

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE ECONOMÍA Y RELACIONES INTERNACIONALES
PROGRAMA DE DOCTORADO EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO GLOBAL



LA CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE TRANSPARENCIA EN BAJA CALIFORNIA COMO FACTOR EXPLICATIVO DE SU DESARROLLO INSTITUCIONAL 2002-2010: UN BALANCE DESDE LA GLOBALIZACIÓN

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN ESTUDIOS DEL DESARROLLO GLOBAL PRESENTA:

EDGAR CAMPOS BENÍTEZ

**DIRECTORA:
DRA. MARTHA CECILIA JARAMILLO CARDONA**

TIJUANA, BAJA CALIFORNIA, DICIEMBRE 2020

ÍNDICE

| | |
|--|------------|
| RESUMEN..... | 1 |
| SUMMARY | 2 |
| DEDICATORIA..... | 3 |
| AGRADECIMIENTOS..... | 4 |
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| i) Presentación | 5 |
| ii) Planteamiento del Problema: Construcción del Objeto de Investigación | 10 |
| iii) Preguntas de Investigación | 15 |
| iv) Objetivos de Investigación | 16 |
| v) Hipótesis..... | 17 |
| vi) Justificación: Alcances Espacial y Temporal..... | 18 |
| vii) Metodología..... | 19 |
| viii) Organización de la tesis. | 22 |
| MARCO TEÓRICO DE LA TRANSPARENCIA | 25 |
| 1.1 Introducción..... | 25 |
| 1.2 Definiendo a la Transparencia: Importancia del Derecho de Acceso a la Información. | 27 |
| 1.3 El marco institucional y político de la transparencia: Estado de derecho y legalidad | 30 |
| 1.4 La Democratización y Gobernanza: Factores de cambio institucional | 36 |
| 1.5 Acceso a la información: Fuentes institucionales | 45 |
| 1.6 Acceso a la información y sistema político | 53 |
| 1.7 Implicaciones del Acceso a la Información en el sistema político: El Control Social | 60 |
| 1.8 Régimen Democrático: Calidad de la Democracia y Buen Gobierno | 66 |
| 1.9 Elementos de Nueva Gestión Pública: Ajustes de política pública y gobernanza | 73 |
| 1.10 Buen Gobierno: Hacia la cultura de Transparencia | 79 |
| 1.11 El Marco Específico de la Transparencia: Instrumentos y Enfoques | 82 |
| 1.12 ¿Qué es la Rendición de Cuentas? | 89 |
| 1.13 Transparencia y Rendición de Cuentas..... | 95 |
| 1.14 Precisiones hacia la Rendición de Cuentas Blanda: La Política de Transparencia | 103 |
| 1.15 Recapitulación..... | 114 |
| EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL Y LA TRANSPARENCIA..... | 121 |
| 2.1 Introducción..... | 121 |
| 2.2 Experiencias Internacionales de la Transparencia | 123 |

| | | |
|---|--|------------|
| 2.3 | La experiencia mexicana del acceso a la información y la transparencia..... | 134 |
| 2.4 | El proceso de democratización en México y la Transparencia | 141 |
| 2.5 | El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)..... | 162 |
| 2.6 | Desafíos de la transparencia en México: las entidades federativas y la ciudadanía | 168 |
| 2.7 | Recapitulación..... | 177 |
| EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN BAJA CALIFORNIA: | | |
| BALANCE NORMATIVO 2002 -2010 | | 180 |
| 3.1 | Introducción..... | 180 |
| 3.2 | El contexto del acceso a la información y de la transparencia en Baja California 2002 - 2010 182 | |
| 3.3 | Democratización en Baja California: ¿Qué significa para la transparencia?..... | 183 |
| 3.4 | Primeros pasos hacia la Transparencia en Baja California..... | 186 |
| 3.5 | El enfoque normativo del Derecho de Acceso a la Información en Baja California | 189 |
| 3.6 | Análisis normativo de la Transparencia y el Acceso a la Información en Baja California | 194 |
| 3.7 | Evidencias complementarias: Métrica de la Transparencia | 203 |
| 3.8 | Recapitulación..... | 207 |
| LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE TRANSPARENCIA EN BAJA CALIFORNIA | | |
| 2002 - 2010 | | 212 |
| 4.1 | Introducción..... | 212 |
| 4.2 | La Transparencia en Baja California: Construcción Normativa e Institucional | 215 |
| 4.3 | Las unidades de Transparencia de Baja California y los límites de la gestión pública..... | 221 |
| 4.4 | Hacia la institucionalización de la transparencia en Baja California: El factor de la democracia..... | 236 |
| 4.5 | La crónica desde la ciudadanía: Los pasos hacia la nueva ley de transparencia | 242 |
| 4.6 | La Transparencia desde abajo: Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental A.C | 254 |
| 4.7 | El programa de vigilancia ciudadana: La lucha por la transparencia en el Estado | 259 |
| 4.8 | El indicador de transparencia: Vigilancia ciudadana de los Municipios de Baja California .. | 261 |
| 4.9 | Principales Resultados de la Experiencia de PFEA | 265 |
| 4.10 | Tipología de la Transparencia en Baja California: Indicador de Calidad | 270 |
| 4.11 | La política de transparencia: Hacia la rendición de cuentas en Baja California..... | 278 |
| BALANCE DEL PROCESO DE TRANSPARENCIA EN LA REGIÓN DE CALIFORNIA EN | | |
| LOS INICIOS DEL NUEVO MILENIO | | 290 |
| 5.1 | Desde la teoría: Instrumentos de Transparencia y Rendición de Cuentas | 290 |
| 5.2 | Desarrollo y vicisitudes de la Transparencia en México | 296 |

| | | |
|-------------------------|---|------------|
| 5.3 | Nivel de desarrollo de la Transparencia en el periodo 2002 – 2010. | 301 |
| REFERENCIAS..... | | 315 |

