplastante 85 por ciento de los diputados locales no tiene experiencia legislativa, ya sea local o federal.<sup>5</sup> En cuanto a la información sobre la experiencia legislativa de los diputados federales, durante el periodo 1934-1997, los datos muestran que en cada una de las legislaturas, solamente 14 por ciento de los diputados ha contado con experiencia previa como diputado federal (Campos, 2003).<sup>6</sup>

4 Los datos fueron recopilados entre febrero y mayo de 2003 y corresponden a las legislaturas que en ese periodo se encontraban en funcionamiento. La información es sobre 801 diputados que representan 71 por ciento de los diputados locales del país. Es decir, es una muestra muy representativa del universo de los congresos locales del país.

5 Álvaro López y Nicolás Loza (2003) con información correspondiente a doce congresos, reportan cifras ligeramente más altas de experiencia legislativa de los congresistas locales. Los autores encuentran que 23.8 por ciento habían ocupado el cargo de diputado local (21 por ciento por única vez y 2.3 en dos ocasiones) y 14 por ciento habían pasado por el Congreso federal.

6 Los datos para las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) son muy similares: en la LVII, 15.2 por ciento (López y Loza, 2003) y 16.2, en la LVIII (Trejo Delarbre, 2002). El estudio de Emma Campos, no sólo analiza el número de diputados que se reelegieron, sino el tiempo en que lo hicieron; además, analiza las tasas de reelección y de experiencia legislativa en el Senado. Para profundizar véase Campos (2003).

DE LAS CIFRAS ANTERIORES, llama la atención que muy pocos legisladores locales cuenten con experiencia como legislador federal (como diputado o senador) o como legislador local y federal. En el primer caso, sólo 39 diputados locales de 801 tenían experiencia legislativa federal (4.8 por ciento); en el segundo caso, únicamente 21 de 801 poseían experiencia local y federal (2.6 por ciento). Sólo un grupo muy reducido de políticos es el que realiza los "brincos" de una cámara a otra, aunque es mayor el conjunto de legisladores que lo hace de manera ascendente, es decir, de las legislaturas locales a las cámaras legislativas federales. De acuerdo con Campos (2003: 138), en el periodo 1982-1994, en promedio, 25 por ciento de los miembros de las bancadas priistas en la Cámara de Diputados, tuvieron experiencia legislativa local; sin embargo, quienes volvieron a las legislaturas locales, después de haber estado en el Congreso federal, son sólo 7 por ciento de los casos. López y Loza (2003: 61) señalan que el porcentaje de diputados federales con experiencia en los congresos locales fue de 20 por ciento en la LVII Legislatura (1994-1997) y de 27.2, en la LVIII (1997-2000); a la inversa, el 14 por ciento de los legisladores locales considerados en su estudio (12 congresos) contaban con experiencia legislativa federal. De esta manera, como señalan Álvaro López y Nicolás Loza (2003: 62), "...los diputados locales muestran un perfil de más baja experiencia, ya que por lo general su trayectoria política se circunscribe al desempeño de cargos públicos estatales y municipales". Así, una de las debilidades más notorias de nuestros poderes legislativos es la escasa profesionalización de los congresistas, y esto es más grave aún en las legislaturas locales.

#### CENTRALIZACIÓN DEL GOBIERNO INTERIOR DE LOS CONGRESOS

AHORA BIEN, la autoridad de los partidos sobre los legisladores se refuerza en la arena parlamentaria. El hecho de que sean los partidos y no los diputados en lo individual los que figuran como entes responsables ante el electorado en las elecciones, *los líderes partidistas en la arena parlamentaria tienen la encomienda de vigilar y controlar las decisiones legislativas que adopte su grupo parlamentario, pues finalmente afectarán (para bien o para mal) la reputación colectiva del partido*; los líderes parlamentarios se convierten en los "guardianes" de los intereses del partido en la legislatura. Ello ha dado como resultado que los líderes parlamentarios concentren una gran cantidad de facultades en el proceso de toma de decisiones el los congresos, lo cual opera en contra de la autonomía e influencia de los legisladores en lo individual, y de las comisiones, en los resultados legislativos.

#### DEBILIDAD DE LOS SISTEMAS DE COMISIONES

LAS COMISIONES PARLAMENTARIAS son el ámbito por excelencia para la profundización del análisis de los temas que atañen a los parlamentos y, en consecuencia, son el ámbito organizacional nodal de toda asamblea legislativa. Los sistemas de comisiones de los congresos en México enfren-

SÓLO UN GRUPO MUY REDUCIDO DE POLÍTICOS ES EL QUE REALIZA LOS "BRINCOS" DE UNA CÁMARA A OTRA, AUNQUE ES MAYOR EL CONJUNTO DE LEGISLADORES QUE LO HACE DE MANERA ASCENDENTE



tan serias limitaciones para contribuir eficazmente en el cumplimiento de las facultades legales encomendadas a los cuerpos legislativos.

**DE NUEVO**, la no reelección consecutiva es una disposición que afecta, en este caso, a los sistemas de comisiones. Esta disposición impacta negativamente la estabilidad, especialización e independencia de los sistemas de comisiones. La rotación completa de los legisladores cada tres años rompe la estabilidad de los miembros, y ello causa una escasa especialización.

UNA CARACTERÍSTICA IMPORTANTE de las comisiones es su falta de independencia respecto a los dirigentes parlamentarios. La renovación completa de los congresistas otorga la oportunidad a los líderes parlamentarios de definir la composición de las comisiones. Así las cosas, éstas están sujetas a una gran interferencia política, no solamente debido a que la designación de sus miembros recae en los dirigentes de las fracciones parlamentarias, sino a que la determinación de la agenda legislativa y las decisiones políticas acerca de las leyes más importantes y controvertidas se resuelven en los órganos de gobierno, compuestos por los coordinadores de los grupos parlamentarios.

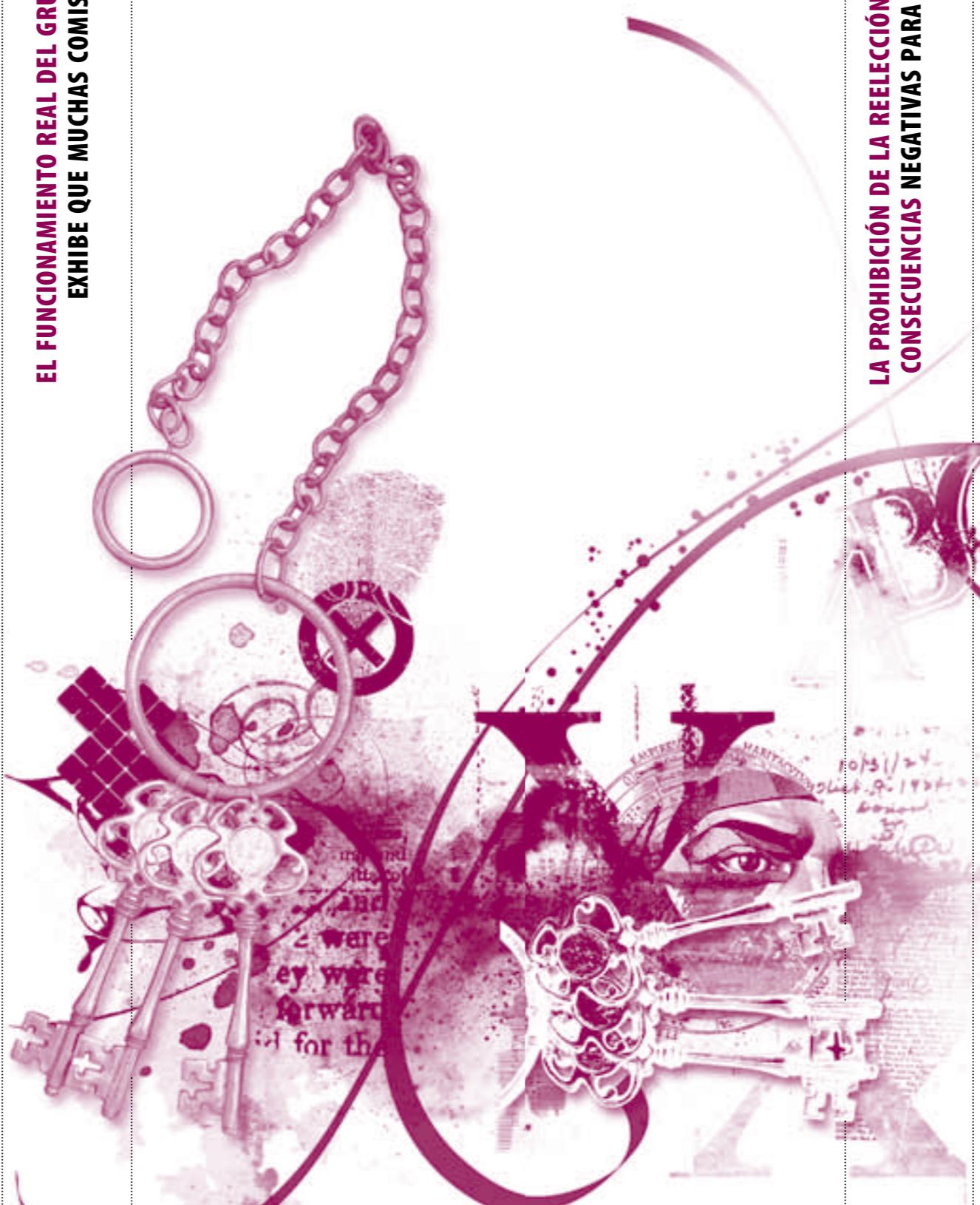
OTRA DIMENSIÓN RELEVANTE de los sistemas de comisiones ataña al número y tamaño (número de miembros) de éstas. La experiencia mexicana muestra que el número de comisiones ha tendido a ser alto respecto al tamaño de las legislaturas. En el plano estatal sobresale que muchos congresos locales tengan un número elevado de ellas; en varios congresos hay más comisiones que diputados.<sup>7</sup> Su alto número dispersa la atención de los diputados, al éstos pertenecer a múltiples comisiones. El funcionamiento real del grueso de los congresos del país exhibe que muchas comisiones sólo existen en el papel, y prácticamente nunca sesionan, y que un puñado de comisiones (como las de temas económicos y presupuestarios; las de vigilancia y las de puntos constitucionales, por citar las más relevantes) concentran el grueso de la actividad parlamentaria. Lo cierto es que "...el sistema de comisiones en varios casos parece responder a una lógica de reparto de posiciones y, eventualmente, de prebendas, que a una lógica funcional atenta a la calidad de los productos legislativos y al tiempo con que cuentan los legisladores" Lujambio (2004, p. 183).

#### PRECARIEDAD DE LOS ÓRGANOS DE ASESORÍA Y APOYO PARLAMENTARIO

LOS ÓRGANOS DE ASESORÍA y apoyo parlamentario tienen como finalidad servir como soporte para la realización de las facultades y obligaciones legales que tienen encomendadas los legisladores. Sin información adecuada y oportuna, los legisladores difícilmente podrían cumplir de manera eficiente con sus responsabilidades.

<sup>7</sup> El caso más extremo y grave se encuentra en Durango, que cuenta con 30 comisiones y 25 legisladores! También, el número de comisiones supera al número de diputados que integran la legislatura en los estados de Querétaro (27 comisiones, 25 diputados); Baja California (26 comisiones, 25 diputados) y Tamaulipas (33 comisiones, 32 diputados) (Lujambio, 2004: 182-183).

#### EL FUNCIONAMIENTO REAL DEL GRUESO DE LOS CONGRESOS DEL PAÍS EXHIBE QUE MUCHAS COMISIONES SÓLO EXISTEN EN EL PAPEL



#### LA PROHIBICIÓN DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA CONSECUATIVA TIENE CONSECUENCIAS NEGATIVAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CONGRESOS FUERTES, EFICIENTES Y EFICACES

LA MAYORÍA DE NUESTROS CONGRESOS LOCALES presentan graves deficiencias respecto a los órganos de asesoría y apoyo parlamentario. El trabajo de Nava (2004) presenta un panorama desolador al respecto: primeramente, muestra que no todos los congresos cuentan con áreas básicas para el apoyo de las actividades parlamentarias –situación de suyo preocupante–; sin embargo, lo más desalentador es que donde se contemplan los órganos de asesoría exhiben diversas limitaciones, como insuficiencia de recursos económicos y personal; diseño equivocado para servir realmente como órganos técnicos de apoyo al trabajo de los diputados y/o las comisiones, así como inestabilidad y perfil inadecuado del personal, derivados de los criterios predominantemente políticos para su acceso y permanencia.

#### A MANERA DE REFLEXIÓN NO CONCLUYENTE

LA PROHIBICIÓN DE LA REELECCIÓN LEGISLATIVA consecutiva tiene consecuencias negativas para la construcción de congresos fuertes, eficientes y eficaces. Esta disposición atenta contra la especialización y profesionalización de los legisladores y no genera fuertes incentivos para que lleven a cabo una labor parlamentaria autónoma, especializada, de largo plazo y comprometida con demandas ciudadanas, ya que no responden directamente por sus acciones ante los electores. Eliminar la cláusula de la no reelección consecutiva de legisladores locales y federales, sería una medida clave para mejorar la rendición de cuentas vertical y horizontal. No es la única, pero es la que ataca de raíz el problema de la debilidad crónica de nuestras legislaturas.

LO QUE HA ESTADO OCURRIENDO en los últimos años en el ámbito legislativo, a nivel local y federal, es el gran fortalecimiento de los partidos en detrimento del fortalecimiento institucional de los poderes legislativos. No ha habido la voluntad política por parte de los

legisladores para fortalecer la estructura orgánica y funcional de las legislaturas y, con ello, generar condiciones óptimas para ejercer, plena y responsablemente, todas las obligaciones y facultades parlamentarias.