RESUMEN

El presente documento se describe como una investigación acerca del proceso de construcción de la transparencia institucional en la región de Baja California en el periodo 2002- 2010 a partir de la descripción analítica de los actores globales y sociales que comparten la creencia de que la libertad de acceso a la información, la rendición de cuentas y la transparencia contribuyen a mejorar el desarrollo institucional de sus estructuras gubernamentales y de representación social en un contexto democrático. Se plantea la necesidad de rastrear analíticamente los elementos que expliquen el grado de desarrollo de la institucionalidad en la región en materia de acceso a la información pública y rendición de cuentas, el cual se intenta explicar a través de factores como los instrumentos normativos de acceso a la información y transparencia, los canales prácticos del manejo de la transparencia de la información gubernamental y el papel creciente de la sociedad civil organizada y con sentido global que concibe a la participación ciudadana como un importante escrutador de la democracia en los tiempos de la globalización. La evidencia del periodo de estudio propone una presencia emergente del gobierno en el afianzamiento de la transparencia en la vida institucional y sugiere que las presiones globales por perfeccionar la democracia en el contexto local se debe en mayor medida a la presencia de la sociedad civil, la cual ha tenido que ser protagonista e impulsor del derecho a saber lo que hace el gobierno en Baja California y sus municipios, lo cual sirve de marco interpretativo para entender la consolidación del propio órgano garante de la transparencia, la rendición de cuentas y la libertad de información.

SUMMARY

This study presents a research about the process of building institutional transparency to Baja California during 2002 – 2010 based on the analytical description of global and social actors who share the belief that freedom of access to information, accountability and transparency contribute to improving the institutional development of their governmental structures and social representation under a democratic context. The need is exposed to analytically track the elements that explain the degree of development of the institutions in the region in terms of access to public information and accountability is raised, which attempts are made to explain through factors such as normative instruments for access to information and transparency, practical channels for managing the transparency of government information and the growing role of organized civil society with a global sense that conceives citizen participation as an important scrutiny of democracy in times of globalization. The evidence from the study period proposes an emerging presence of the government in the consolidation of transparency in institutional life and suggests that the global pressures to improve democracy in the local context are due to a greater extent to the presence of civil society, the which has had to be the protagonist and promoter of the right to know what the government does in Baja California and its municipalities, which serves as an interpretive framework to understand the consolidation of the institute in charge transparency, accountability and freedom of information in the region.

DEDICATORIA

Para Ana Bertha Cárdenas Morán, una mujer adelantada a mi tiempo que hizo de su ocaso mi amanecer perpetuo. Gracias por ser parte de mi corazón.

AGRADECIMIENTOS

A Dios, padre celestial, porque en su infinita bondad e inmensidad, nos sigue dando oportunidades inmerecidas.

Agradezco a mis padres (Esteban Campos Hernández y Rocío Benítez Rojas), porque a pesar de todo lo vivido jamás han dejado de procurar el bienestar de mi hermana y de mí. Los amo con todo mi corazón.

A mi segunda familia en Tijuana, Martha Morán, Antonio Cárdenas, Blanca Cárdenas, Teresa Cárdenas y Alma Guzmán quienes me han hecho sentir siempre como su propia sangre, siempre los tengo en mi corazón.

A mi casa académica la Universidad Autónoma de Baja California, una institución que da todo por su comunidad y que desde que pisé su campus, me recibió con los brazos abiertos en los tiempos que más necesité de apoyo y comprensión. A los miembros de la comunidad de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales que dirigen el posgrado de Maestría y Doctorado en Estudios del Desarrollo Global; mi eterno agradecimiento a la Dra. Martha Cecilia Jaramillo Cardona (coordinadora del programa Maestría y Doctorado en Estudios del Desarrollo Global), quien me ha proporcionado la máxima que todo estudiante de posgrado anhelamos, su confianza de que podemos conseguir las metas académicas y que sin su apoyo no estaría cumpliendo este proyecto de vida. Agradezco especialmente a la Dra. Dra. Ana Barbara Mungaray Moctezuma, quien me dio la oportunidad de entrar al programa y nunca se cansaba de atender mis peticiones, gracias infinitas. Agradezco a todos mis sinodales en este ejercicio académico; al Dr. Vicente Sánchez Munguía a quien tengo el honor de conocer desde mi paso por los posgrados del COLEF y a quien admiro mucho por su disciplina y alto rigor analítico, agradezco esta oportunidad de volver a trabajar con él; al Dr. Santos López Leyva, del cual disfruté mucho su cátedra y del cual me llevo siempre las mejores enseñanzas cuando emite su valiosa opinión experta; al Dr. Martin Cutberto Vera Martínez, Consejero Consultivo de Transparencia y Acceso a la Información de Baja California, un gran honor que sea parte de este ejercicio.

INTRODUCCIÓN

i) Presentación

La presente tesis tiene como objetivo analizar la evolución del proceso de transparencia en el gobierno de Baja California y sus municipios en relación a los replanteamientos de conceptos como la sociedad civil, el capital social y la democracia que han venido gestándose en los últimos años en México producto de una notable influencia ideológica externa (hoy global) que demanda una revisión constante de los ensayos democratizadores en general y se replanteen los nuevos roles de los ciudadanos en cuanto a su relación con las instituciones públicas. En ese sentido es pertinente una visión desde la globalización.

La globalización es un proceso que ha complejizado las relaciones entre las instituciones del Estado y los ciudadanos en la mayoría de los países, en lo particular, en las formas en que estos últimos han tratado de ejercer su derecho a la información pública intentando transparentar la gestión de los actores que ostentan el poder político.

En ese sentido se ha observado una tendencia a la creencia generalizada de que la democracia es la forma ideal de gobernar a las sociedades, ya que permite tener sistemas representativos vía un sistema electoral competitivo que legitima a los representantes políticos. Las comunicaciones globales han abierto canales de diálogo en donde se discuten de forma deliberativa la trascendencia de conocer, analizar y reflexionar la información pública. Se reconoce la necesidad de una serie de políticas que regulen la información pública (Villanueva, 2009), particularmente en los temas de acceso a la información, que implica cuestiones sobre libertad de información, la protección de datos personales, los derechos de autor, las decisiones sobre calidad y cantidad de información o el acceso a los archivos y registros públicos. Sin embargo, el proceso global también trajo la necesidad de cuestionar si los sistemas de gobierno legitimados vía la democracia electoral son capaces de garantizar la calidad de la democracia en el proceso de gobierno.

Una de las grandes preocupaciones de los gobiernos democráticos es la búsqueda de mecanismos que los legitime ante los ciudadanos, sin embargo, también es sabido que han mostrado un rechazo

ante ellos, en particular con la transparencia. La transparencia se refiere básicamente a los procesos que sirven para clarificar las acciones de los llamados responsables del gobierno.

En otras palabras, el ejercicio democrático en el contexto de la globalización se concibe no sólo como la elección de los gobernantes, sino también como las interacciones que permiten a los ciudadanos ejercer su derecho a la información gubernamental vía la transparencia, lo que les abre la puerta a que participen en los procesos de toma de decisiones de política pública y que se les rindan cuentas de las acciones emprendidas por sus elegidos.

Al respecto, se cuenta con la reciente implementación de la normatividad de transparencia y acceso a la información, a partir del año 2002 a nivel nacional y en 2005 a nivel local, sin embargo, se tiene ampliamente documentado que el proceso de formalización de un sistema que transparente los actos de gobierno no es nada nuevo, incluso, podemos afirmar que el proceso de globalización ayudó a que estos procesos de transparencia fueran divulgados con mayor amplitud en el territorio nacional. La problemática que se identifica entonces deriva de las implicaciones que tiene el proceso de transparencia para los distintos actores sociales y políticos en la región considerando los esfuerzos ciudadanos con mentalidad global para difundirlos y arraigarlos.

En general, un análisis basado en la categorización del proceso de transparencia es requerido en contextos donde se ha adoptado a la democracia como la forma ideal de gobernar, de modo que se expresen sus avances o retrocesos, en el entendido de que el ejercicio democrático se conciba no sólo como la elección de los gobernantes, sino también como las interacciones que permitan a los ciudadanos ejercer su derecho a la información gubernamental, que participen en los procesos de toma de decisiones de política pública y que les rindan cuentas de las acciones emprendidas por sus elegidos. Estas ideas se relacionan en gran medida a las nuevas discusiones sobre la gobernanza, otro término que se ha globalizado.

La transparencia se refiere básicamente a los procesos que sirven para clarificar las acciones de los llamados responsables del gobierno y que estos últimos ofrezcan explicaciones sobre su conducta. También se puede entender como una práctica o un instrumento que utilizan las

organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones (Aguilar, 2007).

Los actuales discursos sobre la transparencia han establecido relaciones con la rendición de cuentas, éste último significa un proceso que implica el control y la regulación de las acciones de los gobernantes con objeto de que se vean obligados a explicar y/o justificar su desempeño, con miras a la evaluación de la eficacia y/o eficiencia de sus instituciones considerando eventualmente el castigo de acciones inapropiadas en el marco de la gestión pública. Es decir, el proceso implica procedimientos específicos: Procedimiento A, que consisten en explicar y justificar el desempeño de la acción pública; Procedimiento B que conlleva un ejercicio de Evaluación a partir de la generación de indicadores o datos medibles y/o interpretativos sobre periodos de ejercicio de recursos públicos; y Procedimiento C que conlleva la asignación de castigos o sanciones que van desde lo administrativo hasta lo penal por incumplimiento de metas o compromisos. Los tres son parte de lo mismo, pero las tareas son específicas y se condicionan mutuamente.

En países como México se tiene una fuerte discusión por las implicaciones del acceso a la información gubernamental en la administración pública y en la conducta de los ciudadanos. En la primera, el debate desde finales de los setentas se ha centrado sobre la orientación de las acciones que deben llevar a cabo los gobiernos acerca de los procedimientos internos y de la política pública, y donde la corriente teórica dominante es la Nueva Gestión Pública, la cual aboga por estimular procesos de eficiencia, eficacia y recientemente por la evaluación del desempeño gubernamental.

Por otra parte, países como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Australia han buscado la profesionalización en el sector público, incentivando mecanismos de acceso a la información gubernamental, con el fin de elaborar indicadores, índices y mediciones para tomar decisiones basados en los resultados de la gestión, y con la intención de generar un mejor control sobre las conductas de los individuos al servicio del estado, incluyendo a los gobernantes. No obstante, incluso estas experiencias han sido producto de iniciativas ciudadanas que han ido más allá de las relaciones tradicionales y han explorado nuevas fórmulas de vigilancia de las acciones de gobierno. Estas ideas han sido ampliamente difundidas en otros entornos gracias a los procesos que nos trajo la globalización.