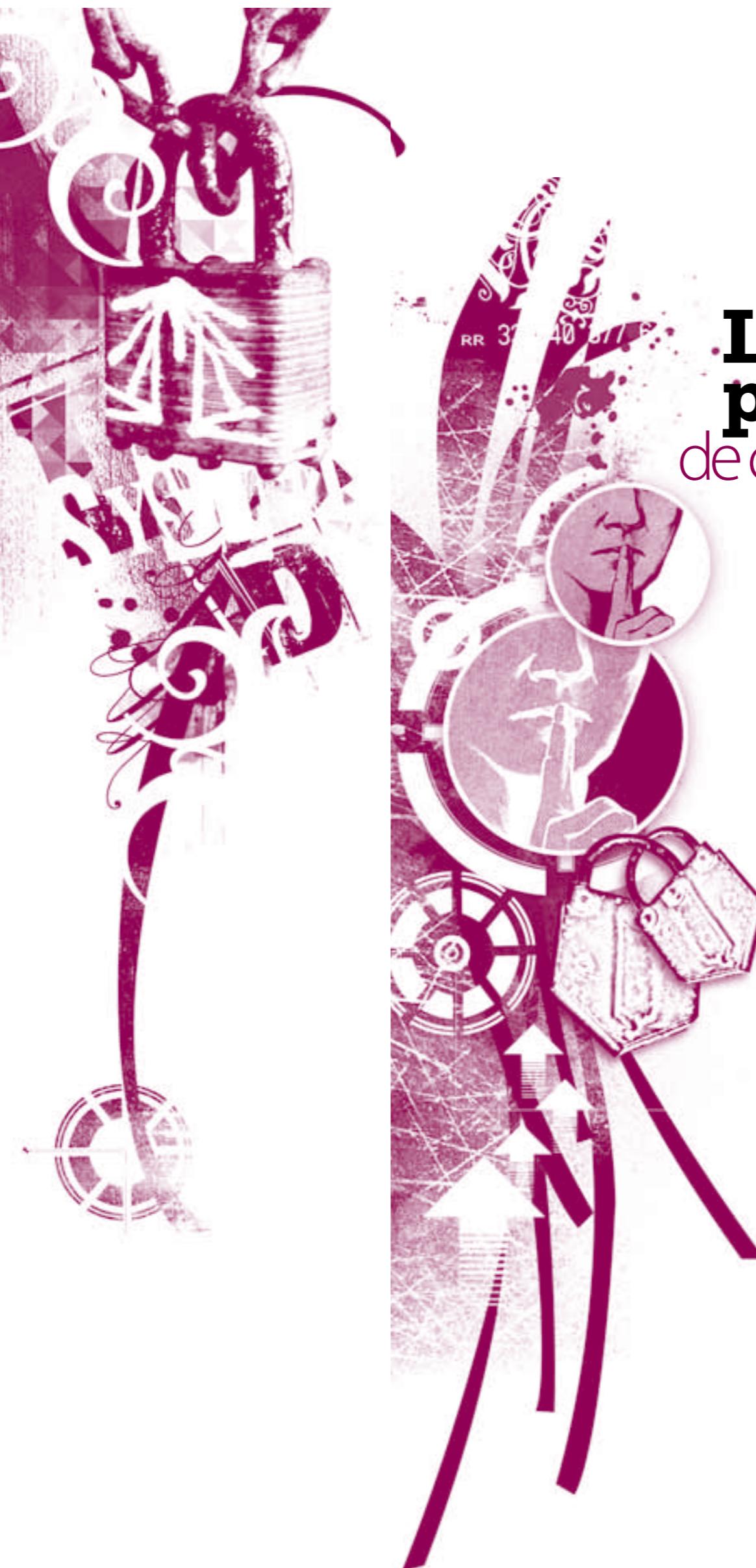
Sin embargo, la falta de voluntad se explica, en gran medida, por el marco institucional y las motivaciones que produce en los legisladores.

¿Por qué estarían motivados los congresistas en fortalecer a una institución, a sabiendas de que su estancia será transitoria, y bajo la certeza

de que su futuro y carrera política se encuentra fuera de ella? Dado el carácter transitorio de los legisladores, y al no tener que rendir cuentas directamente a los ciudadanos, el diseño y la dinámica de las legislaturas responde a una lógica predominantemente partidista, donde los líderes parlamentarios mantienen una posición clave para la distribución de los órganos de poder interno que les permite vigilar y controlar las principales etapas del proceso de toma de decisiones. Este arreglo institucional ha sido producto de la aquiescencia de líderes parlamentarios y legisladores, debido a los intereses que configura y a los beneficios que concede a ambos actores. En última instancia, los rasgos primordiales del arreglo prevaleciente operan en contra del fortalecimiento institucional de la rama legislativa, especialmente sobre las comisiones y los órganos técnicos de asesoría parlamentaria.

## B I B L I O G R A F Í A

- Ames, Barry. *The Deadlock of Democracy in Brasil*, University of Michigan Press, Ann Arbor 2003.
- Campos, Emma R. "Un congreso sin congresistas. La no-reelección consecutiva en el Poder Legislativo mexicano, 1934-1997", en Fernando Dworak, (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Fondo de Cultura Económica-Cámara de Diputados, México 2003, pp. 98-151.
- CIDE (1997): Encuesta Nacional de Actitudes, perteneciente al Banco de Encuestas de Opinión Pública del CIDE, fecha de levantamiento, 18-25 de julio de 1997.
- CIDE (2000): Encuesta Nacional de Actitudes, perteneciente al Banco de Encuestas de Opinión Pública del CIDE, fecha de levantamiento, 15-20 de julio de 2000.
- Consulta Mitofsky. "Lo que sabemos de los diputados", Encuesta telefónica, fecha de levantamiento, 17 de diciembre de 2002, consultada en [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).
- Covarrubias, Ana Cristina (2003), "El voto embotado", en *Proceso*, núm. 1391, 29 de junio, pp. 18-22.
- Haggard, Stephan y Matthew D. McCubbins (eds.). *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York 2001.
- López Lara, Álvaro y Nicolás Loza Otero. "Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México", *Polis*, vol. 1, 2003, pp. 49-84.
- Lujambio, Alonso. "Los congresos locales: la precaria institucionalidad", Robert Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, Universidad Estatal de Nueva York, México 2003, pp. 169-187.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Munk, Gerardo L. "La política democrática en América Latina: contribuciones de una perspectiva institucional", en *Política y Gobierno*, vol. XI, núm. 2, 2004, pp. 315-346.
- Nava Gomar, Salvador. "Servicios de apoyo parlamentario (letrados) en los congresos mexicanos", Robert Balkin (coord.), *El Poder Legislativo estatal en México. Análisis y diagnóstico*, Universidad Estatal de Nueva York, México 2004, pp. 41-75.
- O' Donnell, Guillermo. "Accountability horizontal", en *La Política*, núm. 4, pp. 161-188, 1988.
- O' Donnell, Guillermo. "Accountability horizontal: la institucionalización de la desconfianza política", en *Posdata*, núm. 7, pp. 11-34, 2001.
- Parametría. Encuesta sobre las razones del voto para diputado federal, fecha de levantamiento, 24 y 25 de mayo de 2003, publicada en el periódico *El Independiente*, México, D.F., 13 de junio de 2003, p. 1.
- Przeworski, Adam, Bernard Manin y Susan Stokes (eds.) (1999): *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Nueva York 1999.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.). *The Self-Restraint State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Rienner, Colorado 1999.
- Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti. "Societal Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, vol. 11, núm. 4, pp. 147-158, 2000.
- Stokes, Susan. *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York 2001.
- Trejo Delarbre, Bertha (coord.) (2002): *Quién es quién en el Congreso: diputados y senadores de la LVIII Legislatura*, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, México 2002.



FELIPE GAYTÁN ALCALÁ\*

# La simetría del patíbulo: la rendición de cuentas de los medios de comunicación<sup>1</sup>



**LAS RECURRENTES CRISIS POLÍTICAS** de los últimos años en América Latina han estado marcadas por el activo rol de periodistas y medios de comunicación. Casos de corrupción, malversación de fondos, escándalos de la vida privada de importantes personajes públicos, difusión de documentos reservados o confidenciales, todo ello ha dado la pauta en el cambio político. Los ejemplos se multiplican por doquier: cada suceso publicitado levantó un serio debate sobre el papel de los medios en la construcción de la democracia, y la responsabilidad no sólo jurídica sino política y social, que deben asumir en la difusión de la información, sea ésta verídica o un trascendido.

QUIZÁ EL CASO MÁS REPRESENTATIVO en América Latina sea el de los medios en México; esto porque ha sido recurrente la filtración de información confidencial, difusión de llamadas telefónicas privadas y de videos en los que se muestra a políticos recibiendo dinero.<sup>2</sup> Lo anterior ha llevado a que los periodistas, más que a los propios medios, se les exija revelar sus fuentes de información y sean objetos de demandas por difamación, encauzados tanto por la vía civil como penal.

AQUÍ EXISTEN DOS PERCEPCIONES encontradas sobre el papel que están jugando los periodistas al dar a conocer este tipo de información. Por un lado, se manifiesta que la democracia se construye sobre la transparencia en el ejercicio de la política; son los periodistas mediadores en la construcción de una opinión pública informada y crítica. Todo suceso que involucra a actores políticos, sea privado o público,

\* Investigador de la Universidad La Salle, México. Coordinador editorial de la Revista del Centro de Investigación.

1 Una versión primaria fue publicada en la Revista Chasqui-CIESPAL. El documento forma parte de un trabajo más extenso que se prepara sobre rendición de cuentas en diversos ámbitos sociales y políticos, Universidad La Salle, México 2007.

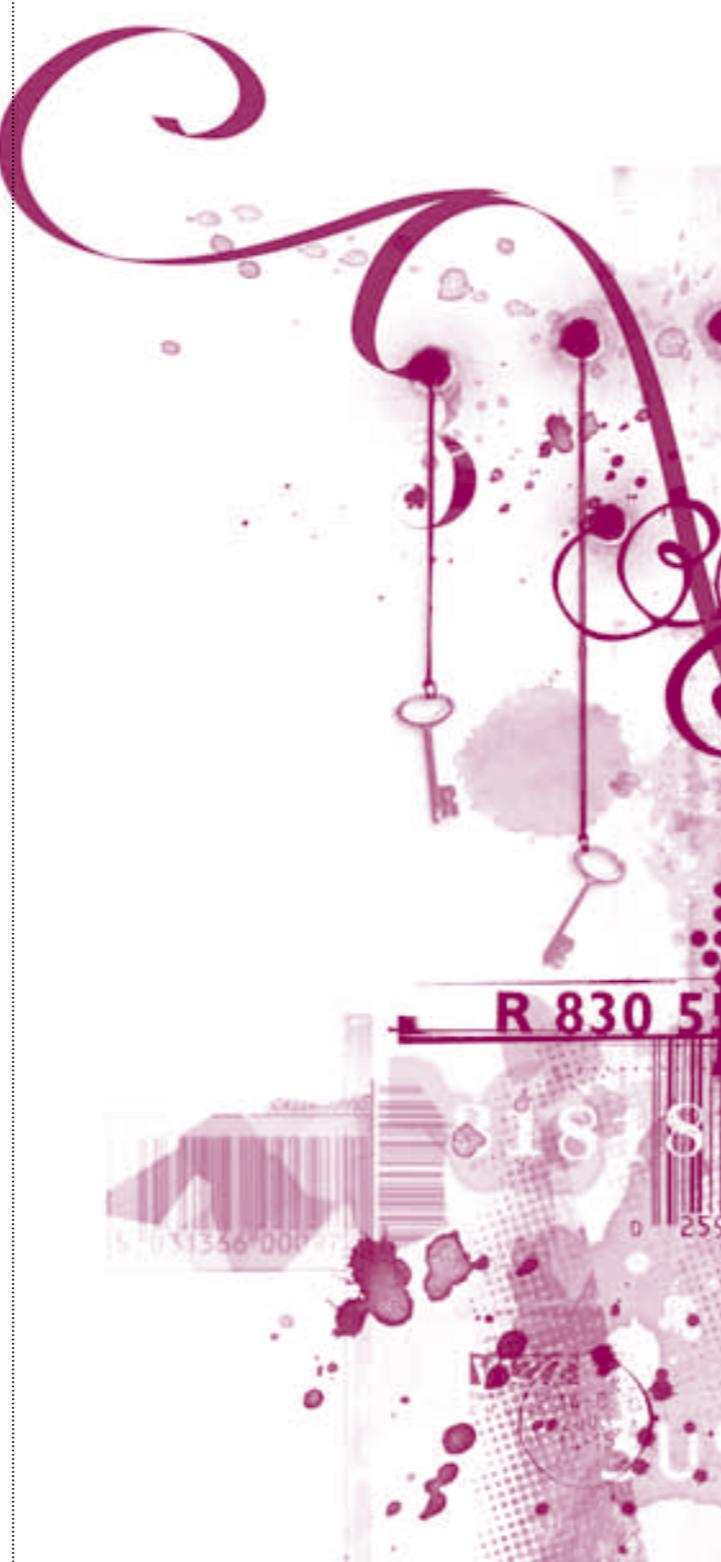
2 Los videos de René Bejarano, líder de la Asamblea del Distrito Federal, recibiendo dinero de un empresario, y el del secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, fueron los dos mayores escándalos difundidos y que muchos atribuyeron como una estrategia para minar la candidatura a la Presidencia de Andrés Manuel López Obrador, entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal.

debe conocerse en nombre de la Razón Pública. En no pocas ocasiones se han dado a conocer como trascendidos, notas que no han sido confirmadas y que posteriormente se tienen que desmentir o retractarse los medios. Pero también ha servido para que los periodistas sean objeto de demandas jurídicas por difamación.

**LA OTRA PERCEPCIÓN TIENE QUE VER** con la visión de los periodistas como simples peones en el juego del ajedrez de la política. La filtración de información no tiene otro objetivo que un ajuste de cuentas entre la clase política: luchas intestinas por el control del poder político. Los periodistas son a un mismo tiempo sujetos y objetos en dichas disputas. Son ellos quienes tienen acceso a información privilegiada, derecho de picaporte, y simultáneamente, son el ajustador de las cuentas pendientes. Pasamos entonces de la Razón Pública a lo que Sloterdijk ha denominado Crítica de la Razón Cínica.