Este contexto a la larga desencadenaría los actuales discursos que fundamentan a la transparencia como la búsqueda de esquemas que faciliten el acceso a la información y por ende estimulen la participación social y ciudadana en la toma de decisiones en el gobierno con distintos propósitos, como el apego a la legalidad y el combate a la corrupción. Cabe destacar que, desde principios de los noventas, en países de Asia, América Latina y África surgieron diversos movimientos organizacionales desde la sociedad civil que comenzaron a reclamar a sus autoridades legítimamente elegidas el cumplimiento de la ley vigente y una mayor transparencia en el manejo de las finanzas públicas (Fox y Brown, 2000).

Para el caso de América Latina, existe un consenso entre los estudiosos de la transparencia en el sentido de que “en ausencia de presiones sociales que emergen desde abajo, los gobiernos democráticos continuarían reproduciendo la vieja lógica del secretismo burocrático, del clientelismo, la corrupción y los arreglos privados de asuntos públicos” (Olvera e Isunza, 2004, p. 337).

El caso de México queda enmarcado en los acontecimientos recientes de aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIPG) de 2002, y de la puesta en marcha del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), situaciones que forman parte de un entorno internacional que ha evidenciado una oleada de leyes de acceso a la información y transparencia en el mundo, provocados por los procesos democratizadores desde los años 70’s experimentados en América Latina y en otros países, que han replanteado un nuevo rol de la sociedad civil en un marco que apunte a resolver los problemas del desempeño de los gobiernos en términos de su falta de instrumentos de nueva gestión pública que eleve la eficiencia de la administración pública.

Para el caso de Baja California, este contexto ha influido en discutir el grado de avance del proceso de transparencia en el marco de la democratización temprana experimentada en 1989, ya que la impresión general es que, en esta entidad, los ciudadanos se siguen enfrentando a esquemas

gubernamentales que favorecen el secreto, la no difusión de la información que produce el gobierno y los “resultados” de programas públicos que no han cumplido con lo pactado¹.

Sin embargo, y gracias a la presencia de grupos civiles que han pugnado por la aplicación de los principios de acceso a la información gubernamental, es que en 2005 en Baja California se logra la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. De tal forma que esta ley no es de ninguna manera resultado de la buena disposición de los dirigentes gubernamentales, sino más bien de las presiones sociales que han expresado su inconformidad ante el mantenimiento de prácticas de gobierno como las ya expresadas anteriormente. No obstante, estos esfuerzos tienen su fuente en las ideologías internacionales pro-transparencia que incluye referentes teóricas y empíricas que han ayudado a darle forma a este esfuerzo.

En este sentido, la literatura especializada señala que la forma pertinente para abordar el proceso de construcción de la política de transparencia de cualquier gobierno, entendido como una revisión profunda de hechos, cifras, resultados, entre otras cosas, puede obtenerse por medio del análisis de los instrumentos normativos e institucionales de acceso a la información y recientemente, los que tienen que ver con la transparencia, que significa poner a la disposición de la sociedad la información que se origina en la administración pública y en las organizaciones políticas, con el fin de que la sociedad pueda evaluar el desempeño de las autoridades encargadas de manejar dichas organizaciones (Aguilar y Rivera, 2007).

A pesar de que en Baja California es ampliamente aceptado el hecho de que el acceso a la información pública y la transparencia fomentan la consolidación de la democracia, lo cierto es que los siguientes pasos hacia la política de transparencia, incluyendo la rendición de cuentas a la ciudadanía, sigue estando difusa para muchos actores políticos y sociales. El sentir general es que

¹ Como referencia se recomienda revisar a Espinoza, V. (2003) en el caso de la experiencia Baja Californiana de transición en el poder ejecutivo local donde el autor nos explica el asunto de la representatividad y que si bien el proceso implicó que en el congreso local no se configuraran mayorías políticas y se afirmaba que existía pluralidad legislativa como contrapeso al ejecutivo, se tenían nuevos desafíos, y uno de ellos es la discusión para hacer de la transparencia de los actos de gobierno y del uso de los recursos públicos uno de los fundamentos constantes de la democracia, sobre todo porque eran épocas donde también la democracia electoral tenía sus problemas con el fenómeno del abstencionismo.

el ciudadano no se ha comprometido de lleno con el proceso debido al bajo nivel de difusión de la transparencia por parte de las autoridades locales.

Un problema central que se advierte en la investigación realizada es que en la práctica sólo se “cumple” con la normatividad de acceso a la información y transparencia, pero no se compromete verdaderamente a que la información gubernamental entregada por el gobierno de Baja California y sus municipios sea útil y estratégica para que los ciudadanos sean usuarios críticos y participativos.

En base a este contexto, nuestro objetivo central es analizar el proceso de construcción de la transparencia institucional del Estado de Baja California en el periodo 2002- 2010 en relación al grado de influencia de las acciones gestadas por los actores sociales y/o ciudadanos comprometidos con la transparencia desde un enfoque global. Lo anterior quedará evidenciado otorgándole un cierto peso a los factores jurídicos, técnicos y de la fortaleza de la sociedad civil.

ii) Planteamiento del Problema: Construcción del Objeto de Investigación

Se reconoce que las ideas y experiencia en favor de la transparencia del gobierno hacia los ciudadanos se ha potencializado gracias a la difusión de estas ideas por medio de las nuevas tecnologías de la comunicación e información, rasgo indiscutible de la era de la globalización, y que pugna por la consolidación de normas y estándares que garanticen que la información que producen los gobiernos por lo general democráticos tenga la obligación de compartirla con sus ciudadanos. Pese a que en México existe una Ley de Transparencia y Acceso a la Información desde el 2002, así como un conjunto de instancias que en teoría garantizarían el derecho primordial de la ciudadanía a conocer de manera específica el quehacer gubernamental, lo cierto es que aún persiste una escasa cultura de transparencia y un incipiente e ineficiente acceso a la información tomando como base los recientes estudios sobre la métrica de transparencia de 2010 elaborado por el CIDE.

Ambos aspectos, vitales para la parte de la explicación de las funciones de los servidores públicos, presentan serias limitantes en cuanto a sus facultades reales de enmienda y sanción, las cuales son

casi nulas, haciendo que el proceso quede muy lejos de la validez para el desarrollo de una verdadera política de transparencia.

En México, las discusiones recientes sobre la importancia de la apertura a la revisión y/o control ciudadano sobre el gobierno han generado unas varias líneas de investigación, entre ellas el Derecho de Acceso a la Información, la Transparencia y la Rendición de Cuentas, las cuales apuntan hacia la consolidación del sistema democrático como la forma ideal de convivencia entre el gobierno y la sociedad. Estas discusiones a su vez son también resultado de una revisión más allá de las fronteras de la discusión en materia de transparencia (Ackerman, 2008).

Aguilar (2007) interpreta al derecho de acceso a la información como un conjunto de normas jurídicas que admiten el análisis de la información de carácter público en posesión de las instituciones del Estado. Se trata de un derecho que permite a los ciudadanos pedir información al gobierno. El mismo Aguilar (2007) considera que la transparencia es el medio que usan las organizaciones para transmitir información, o bien, para abrir al público algunos procesos alusivos a la toma de decisiones.

En ese sentido, Merino (2008) define a la política de transparencia como la implementación del derecho de acceso a la información pública y al mismo tiempo, la generación de cambios estructurales al interior de las agencias que se ajusten a las nuevas exigencias de la información. El siguiente paso en la lógica es hacia la rendición de cuentas, la cual significa por un lado la obligación de los responsables (políticos y funcionarios públicos) de informar y explicar las decisiones que toman y por otro lado, implica la capacidad de sancionarlos (Schedler, 1999); esta concepción nos plantea una forma inicial de concebir la ruta esperada, sin embargo para efectos de análisis, resultaría muy complicado abordarlo en su totalidad en una solo trabajo.

Lo anterior se debe a los problemas que presenta hoy en día el proceso de apertura de la información e informes del gobierno hacia el ciudadano, como la saturación de informes y datos que de poco sirve para efectos de crítica y control de las acciones públicas. En México, el proceso de legislación del derecho de acceso a la información se ha descrito como lento, gradual e inconsistente, debido a que existió un largo periodo donde imperó un vacío legal e institucional en

la materia, transcurriendo veinte años entre la reforma constitucional de 1977 que garantizaba el derecho de acceso a la información y la aprobación de la LFTAIPG en junio de 2002.

Es cierto que con esta normatividad se ha dado pie a contar actualmente con instancias especializadas en fomentar el acceso a la información y la transparencia del quehacer público en México (Villanueva y Luna, 2005). Contamos con los casos de instituciones autónomas como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL); o bien, mecanismos de control externo de los poderes públicos como son los informes de gobierno, los órganos de control interno como la secretaria de la Función Pública (SFP), las contralorías y las entidades de fiscalización superior (monitoreo horizontal del gobierno)². Todos estos organismos y mecanismos empiezan a ser fortalecidos (algunos creados) e instrumentados entre el 2000 y el 2008.

Sin embargo, pese a que existe esta ley y este conjunto de instancias, que en teoría garantizarían el derecho primordial de la ciudadanía a conocer de manera específica el quehacer gubernamental, lo cierto es que aún persiste una incipiente cultura de la evaluación del desempeño y una escasa cultura de transparencia, provocados por un ineficaz e ineficiente acceso a la información, aspecto vital para la parte de la explicación de las funciones de los servidores públicos; por ello es que concebimos que las capacidades reales de enmienda y sanción son casi nulas, haciendo que el proceso carezca de validez para nuestros propósitos.

Respecto a lo anterior, los estudios demuestran que ante el desamparo de normatividades de apertura o la no utilización de las mismas, particularmente en los ámbitos locales, se reduce la exigencia de los ciudadanos de su derecho a la información pública, haciendo que se sujeten a la buena voluntad de los gobiernos o bien, a los pactos entre funcionarios públicos y ciertos actores sociales. Esta situación inhibe cualquier posibilidad de hacer que los responsables informen a plenitud, implementen mecanismos efectivos de evaluación o que rindan cuentas de manera efectiva a los ciudadanos. Precisamente ésta es la realidad que ha enmarcado a Baja California y a

² El seguimiento de la rendición de cuentas, teóricamente se puede realizar de manera horizontal, es decir, desde instancias de control interno al Estado, o bien vertical, es decir a partir de las relaciones entre instituciones de gobierno o entre instituciones gubernamentales con la sociedad.

sus municipios, donde el problema en el proceso de avance hacia la rendición de cuentas radica en el cumplimiento parcial de las obligaciones de transparencia y acceso a la información.

Debido a todo lo anterior, nuestro problema de investigación consiste en indagar acerca del proceso de transparencia en Baja California en un marco de tiempo de 2002 – 2010 en correspondencia a las demandas por el desarrollo de mecanismos globalizadores en el acceso y el uso de la información pública no solo para fines electorales. Se intenta entender el avance institucional de la transparencia en Baja California en el ejercicio del acceso a la información gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas en un periodo de tiempo en que comenzaba a darse mayor amplitud a la difusión de sus bondades por actores sociales con pensamiento global, en relación a factores normativos, instrumentales y de fortaleza de la sociedad civil. Es así que el análisis del proceso tiene que sustentarse en las evidencias que explican su origen, es decir, aquellos esfuerzos de la sociedad civil o de la ciudadanía por instaurar mecanismos de control y vigilancia para hacer que los gobiernos cumplan con el acceso a la información, pero también que sean transparentes ante la sociedad y que den a conocer las causas o razones que se les exige.