**LO CIERTO ES QUE** el debate se ha centrado en el papel de los periodistas y su relación con el Estado, pero no se ha analizado el rol que han jugado los medios en tanto empresas privadas. Recordemos que las empresas no sólo se rigen por su vocación de informar a la opinión pública; también son grupos con fines de lucro. Cuando tienen en sus manos información clasificada o imágenes comprometedoras, deliberan en torno a los compromisos adquiridos con los actores afectados y, en su momento, como generadores de pautas en la agenda política nacional y local; por otro lado, existe también la presión del rating, la capacidad de vender y comercializar los espacios en sus segmentos informativos. Para las empresas existe una ecuación ficticia: a un mayor rating corresponde una mayor credibilidad. Dar a conocer este tipo de información tiene necesariamente un incremento en su credibilidad y de paso en la cotización de sus espacios para comercialización. Ello ha dado lugar a un tipo de periodismo *sui generis* en el que los trascendidos –colocados en una columna anónima o colectiva– adquieren relevancia por sí mismos, forma peculiar de lo que podemos llamar “Elogio de lo Insípido” del periodismo.

**EXISTEN CASOS DE EMPRESAS BENEFICIADAS** por la difusión de escándalos como es el caso de Televisa y Tv Azteca, y de los periódicos *El Universal* y *Reforma*. Otros casos no han sido exitosos, por el contrario, dar a conocer ciertas noticias ha llevado a la quiebra financiera. Este fue el caso del Canal 40. En su noticiero, CNI, se dieron a conocer por primera vez los testimonios y denuncias sobre abuso sexual en contra del Padre Marcial Maciel, director fundador de los Legionarios de Cristo. La noticia causó revuelo y ganó credibilidad social al noticiero, pero los grupos empresariales ligados a los Legionarios comenzaron un boicot publicita-



### LA DEMOCRACIA DIBUJA UN PRINCIPIO ELEMENTAL: EL DERECHO QUE LOS CIUDADANOS TIENEN DE EXIGIR QUE LOS PROCEDIMIENTOS Y DECISIONES SEAN TRANSPARENTES

rio contra el canal de televisión, lo que se convirtió en un factor para la desaparición de la empresa propietaria del canal.

**EN CUALQUIER CASO**, periodistas o medios, están hoy en el debate sobre la rendición de cuentas por el tipo y alcance de la información publicada. Dicha discusión se ha centrado en dos extremos hasta ahora excluyentes: la responsabilidad jurídica de los periodistas y el código de ética en los medios.

### RENDICIÓN DE CUENTAS, EXTENSIÓN MÁS ALLÁ DEL PODER ESTATAL

**ACCOUNTABILITY** es un vocablo del idioma inglés que no tiene una traducción directa a nuestro idioma. Significa “fiscalizar”, “responsabilidad”, rendición de cuentas, etcétera; este último término ha sido el adoptado en ciencia política –y en el ejercicio de la política misma– para designar la obligatoriedad que el poder, expresado en el Estado, rinda cuentas de sus decisiones y acciones a los ciudadanos que representa. Bobbio apuntaba en ese sentido cuando, en términos formalistas, señaló que la democracia era un conjunto de reglas que establecían quién está habilitado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.<sup>3</sup> Pero la democracia, en un sentido más amplio, implica la observación y participación –directa o indirecta– que los ciudadanos tienen en esa toma de decisiones, tanto en el diseño como en la evaluación de las mismas. Es decir, la democracia dibuja un principio elemental: el derecho que los ciudadanos tienen de exigir que los procedimientos y decisiones sean transparentes, que las organizaciones que dicen representarlo, en este caso las organizaciones burocráticas estatales, sean sometidas al escrutinio público.<sup>4</sup>

**ES UNA VERDAD ADMITIR**, entonces, que la democracia tiene un correlato directo con la rendición de cuentas, tanto en el diseño como en la evaluación de las decisiones. Pero ésta no es un acto volitivo de la autoridad o de aquél que detenta el poder; no es una concesión que el gobernante otorga a la sociedad. Por el contrario es, ante todo, una obligación sancionada legalmente, con reglas establecidas de tiempo y espacio para dar a conocer datos e información al respecto. Aún más, no basta con informar –que para eso se nos atiborra de estadísticas y de información relevante– sino de explicar por qué esto y no lo otro (*answerability*), y fincar responsabilidades a quienes no cumplen con tales disposiciones.<sup>5</sup>

3 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México 1999.

4 Miguel Ángel Valverde Loya, “Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso México”, consultado en [www.ccm.itesm.mx/dhcs/fjuripolis/archivos/7Valverde.pdf](http://www.ccm.itesm.mx/dhcs/fjuripolis/archivos/7Valverde.pdf)

5 Andreas Schedler, *Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México 2004.



## SI LOS MEDIOS DEBEN RENDIR CUENTAS LA PREGUNTA SERÍA A QUIÉN Y POR QUÉ

**LA DEMOCRACIA**, al pasar por el tamiz de la rendición de cuentas, se aleja de lo procedural para señalar la calidad de la política en dos sentidos: la confianza de los ciudadanos en lo público, y la medición de la eficacia en la toma de decisiones; binomio que en principio pone en relieve los espacios intermedios en los que el Estado y los ciudadanos interactúan, como pueden ser las organizaciones sociales, los partidos políticos, las jornadas electorales y la difusión y publicidad a través de los medios de comunicación sobre el quehacer público, donde la política es una dimensión entre otras y no la Dimensión con mayúscula.

**ES AQUÍ** donde los medios de comunicación adquieren relevancia como espacios para la rendición de cuentas de la política hacia la sociedad y de la sociedad hacia sí misma. ¿Qué tanto los medios en tanto actores y gestores del espacio público tienen que rendir cuentas a la sociedad a la que informan? Recordemos que los medios no sólo transmiten hechos consumados; también construyen percepciones y movilizan la crítica, no siempre objetiva. Si los medios deben rendir cuentas la pregunta sería a quién y por qué. Esto abre una tarea difícil. Por un lado, al discutir que los medios tienen que rendir cuentas habría la posibilidad de coartar un principio clave de la democracia: el derecho a la información, así fuera a través de consejos de notables o de ciudadanos, un agente externo que regulará el flujo de información. Por otro lado, la rendición de cuentas permitiría establecer reglas del juego sobre la información, discriminación positiva de lo que se disfraza en un extremo como publicidad oficial y, en el otro, como calumnia o difamación.

**LA DISCUSIÓN SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS** de los periodistas se ha centrado en la regulación y sanción por la información publicada. El tema ha girado en sanciones por difamación, dolo y declaraciones falsas. La autoridad mexicana –en todos sus niveles– ha sido cuidadosa en tipificar los delitos sin dedicatoria a los medios, aunque una buena parte de las demandas presentadas son contra periodistas como si se tratara de un conflicto entre particulares. Entre el año 2002 y 2003 se presentaron 176 denuncias por difamación, de las cuales el 89 por ciento fueron contra periodistas y el resto contra medios de comunicación.<sup>6</sup> Para el 2005 se presentaron 96 incidentes, de los cuales el 35 por ciento ya no fueron por la vía jurídica, sino a través de amenazas e intimidaciones.<sup>7</sup>

6 Recuento de daños a las libertades de expresión e información durante el 2003, Fundación Manuel Buendía, México, 2003. Consultado en: <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/FMB/libertadexpresion/2003/recuento.html>

7 Ibid. Consultado en <http://www.mexicanadecomunicacion.com.mx/Tables/FMB/libertadexpresion/2005/recuento.html>

**HACE POCO TIEMPO** se pretendió retomar en el Congreso de la Unión una ley presentada en 1998 dirigida a regular la actividad periodística, es decir, sancionar y evaluar lo publicado, la obligación de los periodistas a revelar las fuentes de su información a solicitud de un juez, establecer sanciones por dolo, difamación y calumnia, etc. Diversos medios en México llamaron a éste intento “Ley Mordaza”, mientras que diputados y funcionarios se referían a su iniciativa como el principio de la regulación al derecho de la información. El intento legislativo no prosperó y quedó de nueva cuenta archivado. En algunos ambientes políticos se critica que los periodistas gocen, según ellos, de un fuero excepcional que ningún cargo o profesión tiene. Quizá por ello en el 2005 se incrementó en un 35 por ciento los ataques a periodistas y medios, a través de la denostación pública y las amenazas e intimidaciones.

**ES NOTABLE LA DIMENSIÓN** que adquiere el tema de la regulación informativa en el ámbito político, fuera de los medios y del gremio periodístico. La mencionada regulación se orienta a sancionar las consecuencias de la información y no el contenido mismo de la noticia. Esto lo subraya porque existe información relevante cuyas repercusiones sociales y políticas no son estridentes, y, en cambio, aparecen notas triviales que reciben en los medios una resonancia inusitada, más por los efectos que por el contenido mismo. Es la expresión del “Elogio a lo Insípido”.

**LA PRESIÓN POLÍTICA Y LA EXIGENCIA** han volcado la mirada de los medios y los periodistas sobre sí mismos. Entre periodistas y en los medios, se ha discutido la necesidad de establecer códigos de ética aceptados por todos, tanto por periodistas en lo individual como por la organización en general. Los llamados códigos de ética apelan a la conciencia y a los valores que deben prevalecer en el ejercicio periodístico. No hay sanciones ni coerciones que limiten la libertad, sólo reglas de conducta y de ciertos apercibimientos, en el caso de los códigos éticos organizacionales. Mucho se ha criticado sobre el alcance de estos. Algunos mencionan que no sirven para asumir la responsabilidad social, periodística y política de lo que se publica.

## ENTRE PERIODISTAS Y EN LOS MEDIOS, SE HA DISCUTIDO LA NECESIDAD DE ESTABLECER CÓDIGOS DE ÉTICA ACEPTADOS POR TODOS



**CUANDO SE MENCIONA QUE** los códigos de ética no sirven, se refieren a que la ética es una cuestión volitiva, más de apreciaciones subjetivas que, si bien están mediados socialmente, los intereses particulares prevalecen.

**PARA ALGUNOS PERIODISTAS** pensar en códigos de ética generalizados es tanto como buscar la objetividad en la degustación del té. Se pueden establecer mínimos morales aceptables, de otra forma sería tanto como dar línea sobre lo que es posible, deseable y aceptable publicar. En el otro extremo están los que definen que un manual ético es necesario. Libros vienen y van, acuerdos al interior de los medios se multiplican y cambian continuamente.<sup>8</sup> Existe una franja de periodistas y medios preocupados –al menos lo dicen públicamente aunque en sus noticias no se vea reflejado lo que discursivamente sostienen, como es el caso de Tv Azteca– por un marco general de comportamiento ético. Esto es importante para ellos pues de no hacerlo se estaría en un relativismo que daría lugar a un cierto caos egocéntrico. Sería tanto como lo que afirma Leo Strauss: "...en el relativismo comer carne humana se convierte en una cuestión de gusto y de disponibilidad en el menú."<sup>9</sup>

**UN CASO AMPLIAMENTE COMENTADO** años atrás sucedió cuando se transmitieron imágenes de la cárcel de máxima seguridad de La Palma, México. Dichas imágenes, tomadas por cámaras de seguridad interna del penal, mostraban a los reos en las celdas destinadas a la visita conyugal sosteniendo relaciones sexuales con sus parejas que iban a visitarlos. Muchos medios condenaron lo explícito de las imágenes, otros más criticaron la invasión a la privacidad. Los conductores del noticiero CNI Canal 40 justificaron la transmisión como un documento que debía ser conocido por la opinión pública por la manera en que, no ellos como medio de comunicación, sino la política carcelaria invadió la privacidad de los reos. En algunas columnas se mencionó que el video fue filtrado por abogados de narcotraficantes encarcelados en ese penal como presión para relajar las medidas disciplinarias del encierro.

**A DIFERENCIA DE LAS SANCIONES JURÍDICAS**, los códigos de ética tienen un peso relativo en el ejercicio de informar. Queda en un ámbito de la conciencia publicar o no una nota. Los comunicadores ponen en juego intereses personales, de prestigio y proyección, así como la credibilidad ante la opinión pública. Los códigos de ética sirven para establecer el marco de valores y una incipiente rendición de cuentas a sí

<sup>8</sup> Cada uno de los medios de comunicación han elaborado manuales de ética periodística, sin contar la propuesta de la UNESCO. Sería complicado presentar aquí una reseña amplia de los códigos de ética, pero una breve revisión en la Web dará cuenta de la preocupación obsesiva de los medios por autorregularse. En el 2005 apareció en España un texto que recoge las discusiones por años en los medios ibéricos: Aznar, Hugo. *Ética de la comunicación y nuevos retos sociales. Códigos y recomendaciones para los medios*. Paidós, Barcelona 2005.

<sup>9</sup> Leo Strauss, *¿Progreso o retorno?*, Paidós, Barcelona 1998.



mismos y a los medios en los que trabaja. El marco ético no es suficiente, y eso es claro para todos los involucrados en el tema de los medios.

**LA RENDICIÓN DE CUENTAS** para los periodistas es cada vez más un proceso complejo y difícil de desatar. Por un lado, las sanciones externas remiten a actos coercitivos, señalando los efectos de la información más que en el contenido mismo. En cambio, el código de ética queda en un plano estrictamente volitivo, no se va más allá de un acto de constricción personal.

**PROPONEMOS INTRODUCIR** el concepto de *Accountability* para dar cuenta de la complejidad del problema al que nos enfrentamos. Si bien es cierto que es un término aplicado a la responsabilidad que ejercen servidores públicos, también es extensivo a los periodistas y medios, pues su labor como formadores de opinión pública y el hecho de erigirse como ventanas a la arena política, los vuelve a ellos mismos objetos de escrutinio público y sujetos activos en el conflicto de intereses que se dirimen en la política. La objetividad periodística no significa neutralidad de intereses.

**EL CONCEPTO DE ACCOUNTABILITY** permite integrar dos momentos del hecho periodístico, hasta aquí separados al surgir una noticia. Uno es el efecto de la información (*ex post*); otro tiene que ver con el cálculo y valoración para publicar y difundir la noticia (*ex ante*).

**LA CONDICIÓN** *ex ante* es del pleno dominio de los periodistas. Son ellos los que definen la importancia o no de una nota más allá del rating que represente para la empresa en la que laboran. Es aquí donde el simple código de ética resulta insuficiente. Más allá de invocar la Razón Pública para dar a conocer ciertas noticias, los periodistas deben tener mecanismos de consulta entre su propia comunidad a fin de establecer un juego de espejos, donde hay algo más que la ética. Es poner en la mesa los escenarios posibles derivados de tal o cual información, los costos y la oportunidad de hacerlo público. Las mesas de redacción y de noticias tienen un rol importante. De asumir su rol *ex ante* permitirá contrarrestar la ofensiva externa –jurídica o de amenazas– de los actores señalados. Es asumir el viejo lema de *Fuenteovejuna*, de manera sarcástica, sobre quién mató al Comendador.

**LAS DIFICULTADES DE ESTE MOMENTO** son múltiples: la desconfianza entre los mismos periodistas, los egos y el afán de protagonismos, la coyuntura de dar a conocer la noticia en el tiempo en el que se recibe, etc., imponen una lógica a vencer.

**EN CUANTO A LA CONDICIÓN** *ex post* en el *Accountability* periodístico podemos señalar lo siguiente: una vez publicada la nota ni los medios, mucho menos los periodistas, tienen



## EL PERIODISMO DE TRASCENDIDOS ESTARÍA EN EL PLANO DE LO ANECDÓTICO Y NO COMO ORÁCULO, GUÍA POLÍTICA DE LOS QUE QUIEREN CONOCER LO OCULTO EN LA INFORMACIÓN

control sobre ella. La información publicada ahora es de la opinión pública y el juicio –negativo o positivo– será construido en la sociedad tanto en su dimensión política como civil. Aquí la rendición de cuentas se torna peligrosa, sobre todo porque serán en terreno abierto y con agentes externos a los medios ante los cuales se tendrá que asumir la responsabilidad de lo publicado. Cuestionamos la pertinencia de los mecanismos jurídicos –coercitivos o persuasivos– para llamar a rendición de cuentas a los medios. Propone mos que a la par de las críticas que hagan actores políticos y actores sociales, sean los medios y los periodistas los que repliquen lo publicado por otros medios, ya sea para ahondar y argumentar lo publicado o, en su defecto, debatir en la arena pública aquello que se presenta como información, pero carece de argumentos. Con ello, el periodismo de trascendidos estaría en el plano de lo anecdotico y no como oráculo, guía política de los que quieren conocer lo oculto en la información. A esto le llamo un control sincrónico que más adelante explicaré a detalle.

### LO PÚBLICO SE JUZGA DESDE LO PÚBLICO

SEÑALAMOS ANTERIORMENTE QUE los medios no sólo dan cuenta de hechos, sino también construyen percepciones. La rendición de cuentas estará dada, entonces, no por la información que dan a conocer, sino por lo que señalamos como *Answerability*:<sup>10</sup> explicar y responsabilizarse del porqué y para qué de la información que se vertió en lo público. A diferencia de las organizaciones burocráticas y de la política profesional, los medios son eso, medios que facilitan la transitividad de la comunicación de las acciones y decisiones que, desde la responsabilidad pública, se asumen y cuyo impacto tiene repercusiones en la vida pública y privada de los ciudadanos.

LA OPINIÓN PÚBLICA SE CONVIERTEN en el espacio para una ética de la responsabilidad y no una ética de fines; es decir, asumir de manera estratégica y funcional la información que los ciudadanos habrán de conocer, aquello relevante como tema y debate, no lo que los medios quieren construir como un fin u objetivo propio, tampoco como la suma o aclamación de lo que las opiniones privadas vierten en los medios. La opinión pública no es la suma de opiniones individuales, tampoco es la manipulación cínica de los medios. La opinión pública son los temas que circulan de manera relevante para la sociedad y son objetos de la atención de los ámbitos sociales.<sup>11</sup>

LOS MEDIOS RINDEN CUENTAS en la arena pública en tanto atienden y dan cuenta de esos temas, no de las aclamaciones o preferencias que tengan y quieran construir. Aquí los medios tienen un doble reto y riesgo. El primero es cómo dar cuenta de información a consumidores diferenciados y fragmentados que no se interesan por los grandes temas. El riesgo es el amarillismo y el escándalo para alcanzar a unificar la atención de una nota, lo que en términos llanos es subir el rating. En el otro extremo está la banalidad informativa,

saturación de información sin alcanzar a distinguir –mejor dicho discriminar– lo relevante de lo superfluo.

TANTO PARA MEDIOS COMO PARA PERIODISTAS el Accountability no debe entenderse como una camisa de fuerza, un control sobre lo que habrán de publicar, ni *ex ante* ni *ex post*. Por el contrario, es asumir la responsabilidad de los actos cuando se abre un conflicto entre sociedad y Estado o en el interior de la misma sociedad. Discutir y autorregular entre los propios medios lo que es y debe ser del dominio público y privado, más allá de la mera distinción que hace el Estado de información reservada o confidencial, y más allá de lo que los ciudadanos pueden opinar sobre una nota, sea del espacio privado o íntimo, si esa misma información irrumpie y altera el debate de lo público.

EXISTE AQUÍ UN DEBATE QUE no ha sido tomado en cuenta. Hablar de rendición de cuentas es distinto que la responsabilidad en lo público. La primera obliga a informar y explicar a alguien en tiempo y forma; y asumir las consecuencias de las decisiones y acciones. En cambio, la responsabilidad en lo público es explicar a alguien no porque haya obligación sino compromiso, es decir, la voluntad de hacerlo sin sanción de por medio. Los medios han optado por asumir la segunda sobre la primera. Los medios cuando se equivocan pueden o no dar la cara ante la sociedad, no es su obligación. Cuando lo hacen asumen que es una cuestión ética antes que un mandato sancionado. En cambio, cuando son demandados por alguien afectado y llevados a los tribunales argumentan la responsabilidad social que tienen y asumen como medios.

DE ASUMIR EL RETO de la rendición de cuentas en los medios es tanto como asumir que tanto los actores políticos, el Estado, como los ciudadanos y medios, tienen responsabilidad por su actuar en lo público. No es una mera simulación o disimulación como lo que ocurre en la política según Luhmann:<sup>12</sup> puedo ocultar la verdad (simulación) o puedo no decir la verdad y tampoco una mentira (disimulación). Los medios por su actuar público deben rendir cuentas. La exhibición pública para todos los actores en el sistema social tiene que ser simétrica, y el periodismo no es una excepción.

¿CÓMO HACER VIABLE el Accountability en el periodismo? En principio, es necesario entender que el Accountability en los medios va más allá de la formalización legal, rebasa la dimensión de lo *jure* y se coloca en una dimensión estratégica y funcional. Esto es, los medios deben orientar su actuar a la autorregulación de las noticias que publican y a concentrar su rol en un esquema de espejos, donde entre medios se analicen y evalúen entre sí a partir de los temas que circulan en la opinión pública.

EL TEMA ES POR DEMÁS COMPLEJO y complicado. Aceptar decisiones externas de sanción sobre el ejercicio periodístico coloca a los medios en una posición de debilidad frente al poder político. Por el contrario, dejarlo sólo a la conciencia de los comunicadores deja

LOS MEDIOS CUANDO SE EQUIVOCAN PUEDEN O NO DAR LA CARA ANTE LA SOCIEDAD, NO ES SU OBLIGACIÓN. CUANDO LO HACEN ASUMEN QUE ES UNA CUESTIÓN ÉTICA ANTES QUE UN MANDATO SANCIONADO

un espacio abierto para que la filtración de información sea utilizada como estrategia de ajuste de cuentas.

**LOS MEDIOS**, más que los periodistas en lo individual, necesitan tomar en sus manos la capacidad de construir su propio *accountability*, ejercicio de monitoreo y evaluación sobre el hecho periodístico ex ante o ex post. Se trata que los medios sean capaces de autorregularse y no depender del Estado como único garante del derecho a la información y a la libertad de prensa

**ALGUNOS HABLAN DE CONTROLES VERTICALES** y horizontales,<sup>13</sup> desde consejos ciudadanos o instancias *supra* que el gremio de la comunicación habilitaría para sancionar a los medios, algo parecido a lo que ocurre en Gran Bretaña. Algunos otros intentan hablar de controles oblicuos o diagonales, combinación entre lo horizontal y vertical, pero a la larga inoperantes porque acabará dominando el control vertical y, por tanto, los límites a la información y al derecho de la misma. En cambio, proponemos un control sincrónico, esto es, reconocer la asimetría en tamaño y fuerza de los medios, la influencia en el ánimo de la opinión pública. Esta condición es importante, pero no única, para volcar todo el peso de la información a una sola visión. Los otros medios, independientemente de su tamaño e influencia, participan también de lo público y pueden ir construyendo contrapesos, no de un medio en particular sino del conjunto de ellos. El simple hecho que los medios discutan una información vertida por uno de ellos es ya un control sincrónico. Esta es la rendición de cuentas que tanto los periodistas y medios tienen que construir; lo demás son coacciones o buena voluntad. Y lo público no se rige ni por una cosa ni por otra. □

13 Op. cit., Schedler.



*Suplemento  
Artes*

# EDUARDO MEJORADA

## Naturaleza muerta

Hablar de arte, y en especial de la pintura, que para muchos se dice extinta, es retomar de alguna manera el antiguo debate que surge cada vez que aparece una nueva herramienta para la producción artística, y más si se tiene el descaro de ampliar nuestra definición de este concepto.

Hablar en especial sobre la pintura, es reflexionar sobre el arte mismo y sus complicaciones, tanto históricas como filosóficas, que son las que validan lo que se realiza actualmente para definir sus límites, su alcance y su esencia.

En este parámetro el debate puede perder validez en torno a la producción plástica de Eduardo Mejorada, pintor y artista que con sutiles pinceladas y trazos, muestra que son el principio primordial de la forma de la construcción de su obra.

La obra de Mejorada, no sólo es una imagen que se observa: en ella se desbordan los límites entre otras disciplinas tan distintas como la literatura o la música, y al momento de ver los elementos pictóricos y compositivos plasmados en lienzos, estos son iconos poéticos que se podrían tanto leer como escuchar. Es la facilidad que nos brinda al alcance de la vista de no sólo ver espinas, barcas o laberintos, sino también sentir parte de la naturaleza, como un bosque donde habitan ramas y hojas y percibir

colores preferentemente cálidos, que representan en gran medida una paleta consolidada y un estilo propio que sólo él sabe utilizar con gran maestría.

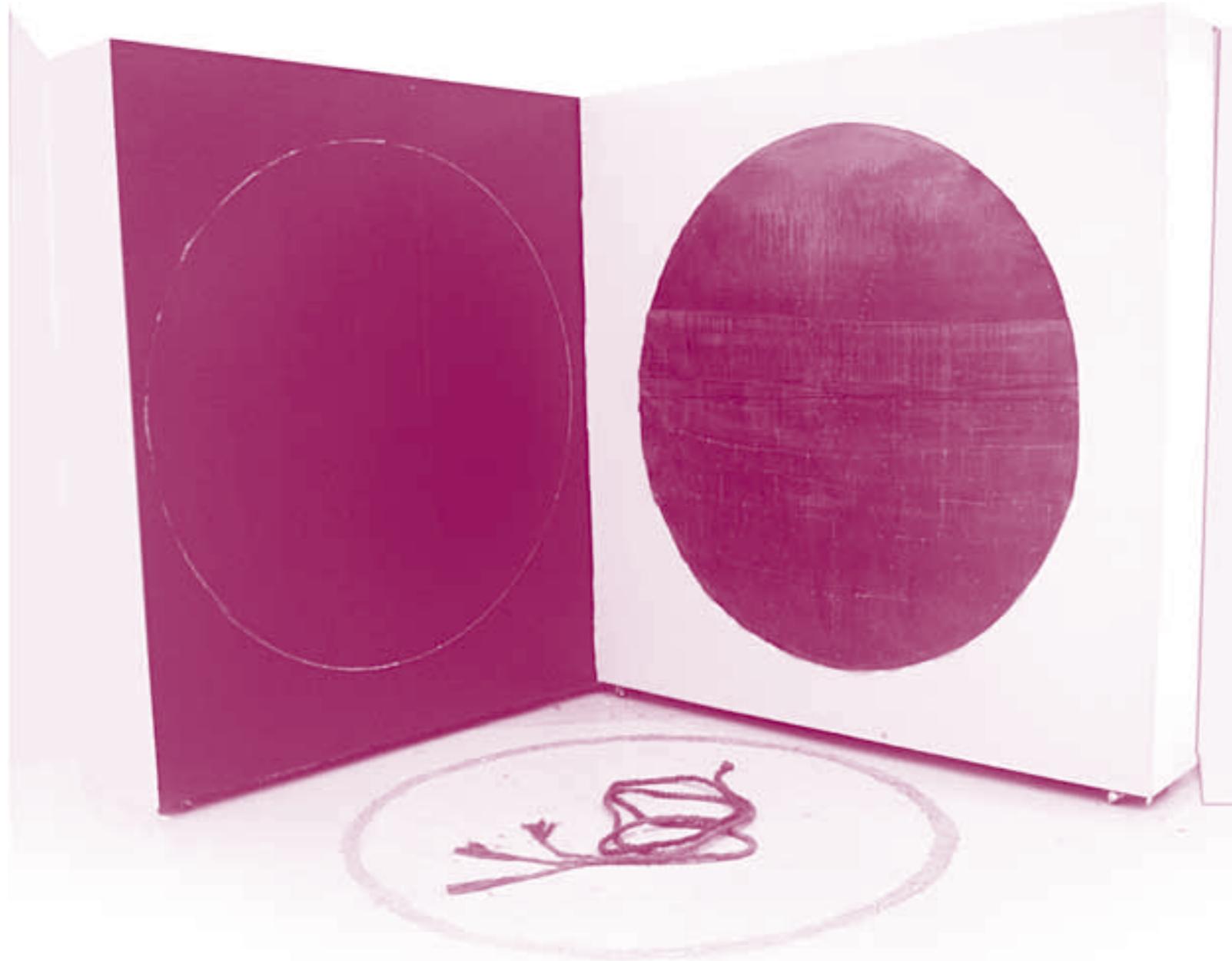
Una vez más podemos certificar cómo una parte del arte y la cultura de una región se manifiesta a partir del trabajo de artistas comprometidos: Eduardo Mejorada tiene un compromiso con su que-hacer, con lo que construye, denotando ser uno de los mejores exponentes de la plástica que ha dado la Guadalajara del nuevo siglo.