Es importante clarificar cómo se está entendiendo el capital social en esta investigación. La literatura sostiene que hay por lo menos tres formas de entenderlo: 1) como el espacio intermedio entre lo íntimo y lo estatal, incluyendo el sector privado como el actor principal; 2) como un movimiento ciudadano en defensa de los derechos humanos y civiles donde la regla es llevar a cabo acciones de exigencia al Estado y; 3) como un ámbito de participación social organizada pacíficamente para lograr un fin específico, basados en lógicas de coproducción o de “sinergias Estado-sociedad. (Ackerman, 2008, p. 21)

Entonces ya no solo se trata de individuos manifestándose o levantando su voz. Este enfoque de acción ciudadana incluso llega a involucrar el análisis sistemático y el uso inteligente de datos, asegurando efectividad en el gasto gubernamental y el cumplimiento del gobierno de sus promesas en los niveles más cercanos a las personas. El enfoque global de sociedad civil lo encontramos en este último, ya que existen las evidencias que sostienen el argumento de que la presencia de movimientos ciudadanos por todo el mundo que están demandando mejores servicios de parte de sus gobiernos. “Los Estados están renunciando a los métodos de gobierno monopolísticos, de

mando y control, en favor de un planteamiento basado en la participación de la sociedad civil, los mercados y las autoridades locales”. (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, 1997, p.147)

Esto a su vez implica la presencia de redes sociales internacionales en favor de la transparencia que utilizan sus inteligencias con una visión global para incidir en un cambio social e ideológico hacia las prácticas que transparenten las acciones de los gobiernos.

Lo anterior trae consigo la necesidad de estructuras que se encarguen del proceso, luego entonces se sigue la lógica de un incremento de las instituciones que se corresponde con la tendencia desde el siglo XIX. Esto significa buscar ampliar la oferta para satisfacer un incremento de demandas para organizar las acciones de transparencia, lo que incluye establecer tipologías jurídicas para la convivencia entre los individuos y géneros, o como lo plantearía North (1990), restricciones socialmente construidas para regular la acción individual³.

Ante esta creciente demanda de instituciones como un reflejo de demandas crecientes, el siglo XX y el inicio del siglo XXI bajo el signo de la globalización trae consigo una creciente complejidad de la esfera social y comunitaria de occidente. Esto hace indispensable el entendimiento de las interacciones humanas en procesos como el de la transparencia. Es así que adoptamos el enfoque de la teoría de los sistemas para analizar la interacción entre los elementos que incluso autores como Held (1992) adoptaron para comprender el proceso de la transparencia.

La experiencia desde el año 2002 ha constatado la presencia de grupos organizados en ciertas regiones del país como Baja California en pro de la consolidación del derecho a saber y la transparencia de cualquier nivel de gobierno. De ahí que nuestro objeto de investigación sea el análisis del proceso de construcción de la transparencia institucional en Baja California por parte de los actores involucrados (instituciones públicas, asociaciones políticas, organizaciones civiles) de acuerdo a tres dimensiones: 1) Normativo (Jurídico); 2) Institucional (técnico) y; 3) Fortalezas

³ De acuerdo a este autor, se trata de darle una estructura a partir de una explicación del surgimiento del capitalismo (distinto a Marx) entendiendo al mercado como una característica del capitalismo y si esta fuera una institución, tendríamos que entender que en ella existen reglas escritas, tacitas e implícitas y entonces se establecen sanciones jurídicas para que la confianza (regla no escrita) no se rompa.

de la sociedad civil local. La idea es poder establecer una tipología del proceso de transparencia en base a dos dimensiones generales: el impulso del gobierno y el impulso desde la sociedad civil. Este enfoque nos permitirá saber dónde se ubica Baja California en términos de la transparencia. Véase tabla 1:

Tabla 1: Esquema Analítico

| | Desde el Gobierno | | |
|----------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| Desde la Sociedad Civil | | <i>Fuerte Impulso</i> | <i>Débil Impulso</i> |
| | <i>Fuerte Impulso</i> | | |
| | <i>Débil Impulso</i> | | |

Fuente: Elaboración propia.

iii) Preguntas de Investigación

Bajo la problemática de estudio que se aborda respecto a Baja California, resulta pertinente preguntarse:

¿Cuáles han sido los factores políticos, económicos y sociales para que la transparencia como proceso global se configure en las prácticas institucionales en la región de Baja California en el periodo 2002 - 2010?

De manera específica nos preguntamos:

¿Cómo se ha construido la transparencia institucional en Baja California desde el año 2002, y qué peso han tenido los factores jurídicos, técnicos y la fortaleza de la sociedad civil en el proceso?

¿Cuál era la discusión en los años iniciales del siglo XXI acerca del acceso a la información y la transparencia a escala global asociados a los procesos de la democratización?

¿Cuál es el balance del marco normativo del acceso a la información y transparencia en Baja California referente a otros ámbitos internacionales y nacionales en los años 2002 - 2010?