Eduardo Mejorada (Guadalajara, 1969) ha incursionado, además de la pintura, en disciplinas como el dibujo y el grabado. Ha participado en más de 60 exposiciones colectivas y presentado su trabajo de manera individual en 20 ocasiones, entre las que destacan las realizadas en el ex Convento del Carmen, Museo de la Ciudad, Instituto Cultural Cabañas, Alianza Francesa, Vital Connection Gallery, en Nuevo México, EE. UU., y Cité Internationale des Arts en París. Su obra se encuentra en algunas colecciones públicas y privadas dentro y fuera de México. Ha sido profesor de pintura y coordinador de la Escuela de Artes de la Secretaría de Cultura.

Tiene entre sus premios y reconocimientos el primer lugar y mención honorífica en el Primer Encuentro Estatal de Arte Jalisco Joven, Secretaría de Cultura (1996); Beca de Residencia en la Cité Internationale des Arts, París, Gobierno de Francia (2003), entre otros.

Victor Mora

Fotografía: Bertha González



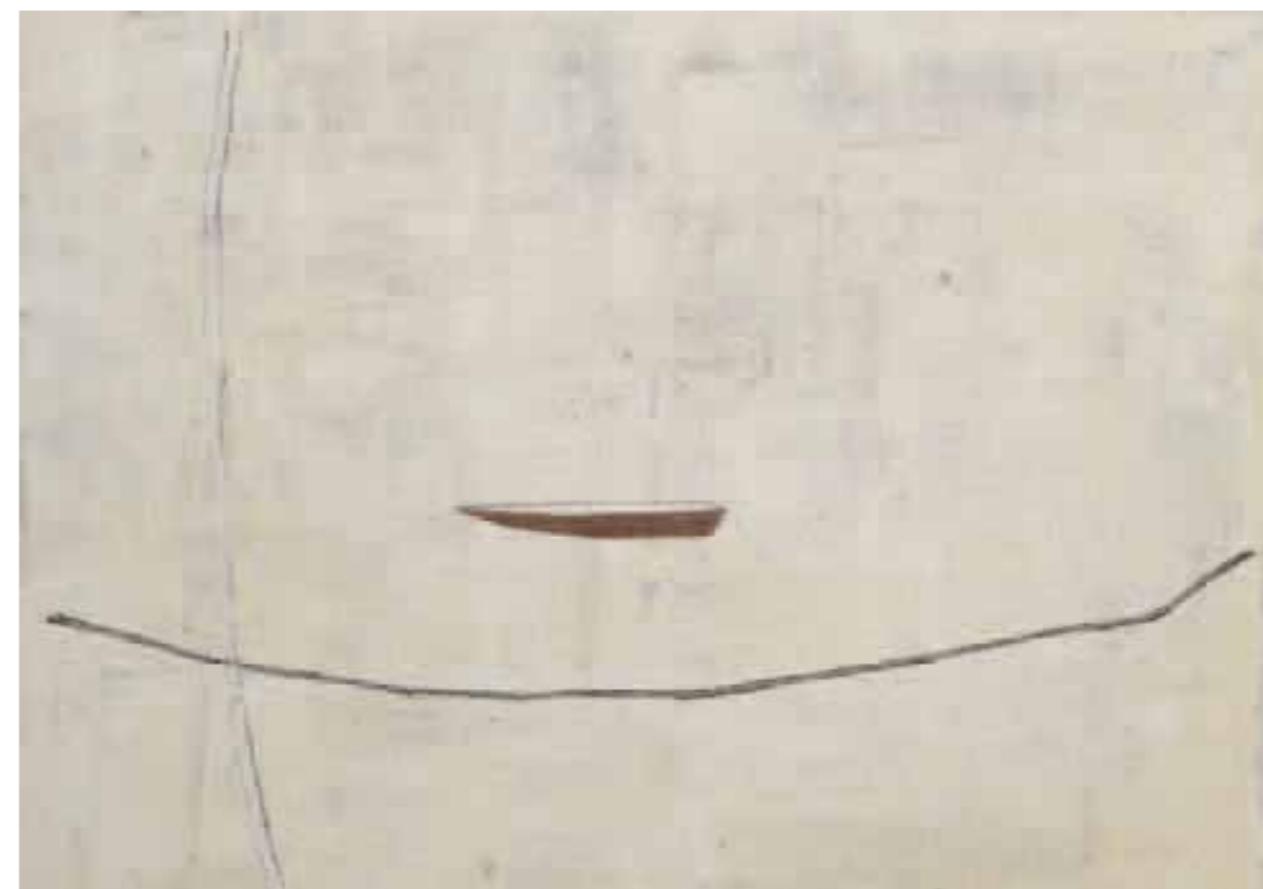
*Entre el dolor y el placer.*  
Vista de la instalación, Centro de Arte Moderno de Guadalajara.  
Fotografía: Bertha González



*Bosque*, 2006, acrílico sobre tela, 50x70 cm



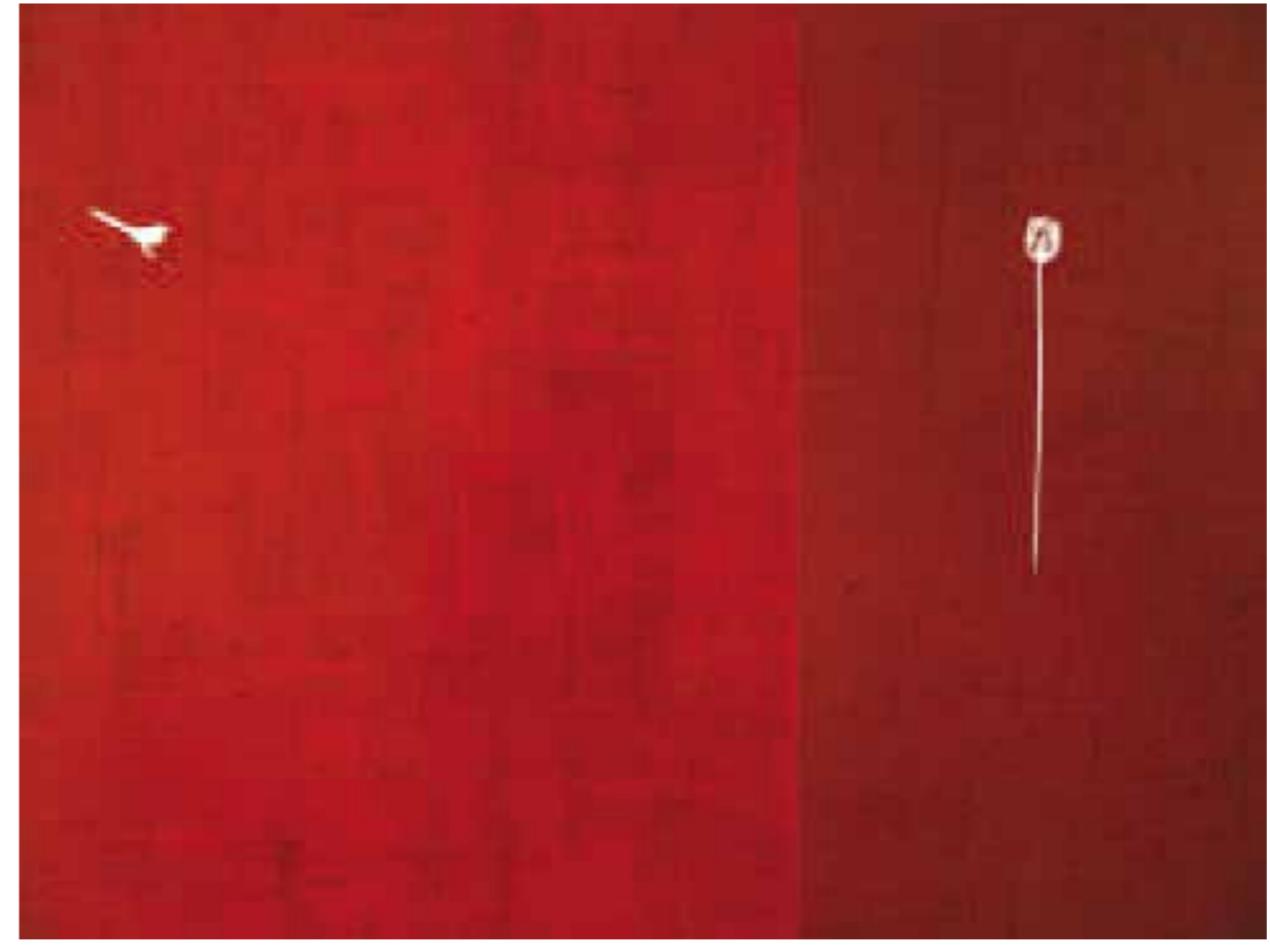
*Laguna*, 2006, acrílico sobre tela, 100x120 cm



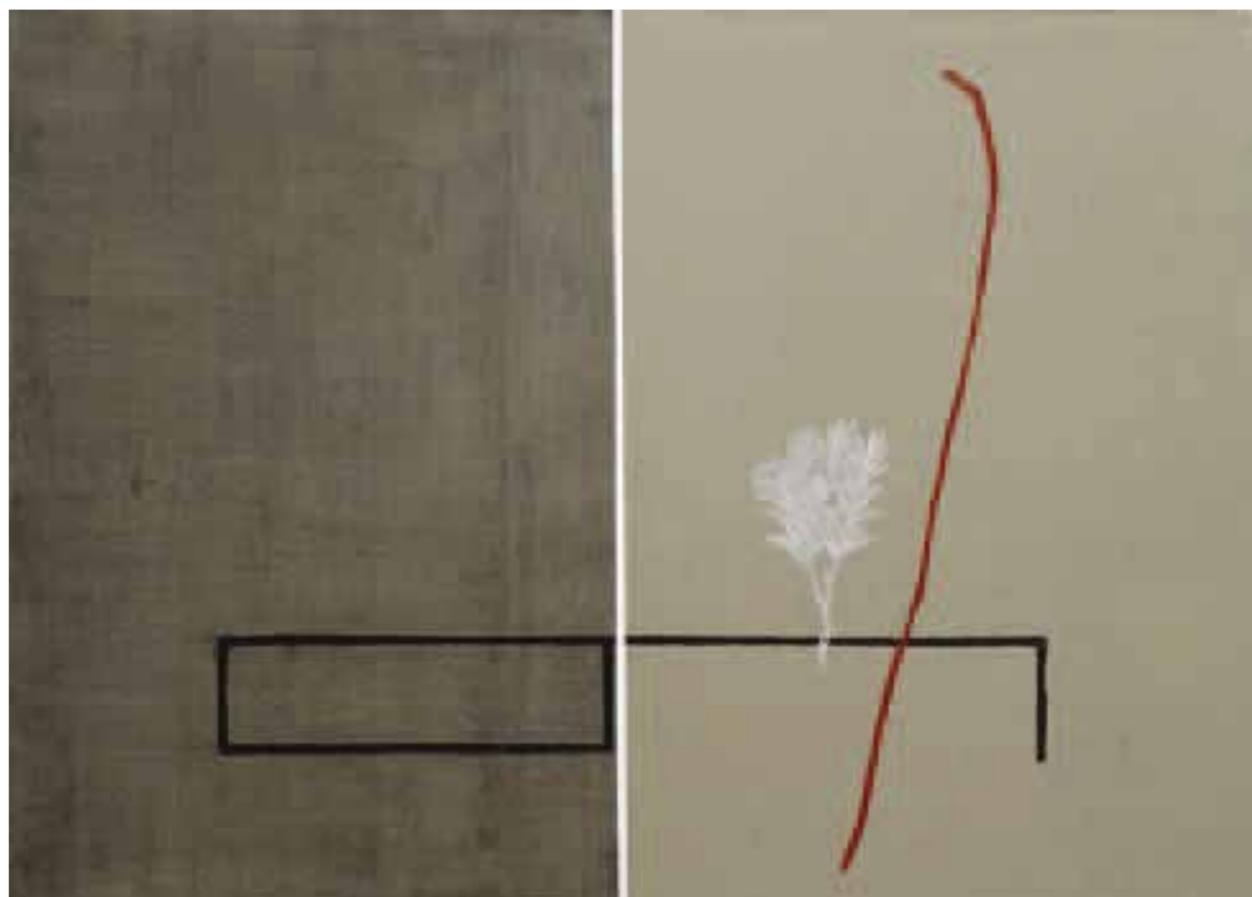
*Laguna 3*, 2006, acrílico sobre tela, 100x120 cm



Sin título, serie "Nido rojo", 2006, acrílico sobre tela, 50x70 cm



Naturaleza muerta, 2006, acrílico sobre tela, 100x120 cm



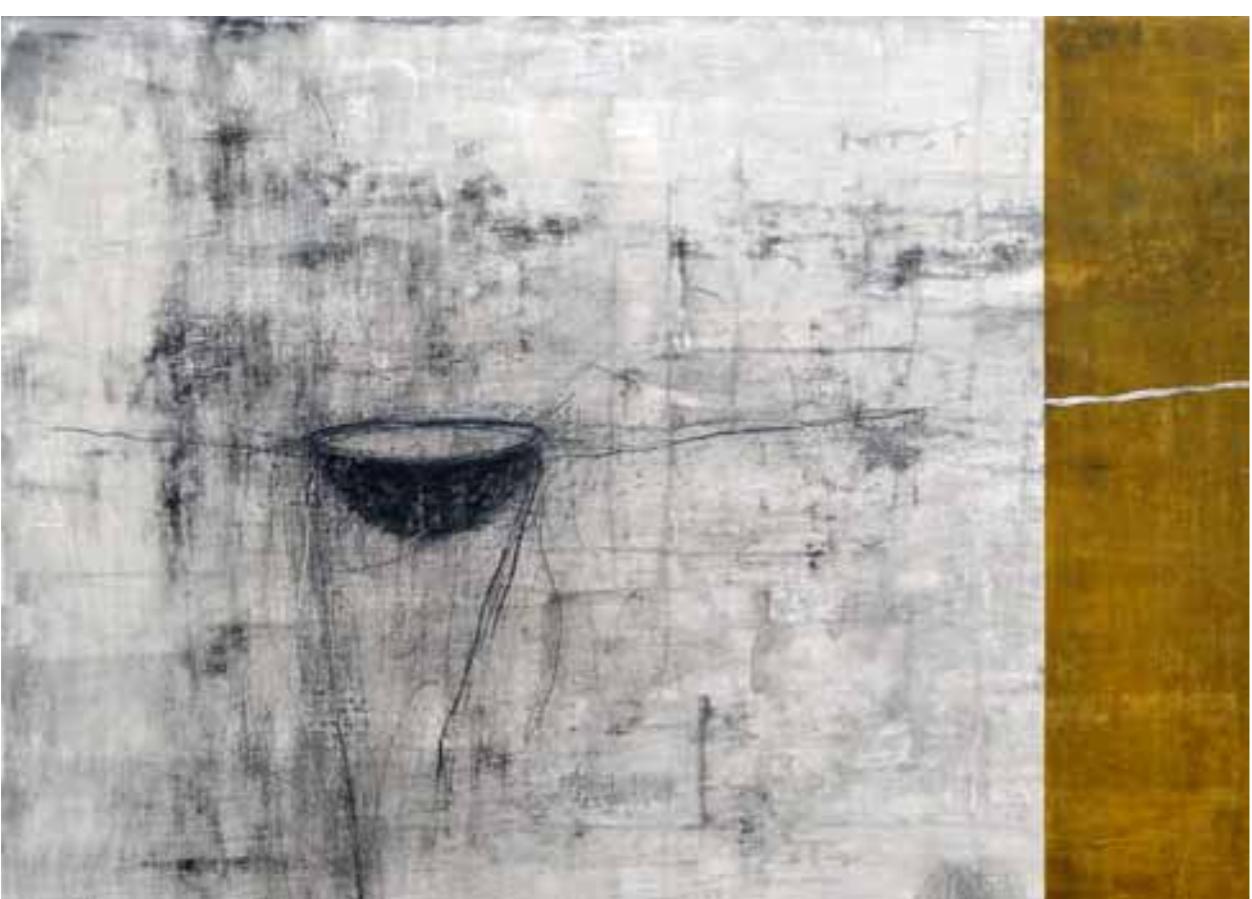
Páramo, 2006, acrílico sobre tela, 50x70 cm



Raíces, 2006, acrílico sobre tela, 50x70 cm



Hojas del rosal, 2006, acrílico sobre tela, 100x120 cm



Sin título, serie "Nidos", 2006, acrílico sobre tela, 50x70 cm



DIETER NOHLEN

PROFESOR EMÉRITO DE LA UNIVERSIDAD DE HEIDELBERG, ALEMANIA

# Instituciones y cultura política

## INTRODUCCIÓN

DESDE LOS INICIOS MISMOS del surgimiento de la democracia representativa ha estado presente el tema de los desafíos que este tipo de régimen político enfrenta. Mirando hacia atrás y tomando como referencia el primer intento de descripción de la democracia, la gran obra de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, hablar de problemas estructurales de la democracia parecía una constante. Estos problemas no han cambiado tanto. Lo que ha cambiado y sigue cambiando es más bien su importancia, dependiente de contextos cambiantes, es decir, debido a nuevos desafíos que surgen del contexto. En tiempos difíciles se suele adjudicar mayor importancia a los problemas estructurales. En el lenguaje común se transforman en faltas, déficit y crisis de la democracia y, debido a esta percepción, y como consecuencia interrelacionada, se suelen enfatizar más los propios desafíos.

SIN EMBARGO, esta relación no es unilineal. A menudo los desafíos no resultan de los déficit, sino de los éxitos de la democracia. Por ejemplo, su victoria, que hemos celebrado recién hace menos de quince años al derumbarse los sistemas comunistas, condujo al debilitamiento de su legitimación como alternativa más atractiva frente a los totalitarismos o autoritarismos. Como consecuencia, la democracia debe ahora legitimarse por sus propios méritos. Se empieza a indagar más en sus problemas e insatisfacciones. Por otra parte, mirando hacia atrás, especialmente en la segunda mitad del siglo pasado, la democracia se fortaleció por su simultaneidad y relación con el desarrollo del Estado de bienestar. El Estado jugó un rol activo y decisivo en todos los ámbitos del desarrollo económico y social, de modo que se le vinculó, efectivamente, con el bien común. Era ésta la identificación que daba fuerza a la democracia, no sólo como idea sino también como régimen político y forma de vida en las sociedades occidentales. Hoy en día, con la crisis del



Estado de bienestar, es decir, debido a un factor contextual, emerge nuevamente un desafío que hace renacer el discurso sobre problemas estructurales y crisis de la democracia.

Ahora bien, las referencias recién escogidas señalan que factores de contexto diametralmente opuestos conducen al mismo efecto: una postura crítica a la democracia respecto a su capacidad de corresponder a los desafíos que surgen del contexto, perdiendo algo de vista las virtudes, sobre las cuales no sólo se fundamenta la democracia sino, que se fundamentaron también los éxitos: primero, el desarrollo del Estado de bienestar y, segundo, la victoria sobre el tipo de régimen autoritario.

#### PRIMERA PARTE

**LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA** es un fenómeno mundial, y este mundo es muy dispar. Dada la importancia del contexto, el fenómeno, la democracia, no sólo tiene diferentes características según regiones sino que enfrenta además desafíos cambiantes. En lo que sigue, voy a referirme a Europa y América Latina, señalando algunos problemas estructurales y los desafíos que ellos involucran.

#### ¿Cuáles son los desafíos de la democracia en Europa?

**EN LOS PAÍSES EUROPEOS**, y sobre todo en Alemania, el debate sobre los desafíos de la democracia contemporánea se centra en los siguientes problemas estructurales:

**1. LA PÉRDIDA DE LO POLÍTICO** en términos de la disminución de la capacidad del sistema político de poder tomar decisiones a largo plazo que orienten el desarrollo de un país. El propio desarrollo de la democracia hacia una democracia integral, con representación de los intereses de todos y cada uno de sus grupos y segmentos, hace que la política tenga la semblanza de un gran mercado en el cual cada interés particular trata de aumentar o conservar su proporción en la distribución de los bienes. Se impone el criterio cortoplacista. Cuando se trata de reformas, aunque sean percibidas como absolutamente necesarias, nadie está dispuesto a perder lo más mínimo hoy, aunque a cambio todos pudieran ganar más mañana. Se habla del bloqueo de la política y parece que allí donde el sistema político demuestra un alto grado de *checks and balances*, o sea mayor Accountability, el problema se presenta de forma más aguda.

**2. LA INFORMALIZACIÓN DE LA POLÍTICA** se percibe como problema la toma de decisiones políticas fuera de las instituciones, en comisiones y convenciones, cuya composición no es representativa y su responsabilidad es dudosa. En términos generales, la responsabilidad democrática tiende a diluirse.

**3. LA DESNACIONALIZACIÓN PROGRESIVA** de la política –no sólo en términos europeos, especiales por el proceso de integración– hace que las fronteras del Estado nacional, hasta ahora el único cuerpo en que se ha desarrollado la democracia, se hayan perforado. En muchas materias, el elector perdió su rol de poder decidir soberanamente dentro del ámbito nacional. El ciudadano está expuesto a decisiones que se toman a nivel inter y supranacional, sin que exista una relación de responsabilidad (*Accountability*).

**4. LA PÉRDIDA DE RENDIMIENTO DE LA POLÍTICA**, lo que se observa, por ejemplo, en el reducido crecimiento económico, en los problemas fiscales y el bajo margen de fondos presupuestarios para contrarrestar los desafíos económicos y sociales.

**5. LA PÉRDIDA DE CONFIANZA** en la política, en gran parte producto de la menor capacidad de rendimiento de la democracia, o de la clase política, para poder resolver los problemas. Es importante considerar que los problemas señalados tienen el desagradable efecto de reforzarse mutuamente.



**6. LA INCERTIDUMBRE** acerca de las recetas adecuadas, es donde reside quizás el mayor desafío. ¿Cuáles podrían ser las reformas institucionales pertinentes para superar esta falta de eficiencia en cuanto a reformas y desempeño gubernamental?

#### Propuestas de reforma

**EL PROBLEMA, EN TÉRMINOS GENERALES**, es que no existen respuestas sometidas a prueba para los desafíos que enfrenta la democracia en los países industrializados, sea a nivel nacional o supranacional. Para el caso alemán, quisiera mencionar las propuestas de reforma que emanaron de un seminario de especialistas alemanes hace dos años (véase Claus Offe: *Repräsentative Demokratie. Reformbedarf und Reformoptionen*, WZB Mitteilungen 98, Berlin, diciembre 2002):

**PRIMERO**, un fortalecimiento del compromiso del ciudadano con la democracia a través de los mecanismos de la directa o plebiscitaria. Esta reforma conllevaría a una mayor inclusión de las asociaciones civiles en la toma de decisiones, cuyo campo en cuanto a materias expuestas a decisiones directas tendría que ser ampliado. En breve: una reforma que aumente la participación en la democracia.

**SEGUNDO**, reformas institucionales, por ejemplo, del federalismo o del sistema de partidos políticos, para revertir la tendencia dirigida a la informalización de la política hacia procesos de toma de decisiones más transparentes y más responsables. En breve: una reforma que aumente el rendimiento de la democracia.

**TERCERO**, la creación de nuevas instituciones con el propósito de mayor racionalización de la política. Estas instituciones tendrían que ser autónomas, lo que implicaría estar ubicadas fuera de la competencia de los partidos políticos (como, por ejemplo, el Banco Central Europeo o las Cortes Constitucionales); así, sería posible debatir las grandes orientaciones políticas hacia horizontes más lejanos y tomar decisiones al respecto. En breve: una reforma que aumente la reformabilidad de la democracia.

#### SEGUNDA PARTE

**EL PANORAMA DE LA DEMOCRACIA** contemporánea incluye, hoy en día, países más allá del ámbito tradicional, es decir, el mundo anglosajón y europeo. Retomando nuestra perspectiva anterior, con su expansión hacia América Latina, y en menor medida hacia África y Asia, en el correr de la tercera ola de democratización, la democracia ha tenido mucho éxito. Al mismo tiempo, sin embargo, aumentaron considerablemente sus desafíos. Los problemas estructurales y de contexto, los que podían desatenderse durante el proceso de transición a la democracia en la primera fase de democratización, ahora cobran mucha atención pues se imponen en la segunda fase, la de la consolidación de la democracia, como grandes desafíos.

**PARA APROXIMARNOS AL ESTADO** de la democracia en América Latina, aplicaremos dos enfoques, el subjetivo y el objetivo, a saber: el de la percepción por parte de la gente y el de los datos histórico-empíricos.

**EL RECENTE DESARROLLO DE LA DEMOCRACIA** en América Latina ha estado marcado por una creciente brecha entre la preferencia que este sistema político alcanza en la opinión pública, y la confianza que los ciudadanos confiesan tener en las instituciones políticas. Mientras que el apoyo al ideario democrático sigue alto, la satisfacción que la gente tiene con el funcionamiento de la democracia está en su punto más bajo. Así lo señalan los datos de Latinobarómetro, del año 2002.

**POR OTRA PARTE**, se observan fenómenos que dan cuenta de enormes dificultades de las sociedades latinoamericanas para seguir gobernadas dentro del molde de una democracia representativa. No es que exista el peligro inminente de una involución, o sea, de una sustitución de la democracia por un régimen autoritario, como en tiempos anteriores; lo que sí se observa son más bien fenómenos tendentes a desviar el ejer-

cicio del poder de los padrones de la democracia representativa, tendencia incluso apoyada por el voto de los ciudadanos. Vale destacar: el ciudadano puede votar en contra de la democracia representativa. Aquí no conviene citar casos. Si bien las causas son múltiples, sobran los ejemplos a la hora de comprobar la negativa tendencia señalada.

#### ¿Cuáles son los desafíos de la democracia en América Latina?

**ME VOY A RESTRINGIR** sólo a fenómenos del ámbito político, político-insitucional y político-cultural. Claro está que existen otras clases de desafíos: externos, por ejemplo, la globalización y la presión cada vez más intensa que ejerce la internacionalización de los mercados y de la comunicación sobre los sistemas políticos. Y también internos, por ejemplo, el lento desarrollo económico y la creciente brecha en la distribución del ingreso en América Latina, cada día más percibidos como responsabilidad de la propia democracia. Uno de los mayores desafíos consiste en combatir con éxito la pobreza y promover, ya, la justicia social. El desafío no sólo es un objetivo en sí mismo, sino también una condición necesaria para que la propia democracia tenga futuro en la región. Esta tesis es una convicción ampliamente compartida en América Latina, incluso por los gobiernos en turno.

#### ¿Cuáles son los desafíos referidos a las instituciones políticas?

**EL PRIMER DESAFÍO** consiste en promover o mantener la centralidad del sistema representativo, de los órganos de votación popular y de los partidos políticos, canales e instrumentos claves de vinculación de las decisiones políticas, tomadas en la esfera del gobierno con los intereses y preferencias del electorado. Aunque puede ser cierto que la representación de intereses por parte de los partidos políticos esté distorsionada, no hay duda que sin centralidad del sistema representativo se quiebra la gobernabilidad.

**EL SEGUNDO DESAFÍO** reside en la reforma de las instituciones políticas para generar más transparencia y más responsabilidad (*Accountability*), en términos tanto verticales en su relación con el electorado, como horizontales entre los órganos representativos y de control del gobierno. Se observa que en el discurso político en América Latina, se atiende más a la participación. Sin embargo, para su encausamiento (estructuración y canalización), las instituciones son indispensables tanto como su reforma para aumentar la gobernabilidad.

**EL TERCER DESAFÍO** es de índole más general, íntimamente vinculado con los anteriores dos. Se refiere a dos observaciones: por un lado, la falta de fe en las instituciones y, por el otro, el menosprecio de la importancia de las instituciones. La primera observación se confirma a través de los datos de Latinobarómetro que nos informa continuamente sobre la progresiva desconfianza en las instituciones de la región. La segunda observación quisiera fundamentarla anecdotáicamente. Hace poco, en la presentación de un excelente estudio sobre las instituciones democráticas y alternativas de reforma en América Latina que se celebró en Lima, pude observar el casi absoluto desdén para con las instituciones por parte del público allí presente, en su mayoría científicos sociales. A los investigadores del estudio se les reprochaba no haber escogido otro tema como la deuda externa, el problema ecológico, la política social, etcétera. Qué falta de respeto a la importancia de las instituciones. Nada más indicativo para medir el olvido de ellas en América Latina. Sin poder entrar aquí en las causas, el desafío más general respecto a las instituciones parece consistir en crear y promover una cultura institucional en América Latina.