¿Cuál es el peso específico de los mecanismos jurídicos, técnicos y de fortalezas de la sociedad civil que explican el desarrollo institucional de la transparencia en Baja California en el contexto de la globalización en los años 2002 - 2010?

iv) Objetivos de Investigación

- Analizar el proceso de construcción de la transparencia institucional en la región de Baja California en el periodo 2002- 2010 en relación al grado de influencia de las acciones gestadas por los actores sociales y/o ciudadanos comprometidos con la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas desde un enfoque global teniendo como base los factores políticos, económicos y sociales.

Objetivos Específicos:

- Discutir el recorrido histórico de la transparencia y el acceso a la información a nivel global con miras al entendimiento del proceso enmarcado por la democratización y ciertas innovaciones de la sociedad civil que han configurado el marco normativo en el periodo de análisis.
- Comprender el marco normativo en el contexto del nuevo milenio sobre el acceso a la información y la transparencia en Baja California en relación a las presiones globalizadoras sobre el manejo de la información pública con el propósito de establecer un balance que permita identificar sus fortalezas y debilidades para precisar el nivel de instrumentación de la transparencia en Baja California.
- Discutir los factores que explican el desarrollo institucional de la transparencia en Baja California asociados a elementos de gestión pública, la voluntad política y las fortalezas de

la sociedad civil con los temas de difusión del acceso a la información y las innovaciones en pro de la transparencia desde la mirada de la globalización.

- Analizar el grado de interacción de los actores sociales en pro de la transparencia con visión global con los actores relevantes de Baja California con el fin de establecer los patrones de intercambio de información y consolidación de la transparencia en la región.

v) **Hipótesis**

Para el caso de la región de Baja California, asumimos que el proceso de transparencia se construyó y se sigue constituyendo gracias a las presiones de dominio global acerca de los principios de eficiencia ciudadana y administrativa tal como lo establecen los flujos globalizadores a favor de la democracia y la apertura de la información pública, lo cual se puede comprender a partir de tres factores: 1) El instrumental normativo local en consonancia con los criterios universales de acceso a la información pública; 2) La configuración de instrumentos de gestión pública estratégica en los procesos de entrega de la información por parte de las instancias especializadas en comparación con otros ámbitos; 3) Las presiones desde la sociedad civil pro transparencia con visión global y su participación en directa en los procesos de escrutinio público.

Hipótesis Particulares:

1.- La directriz del derecho de acceso a la información gubernamental, la transparencia y la rendición de cuentas a nivel global se explica en términos de la exacerbación, sobre todo de los simpatizantes de la democracia, por establecer reformas constitucionales que establezcan vínculos cada vez más estrechos entre el gobierno y la sociedad civil.

2.- El marco normativo de la transparencia en Baja California en el periodo de estudio se encontraba en un desarrollo institucional sesgado a los elementos normativos que favorecen la máxima publicidad, la especificidad de sus planteamientos, la congruencia en sus terminologías y finalmente, en el desarrollo de su órgano garante.

3.- Los factores asociados a la configuración de elementos de gestión pública en las estructuras responsables de que la información llegue al ciudadano, la discusión acerca de la voluntad política legislativa y los espacios de consenso con la sociedad civil explican desde una visión global la trascendencia histórica de difundir el derecho de acceso a la información gubernamental y la transparencia como elementos potenciadores de la democracia participativa en la región de Baja California en el periodo de estudio.

vi) Justificación: Alcances Espacial y Temporal

La investigación propuesta resulta trascendente en la medida que busca interpretar analíticamente la presencia o no de una política de transparencia en el gobierno de Baja California y sus municipios, ya que es un elemento central a resolver para el avance del sistema democrático en la región en relación a las tendencias pro-transparencia a escala global. Desde una perspectiva crítica este trabajo busca también contribuir a los estudios sobre la transparencia y la rendición de cuentas a partir del análisis de los procesos que dieron forma a los mecanismos de vigilancia y el control ciudadano para entender la importancia del papel de la sociedad civil organizada y con visión global.

Consideramos pertinente el análisis de la reciente experiencia (2002-2010) del proceso de apertura al escrutinio público del gobierno de Baja California y sus municipios debido a dos razones: 1) La temporalidad encuadra con los hechos relevantes que han influido directamente en el proceso, ofreciendo una riqueza de datos sin precedentes; 2) Los estudios sobre Baja California en la materia son escasos, lo cual es síntoma del bajo interés en el asunto, dando pie a consolidar la investigación como referente en la interpretación de la realidad.

Es crucial profundizar en interpretar de forma concreta la política de transparencia ideal para Baja California y sus municipios que reflejen un camino hacia el escrutinio público, a partir del adecuado flujo de información que permita llegar a etapas posteriores.

vii) Metodología

Este es un estudio de caso exploratorio que sigue el método del rastreo del proceso (*Process-Tracing*) TGPT, el cual originalmente se concebía para incorporar el factor histórico de las narrativas dentro de las teorías y explicaciones abstractas en las ciencias sociales. Recientemente el método se le asocia con el asunto de que el investigador debe proporcionar una serie de explicaciones narrativas con énfasis en el seguimiento de los hechos a fin de comparar las secuencias de eventos que constituyen el proceso de interés. Al comparar las secuencias, se puede determinar si hay secuencias típicas en los casos con lo que se pueden explorar las causas y consecuencias de los patrones en secuencias diferentes (Falleti, 2006, 2009).