#### El desafío de la reorientación del capital social

**POR CAPITAL SOCIAL SE ENTIENDE**, según el politólogo norteamericano Robert D. Putnam, en su libro, *Making Democracy Work*, publicado en 1993 en Princeton, un bien común que consiste en: (a) la confianza en el otro por encima de todas las escisiones de la sociedad, acompañada (b) de capacidades de comunicación y (c) de cooperación entre

los individuos. Estas son las tres disposiciones que fomentan las asociaciones civiles que se consideran pilares y escuelas de la democracia. Ahora bien, los datos de Latinobarómetro señalan que en América Latina estaría faltando este tipo de capital social.

**SIN EMBARGO, A MI MODO DE VER,** esta observación resume sólo una parte de la realidad latinoamericana. A la otra llegamos al sustituir el concepto de capital social de Putnam considerado como bien común, por el de Pierre Bourdieu (*Questions de Sociologie*, Paris 1984). El sociólogo francés lo define como un recurso individual. Como tal, indica la red de relaciones que un individuo tiene para apoyarse en ella en función de su carrera, su bienestar y su poder. Este capital no es tanto el resultado de un esfuerzo individual, sino de la pertenencia del individuo a un grupo y otras relaciones ventajosas. Con este concepto de capital social podemos acercarnos a esta otra realidad latinoamericana. En esta región, conseguir que uno sea atendido con rapidez y eficacia por la administración, presupone más que contar con algún contacto o amigo, una persona de confianza en la institución. En América Latina, sobre todo en los estratos medios y medio-altos, persiste la conciencia de que buena parte del funcionamiento real de la sociedad se basa en esas redes de relaciones. Este concepto de capital social alude a las desigualdades sociales existentes, dentro de las cuales estaría incluida la distribución desigual del capital social. En el nivel político, este capital se manifiesta en el clientelismo, el prebendalismo, el favoritismo y, por ende, en la corrupción, todos fenómenos que muestran la cara problemática de la cultura política en América Latina. Son fenómenos que mantienen el inmenso problema de la deficiente integración social y que cuentan entre los factores causales clave de la creciente crisis de representación política.

**LA FALTA DE CAPITAL SOCIAL** en el sentido del concepto de Robert D. Putnam está estructuralmente vinculada con la abundancia de capital social en el sentido del concepto de Pierre Bourdieu. Latinobarómetro ha encontrado que la actitud hacia la corrupción ha sufrido poco cambio. Los encuestados siguen pensando, año con año, que la corrupción ha aumentado. En 2002, la respuesta era afirmativa y alcanzaba el 86 por ciento. En los años anteriores, los valores oscilaban entre 80 y 90 por ciento. Respecto a ninguna otra pregunta hay mayor consenso en América Latina. Es una sensación generalizada, aunque no se confirme por un conocimiento concreto de actos de corrupción. Sólo menos de un tercio de los entrevistados dice que ha sabido personalmente de uno de esos actos. La gente cree que más de un tercio de los funcionarios públicos son corruptos.

**AHORA BIEN,** no es que falte capital social en términos generales en América Latina. El desafío radica en reorientar el capital social hacia relaciones compatibles con el bien común.

**EL PRIMER DESAFÍO** reside en la ambivalencia de las funciones de los partidos políticos. Ellos aparecen como tejidos que son estirados de ambos extremos. Por un lado, como efecto de un cierto grado



de modernización, se les critica la aplicación de estrategias clientelísticas que –ahora frente a la agudización de los criterios éticos, válidos siempre para los demás– se identifican ya con corrupción. Los medios de comunicación son los que más promueven y aprovechan este cambio en la mentalidad pública. Por otro lado, buena parte de la gente, cuando se trata del individuo mismo, sigue interesada en el tipo clientelístico de relación con la política debido a la miseria en que vive. Evaluados según el caso según criterios opuestos, los partidos políticos son hoy en día el blanco de la crítica a la democracia.

**EL SEGUNDO DESAFÍO** reside en cambiar la percepción de la gente acerca de las instituciones. Las instituciones siguen siendo evaluadas según criterios correspondientes al viejo patrón de relación entre Estado y sociedad.

#### El desafío de la ética política

**MI ÚLTIMA REFERENCIA** respecto a los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina consiste en el desafío de la ética política. Es la parte axiológica del concepto de cultura política que estamos acostumbrados a medir meramente como valores y opiniones que se expresan respecto a instituciones. Quisiera referirme a los valores que guían el pensar y las actitudes de los ciudadanos, incluyendo a los políticos. En mis reflexiones quisiera recurrir a mi maestro, Dolf Sternberger, uno de los grandes educadores de la joven democracia alemana de posguerra. En contraste con la triada bien conocida entre *polity*, *politics* y *policies*, es decir: las instituciones políticas, el proceso político y las políticas públicas. Sternberger diferenciaba tres dimensiones de la Ciencia Política: (a) la doctrina de las instituciones políticas, (b) la doctrina de las decisiones y acciones políticas, y (c) la doctrina de la ética política. Con esta inclusión de la ética política a ese nivel ya subrayaba su importancia. Esta ética lo definió basándose en el civis aristotélico como una disposición del ciudadano a considerar las instituciones, de buscar el consenso, de ser leal y respetar las reglas, así como de orientarse en cuanto a sus ideas y actitudes al bien común. Según él, todo progreso social dependía de la constitución política y la constitución política, por su parte, enraizaba en último término en las buenas costumbres. A este respecto, el maestro Sternberger (véase su estudio *Lebende Verfassung* (*Constitución viva*), Meisenheim 1956) hacía la distinción entre la constitución como mera letra impresa y la constitución viva, entendiéndola como un fenómeno dinámico que sólo funciona a impulso de la utilización que de ella hacen los ciudadanos. Asimismo, Sternberger enfatizaba que la constitución política sólo tiene valor en el sentido de la ética

que le puede ser transferida o como ética que gobierna nuestras acciones dentro de ella. Así, Sternberger pensaba la cultura política como parte insustituible de la constitución política viva, de la cual hizo depender la capacidad de la democracia de resolver los problemas sociales.

#### La democracia: concepto y contexto

**SIN LUGAR A DUDA**, la democracia es un concepto muy controvertido a lo largo del pensamiento en su torno. De modo que no sorprende que existan, hoy en día también, diferentes conceptos de democracia. Lo interesante es, cómo se distribuyen por lugar y tiempo. Para marcar diferencias, es usual añadir adjetivos al concepto de democracia. Así se habla de la democracia representativa, directa, liberal, participativa, etc., todos conceptos con entradas en mis diccionarios de ciencia política. □



**ALFREDO SÁNCHEZ GUTIÉRREZ**  
MÚSICO Y CONDUCTOR DEL PROGRAMA RADIODIFUSIVO  
"SEÑALES DE HUMO", DE RADIO UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

## Miguel Aldana Mijares, constructor de la cultura

Miguel

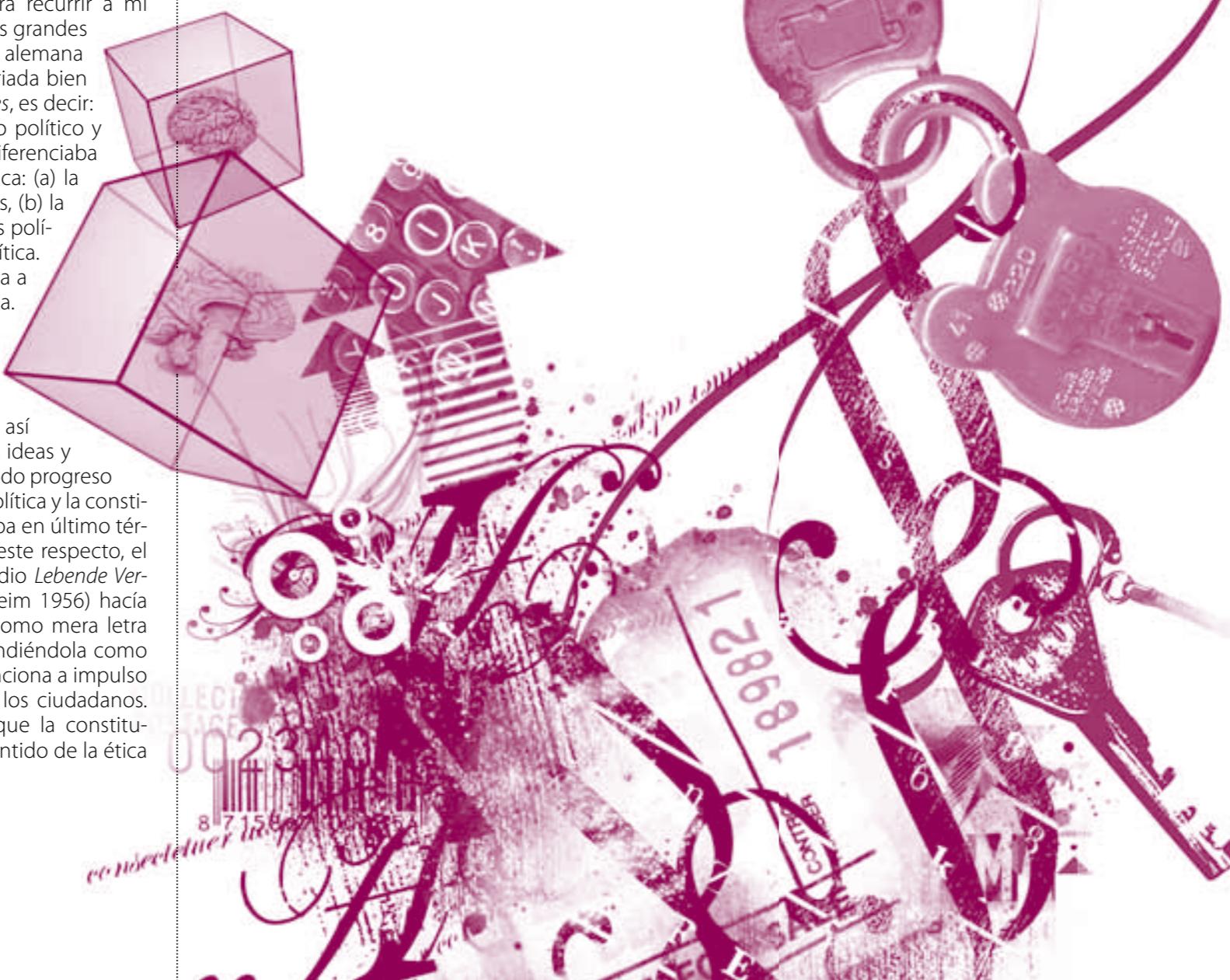
Aldana Mijares nació en Pátzcuaro, Michoacán, en 1920, pero se considera a sí mismo tapatío pues afirma, citando a García Márquez: *uno es del lugar donde estudió la secundaria...* y fue en Guadalajara donde estudió la primaria, la secundaria, la preparatoria y la carrera de ingeniería y donde ha vivido y desarrollado sus actividades en tres frentes distintos: la construcción, la pintura y la promoción artística.

**INGENIERO DE PROFESIÓN**, labor en la cual alcanzó notoriedad gracias a la extensa obra civil que diseñó y construyó en Jalisco y otros estados del país, Miguel Aldana decidió en 1968 cambiar radicalmente y dedicarse al arte. Poco después fundó el Centro de Arte Moderno (CAM), haciendo suya la sugerencia del pintor Brian Nissen de que propusiera el aprovechamiento del edificio que ocupara el Mercado de las Flores del Ayuntamiento tapatío, en la confluencia de las avenidas Mariano Otero y Chapultepec. Aunque el CAM comenzó a trabajar desde 1970, la inauguración oficial fue el 8 de abril de 1971 con los murales efímeros que varios artistas pintaron en su fachada.

**A PARTIR DE ENTONCES Y BAJO SU LIDERAZGO**, el sitio se convirtió en un foro para impulsar el arte abstracto y el geometrismo. No es aventurado afirmar que gracias a Aldana se introdujeron en Guadalajara las tendencias artísticas que en Europa estaban en boga a mediados del siglo XX, a lo cual contribuyó también el entusiasmo de otros artistas locales y nacionales que se agruparon en torno a la institución fundada por él.

**MÁS ADELANTE EL CAM** cambió de sede y se instaló en la propia casa del ingeniero, en la colonia Providencia de la capital jalisciense, y desde ahí la labor de promoción artística de Miguel Aldana ha continuado mediante la organización de Salones que dan cabida a pintores, fotógrafos, diseñadores, arquitectos y escultores de todas las tendencias, edades y sexo.

**MIGUEL ALDANA MIJARES RECIBIÓ** el Premio Jalisco 2003 en Artes, otorgado por el Gobierno del Estado y recientemente la Secretaría de Cultura de Jalisco editó una monografía en su honor, escrita por el arquitecto y pintor Pepín Hernández Laos, uno de los artistas vinculados al CAM desde su origen.



**EN EL ESTUDIO** en el cual continúa pintando a sus 86 años, conversamos con Miguel Aldana ante la mirada recelosa de su perro que al principio ladró y gruñó pero que, confirmando el dicho, no mordió.

*Ingeniero, usted ha sido protagonista de la cultura en Guadalajara desde aquellos tiempos cuando fundó el Centro de Arte Moderno (CAM). También hay que mencionar su actividad como constructor, además de su propia carrera como pintor. A la luz de toda su experiencia en el aspecto urbanístico, en el de la cultura, en el del arte ¿cómo ve en estos momentos a la ciudad de Guadalajara?*

**CUANDO YO FUNDÉ** el CAM era el año de 1970, hace 36 años y entonces en Guadalajara no pasaba nada en cuestión cultural. No había galerías comerciales, el departamento de Bellas Artes estaba muy abandonado y la fundación del CAM fue como un detonador, porque a partir de esa fecha se comenzaron a notar más las actividades tanto del gobierno municipal como del estado. En el primer caso con la Galería Municipal –que después se llamó Torres Bodet-, bajo la dirección del licenciado Juan Francisco González y en el segundo con el propio departamento de Bellas Artes que empezó a tomar también un impulso fuerte. Desde entonces las cosas han mejorado mucho pues, comparando con aquellos años, hay más manifestaciones culturales.

*En el CAM usted también estuvo al frente de un nuevo movimiento de artistas que incursionaban en el arte abstracto en Guadalajara.*

**COMO COSA CURIOSA**, el arte moderno había sido aceptado en Guadalajara con relación a la Arquitectura, pero en la pintura no, mucho menos el arte abstracto. Ese movimiento se formó alrededor del CAM. Cuando se fundó el Centro yo buscaba artistas que quisieran pintar los arcos que estaban en el exterior del edificio con una serie de lo que llamábamos murales efímeros. Encontré algunos: Enrique Rico, Héctor Navarro y algunos otros de Guadalajara, pero eran muchos los arcos que había que pintar. Entonces recurrió a la ciudad de México donde yo había estado trabajando como constructor y donde había conocido también a muchos artistas de aquella época: Manuel Felguérez, Brian Nissen, la escultora Helen Escobedo, Marta Palau y los invitó a que vinieran a Guadalajara en ese año de 1970. Vinieron y pintaron los murales efímeros y eso causó mucho impacto en el ambiente cultural y sirvió para que se desarrollaran más ese tipo de actividades en la ciudad. A los diez años de esta inauguración renovamos los murales del CAM y más recientemente se volvieron a renovar como parte de la reconstrucción del edificio donde hoy está el Museo Raúl Anguiano. Por cierto que me pareció muy bien la modernización del edificio viejo.



*Lo que sucedía alrededor del CAM causó, como usted mismo reconoce, mucho impacto. Fue la introducción en Guadalajara de lo que sucedía en el arte de otros lugares: el desarrollo del arte abstracto, del arte geométrico. Pero también había detractores que no veían bien estas manifestaciones artísticas ¿no es cierto?*

**SÍ, ASÍ FUE.** Había cierta expectación y escepticismo, pero cada vez se iba aceptando más. La historia de eso es que yo me retiré de mi trabajo como ingeniero y constructor y me dediqué a la pintura en el año 1968 y empecé a emprender viajes a diferentes partes del mundo, a binales y a cuatrienales y me admiré mucho de ver lo que se hacía en el arte en esos lugares. Comencé a asimilarlo y decidí dedicarme a ese tipo de arte y luego a promoverlo en mi ciudad.

*Ingeniero, me gustaría que tocáramos el tema de su trabajo como constructor. Usted construyó mucho en Guadalajara y hay muchísimas fincas que conservan la placa con su nombre como autor de la obra. ¿Cuál cree que hayan sido sus principales aportaciones en ese rubro en Guadalajara?*

**PIENSO QUE EFECTIVAMENTE** hubo aportaciones de mi parte, por ejemplo, en el aspecto del diseño. Comencé a hacer las casas más simples, más funcionales, traté de acercar el jardín más a la casa. Pero también creo que aporté en los métodos de construcción. Por ejemplo, antes se pagaba a los obreros por el día, y yo luché mucho por imponer el pago por destajo para que los albañiles pudieran ganar mejor salario y se pudieran hacer las obras más rápido. Hablar de eso ahorita parece raro porque ya todo el trabajo de construcción es así, pero estoy hablando de 1938 cuando se pensaba que si se pagaba a destajo el trabajo quedaría mal hecho. Pero yo demostré que las obras se podían hacer bien y en menores plazos. En aquella época los albañiles ganaban salarios bajísimos: un oficial ganaba 2.50 pesos diarios y el ayudante 1.50; cuatro pesos por pareja. Con el pago a destajo se cuadruplicó el salario.

*¿Y se acuerda de alguna obra que en especial lo haya dejado satisfecho?*

**BUENO, HICE MUCHÍSIMAS COSAS** (risas)... Para el gobierno del estado hice, por ejemplo, la Rotonda de los Hombres Ilustres, la vieja central de autobuses. Pero principalmente hice muchas casas de tipo residencial. Algunas me llegaron a interesar más que otras pero me parece difícil mencionar una en especial. Yo le ponía muchas ganas a cada cosa que hacía.

*Ingeniero, ¿fue difícil la transición? ¿dejar totalmente la construcción para dedicarse al arte?*

**SÍ, CLARO.** Me retiré un 12 de abril de 1968, año de triste memoria por aquello de los sucesos de Tlatelolco. Y me retiré estando en el apogeo de mi carrera, a sugerencia de mi esposa. Ella sentía que no le daba la suficiente atención a la familia porque construía en varias partes del país: en México, en Aguascalientes, en Morelia, en Chihuahua. De manera que me ausentaba de Guadalajara con mucha frecuencia. Además, ya tenía yo mucho interés por dedicarme a la pintura. Así que en esa fecha tomé la determinación y me puse como plazo el 22 de diciembre de ese mismo año para alcanzar a terminar las obras pendientes. A partir de entonces, me dediqué a la pintura con mucho entusiasmo y mucho interés.





MARTÍN MORA

COORDINADOR DE LA MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES,  
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, 2005

## Carlos E. Massé Narváez (coordinador)

### La complejidad de las ciencias sociales en la sociedad de la información y la economía del conocimiento.

El Colegio Mexiquense, A.C., Toluca 2005.

Este libro reúne colaboraciones que giran en torno a las relaciones entre ciencia, tecnología y sociedad. En concreto, con el ámbito de las tecnologías de la información y de la comunicación (tic), sus impactos en las ciencias sociales iberoamericanas, sus aportaciones teóricas y metodológicas para el estudio de la sociedad informacional. Es una obra que se estructura de manera heterogénea, pero que gravita en torno al papel que las nuevas tecnologías juegan en el entramado social, económico y cultural latinoamericano. Esta es su huella de identidad y su novedad. El libro se construye a partir de dos grandes apartados: uno que documenta la enorme transformación teórica que ocurre con las innovaciones tecnocientíficas y ciberculturales; y el otro en que se presentan estudios de caso que aportan el corolario puntual de este trastocamiento. En la primera parte aparecen textos diversos: "Nota para un enfoque filosófico materialista de la globalización", de Pablo Huerga; "Las ciencias sociales: entre la imaginación y la utopía", de Gabriel Gutiérrez; "La teoría de la información en la diversidad disciplinaria", de Carlos Massé; "El fenómeno 'cibersocial': reflexiones culturales desde la posdisciplinariedad", de José Palacios; "La sociedad del conocimiento: entre la realidad de las máquinas y la virtualidad social", de José Luis Anta; "La digitalización de la universidad en el capitalismo contemporáneo", de René Pedroza; y "Acceso y uso de la Internet: entre la desigualdad y la polarización", de Nelson Arteaga. En la segunda parte: "Las formas de organización, los procesos de calidad y los trabajadores del conocimiento en la industria del software", de Prudencio Mochi; "Influencia de las tic en los mecanismos de producción de la ciencia: un estudio exploratorio de caso", de Julia Buta y Gabriela Sued; "Los cambios tecnológicos y las negociaciones internacionales en materia de protección a la creatividad", de Fernando Alfonso Rivas; y "Las comunidades virtuales de migrantes en los Estados Unidos, su impacto y su vinculación con el lugar de origen. El caso de San Martín de Bolaños, México", de Miriam Cárdenas. En efecto, la primera parte introduce la discusión acerca de las transformaciones teóricas que están dándose en las ciencias sociales y humanas, y que convie-

ne agendar dentro del campo académico. Viene a cuento la pregunta que plantea en la introducción el coordinador del libro: "¿Se estaría haciendo ciencias sociales a partir de la red como hecho social, o se está pasando a hacer una cibersociología donde la realidad de estudio de la que se parte es también el punto donde se pretende llegar?" Desde mi punto de vista como lector y como investigador en estos temas, creo que la pregunta parece confundir que el impacto de las tic no radica en los temas de estudio (la red) sino que significa la fundación de nuevas maneras de pensar lo social y que una lectura desde el pensamiento moderno, taxonómico y disciplinario, ofrece esta visión esencialista, pero que el *quid* de la cuestión radica en cambiar de modo de pensar lo que simplificadamente se da en llamar la "sociedad informacional". Por ello, los trabajos contenidos en la primera parte insisten en problematizar viejas categorías que son un lugar común, bastante improductivo: la globalización neoliberal; la brecha digital; "las relaciones entre inforris (sic) e infopobres"; la hegemonía y la colonización cultural; el poscapitalismo; la idea de ciudadanía y lo político. En suma, estas categorías no son el punto de partida ni el telón de fondo de las aportaciones, sino que son, desde mi perspectiva, las que están en cuestión y que conviene desmadejar en beneficio de una nueva manera de pensar lo social. Así, el trabajo de Pablo Huerga (publicado también en dos revistas electrónicas distintas) es susceptible de caer en el enredo: es poco empático recurrir a la observación de las nuevas tecnologías desde un mirador centrado en las viejas categorías del materialismo filosófico. Sin entrar en detalles, puede señalarse que una enorme porción de los debates que terminan desconfiando o abominando de las nuevas tecnologías, con infundado prejuicio, arrancan desde este enfoque que confunde el impacto tecnocientífico con el capitalismo neoliberal, cualquier cosa que éso signifique. Insisten machaconamente en el determinismo tecnológico y sus peligrosos cantos de sirena, desde un encuadre marxista que, hay que decirlo, suena un tanto envejecido. Por su parte, Gabriel Pantoja ofrece un interesante panorama de la manera en que las ciencias sociales han remodelado sus estatutos a partir de la tecnoociencia. Se trata de un trabajo denso, filosóficamente pertinente, aunque insista en los peligros de la internet: los virus, los *hackers*, etcétera, a nuestro juicio con demasiada alarma, porque sigue confundiendo el *hackerismo* con la piratería, uno de los errores mediáticos más repetido. El trabajo de José Palacios insiste en la precaución para no cantar las excelencias de la transformación tecnológica sin ponderar los efectos indeseables que comportan: su "...carácter autorreferencial y posmoderno". Aunque no comparto muchos de sus enfoques autorales, tengo la impresión de que es necesaria la crítica de lo tecnocientífico, habida cuenta de que sus acólitos desbordan un optimismo y una novedad que no se corresponde con la realidad. En concreto, y porque conozco el terreno, sé que los investigadores españoles que orbitan en el tema de la internet a veces son extraordinariamente ingenuos (e incluso fetichistas), precisamente porque han olvidado un linaje de autores que desde las teorías de la complejidad ya planteaban décadas atrás estos mismos temas. Tiene razón Pedroza al enfatizar en su colaboración que "...las tics, en el modelo de universidad tradicional y de universidad virtual no producen pedagogía en sí mismas..." y que "...son un medio, pero no un fin pedagógico" (203), y viene a colación ante la desmedida fe que se concede a los modelos virtuales o no presenciales de educación como una alternativa novedosa que se nutre, y aquí está la trampa y el error, en un estilo presencial, vertical, "de monasterio", como señala Himanen en su estudio sobre la ética del *hacker*. En este sentido, la crítica de las supuestas novedades de las nuevas tecnologías sí viene a cuento y la comparo, de manera similar a como Arteaga plantea en su colaboración el papel de la internet en la sofisticación de los mecanismos de exclusión social: hay que cuestionar el carácter supuestamente democrático que genera la internet porque todos sabemos que las tecnologías no liberan ni enajenan por sí misma, sino que son instrumentos dependientes de la agencia humana. Debo confesar que me he sentido más identificado con algunos textos de este libro. En concreto con: 1) el trabajo de José

Luis Anta, por su uso de autores extraordinarios y poco conocidos en nuestro continente, como Michel Serres, Paul Virilio, Donna Haraway. La teoría vinculada a las nociones de red, actantes, políticas de la velocidad, *cyborgs* o parásitos, es la que me parece mejor sintonizada con los alcances del fenómeno cibercultural y de la sociedad del conocimiento. Repito, simpatizo más con estos autores porque yo mismo lo utilizo en investigación y en publicaciones que he realizado solo o en coautoría (*Cyborgs y extituciones: nuevas formas para lo social*, CUCSH-U. DE G, Guadalajara 2004); 2) con la investigación que presentan en este libro Julia Buta y Gabriela Sued, analizando desde la teoría del actor-red y la antropología simétrica, a un grupo de investigación instalado en la Argentina. De la mano de Michel Callon, Bruno Latour, Karin Knorr-Cetina, realizan un estupendo estudio sobre los procesos de creación de conocimiento desde el punto de vista de los estudios sociales de la ciencia, el *software libre* y la ética *hacker*; 3) con el estudio que hace Miriam Torres sobre la comunidad virtual generada con la página web de San Martín de Bolaños, Jalisco (<http://www.sanmartinjalisco.com>), y en donde los habitantes de esa ciudad continúan en comunicación, agencia política y creación de ciudadanía, junto con los emigrados hacia los Estados Unidos. Este texto me resulta especialmente sugerente por diversas razones: se inscribe de manera directa en nuestro medio; apunta el dedo hacia un área muy provechosa del impacto tecnocientífico que investigamos muy pocos académicos (demasiado pocos) de la Universidad de Guadalajara;

ofrece pautas para hacer estudios etnográficos sobre las comunidades virtuales, y abona el terreno de las ciencias sociales emergentes. Por razones de tiempo y pertinencia, y con una amplísima recomendación para su lectura, resalto tres cuestiones que se desprenden del estudio de Torres: a) el debate sobre el voto de los mexicanos en el extranjero; su puesta en marcha por primera vez; su enorme costo económico frente a lo útil que sería utilizar fórmulas informacionales (voto electrónico, tarjeta de identidad digital, plataformas electrónicas en lugar del correo tradicional: en suma, gobierno en línea); b) el extraordinario papel que podrían jugar los centros universitarios regionales de nuestra universidad como catalizadores de la revolución digital y del modelo de trabajo comunitario en red; y c) la urgencia para que la Universidad de Guadalajara incorpore a todos los investigadores en estos temas en un proyecto común que permita sustentar y proponer una vigorosa tradición en estudios sociales de la ciencia y la tecnología, como punta de lanza en el continente. Como podrá notarse a partir de mis impresiones como lector, este libro es una extraordinaria aportación al debate académico. Con algunos deslices y erratas en la edición (*iberoamerica, infórricos, Braudillard, Castel* por *Castells...*); con propuestas que merecen un debate a profundidad; con colaboraciones que nos conectan con los estudios que se realizan en España y con sólidas aportaciones desde nuestro continente, este libro hace honor a su título y celebra la enorme complejidad de las ciencias sociales en la sociedad del conocimiento. ■