Bajo esta lógica sistematizada, se trata de entender el proceso de la construcción de la política de transparencia en Baja California narrado por los actores en base a sus preferencias, sus percepciones, su evaluación de las alternativas, la información que poseen y de sus expectativas; el método TGPT pretende interpretar a los actores en cuanto a las estrategias que adoptan y las restricciones que limitan sus acciones. Los aspectos a tomar en cuenta para el estudio de la política de transparencia (variable dependiente) en Baja California y sus municipios son las siguientes dimensiones construidas a partir de los actores: 1) El marco normativo del derecho de acceso a la información y transparencia; 2) El aparato institucional del acceso a la información y transparencia; y 3) La cultura de transparencia. El método exige que la exploración se organice en torno a una conceptualización del proceso de construcción de la transparencia, por lo que se definieron los siguientes ejes analíticos.

Tabla 2.

| Ejes analíticos de la Transparencia y el Acceso a la Información | | | |
|---|---|---|---|
| Categorías | Indicadores | Criterios | Fuentes de Información |
| Normativo e Instrumental Jurídico | <i>Balace de información gubernamental</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Fuertes y garantistas 2. Mínimamente garantistas, instrumentales, prácticos. 3. Débiles e inconexos | Normatividad del derecho de acceso a la información y transparencia |
| Órgano Garante e Implementación Administrativa | <i>Disponibilidad de recursos de las instituciones, órganos e instrumentos</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Con amplios recursos, personal capacitado y mecanismos apropiados de implementación. 2. Recursos escasos, personal con un aprendizaje inicial en el tema y diseño de mecanismos de implementación. 3. Prácticamente No | Entrevistas, trabajo hemerográfico |
| Episodios de defensa de la Transparencia | <i>Defensa del derecho de acceso a la información</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Han tenido lugar eventos, episodios en los que los órganos administrativos o funcionarios hayan protagonizado una defensa clara y vigorosa de la transparencia. 2. Esporádicamente. 3. Prácticamente no. | Entrevistas actores; trabajo hemerográfico |
| Fortaleza de la sociedad civil | <i>Formalización y disponibilidad de recursos y competencias para impulsar la transparencia</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Hay múltiples organizaciones sociales, individuos, actores no gubernamentales que: a) Hayan impulsado la transparencia; b) Tengan recursos y competencia técnica; c) Tengan un nivel mínimo de formalización (igual o más de tres años de existencia). 2. Hay un número reducido de organizaciones (entre 1 y 5) que tienen las características anteriores y asumen un rol de liderazgo. 3. La sociedad civil está dispersa, sin capacidad organizativa ni técnica y se muestra apática e inconsistente. | Entrevistas actores; trabajo hemerográfico |

Fuente: Elaboración propia

El método de TGPT trata de especificar los mecanismos que vinculan las causas de la política de transparencia y sus efectos en el territorio de Baja California. De esta forma, se pueden establecer mecanismos causales con el fin de identificar las relaciones entre las condiciones y los resultados, aspectos que se pueden aplicar a otros contextos con fines de validez y verificación. A continuación, presentamos la relación de las entrevistas elaboradas.

Tabla 3

| Informantes | Ocupación |
|--|---|
| Lic. Laura Silvan Nogaïm | Fundadora de Proyecto Fronterizo A.C |
| Arq. Margarita Díaz López | Directora de Proyecto Fronterizo A.C |
| Mtra. Roció Viveros | Colaboradora de Proyecto Fronterizo A.C |
| Lic. Armando León Ptacnik ⁴ | Presidente comisionado del Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información de Baja California (2010) |
| Lic. Olga Minerva Castro Luque | Directora de la unidad concentradora de Transparencia del gobierno del Estado de Baja California (2010) |
| Lic. Fabiola López López | Coordinadora de la Unidad de Transparencia de Mexicali. (2010) |
| Lic. Rosa María López Aguilar | Jefa de la Unidad de Acceso a la Información, Municipio de Tijuana, B.C. (2010) |
| Lic. Rigoberto Zambrano | Jefe de Depto. Unidad Municipal Transparencia y Acceso a la Información, Tecate B.C. (2010) |
| Lic. Dora Elisa Montaña | Jefa de la Unidad de Acceso a la Información, Municipio de Rosarito B.C. (2010) |
| Lic. Adan Tonatiuh Moreno Soto | Director de Informática, Municipio de Ensenada. (2010) |
| Mtra. Susana Phelts Ramos | Directora General de Vinculación Cultural, CONACULTA (2010) |
| Mtro. David Fernández Mena | Coordinador de Ciencias Jurídicas de la Universidad Iberoamericana Tijuana (2010) |
| Lic. Susana Zavala Orozco | Fundadora de Duda A.C |
| Lic. Carla García Zendejas | Abogada ambientalista |

Fuente: Elaboración propia⁵

⁴ El puesto existió hasta la creación formal del ITAIP el 24 de septiembre de 2010. Se anexa el siguiente link vigente para la consulta de una de sus intervenciones como presidente comisionado del del Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información de Baja California en 2009.

<https://es.slideshare.net/pfea/iniciativa-de-ley-de-transparencia-para-bc-lic-armando-len-ptacnik>

⁵ Es importante aclarar que pueden existir más actores y muy relevantes para reconstruir y entender los procesos de acceso a la información y la transparencia, así como la rendición de cuentas en la región. Uno de esos actores (por ende, informante clave) sería la propia Universidad Autónoma de Baja California (UABC), que como se consta en documentos oficiales, desde el 7 de febrero de 2003, el rector de la UABC emitió el Acuerdo que fija las bases para la transparencia a la información relacionada con la administración de los recursos económicos y los indicadores de calidad institucional, unidades académicas y programas educativos, (Gaceta Universitaria número 93, enero-febrero). Sin embargo, y pese a que no figura en el presente análisis, se reconoce su gran papel como una de la Instituciones Públicas de Educación Superior en México que son modelo y punta de lanza en lo que a transparencia se refiere. Se recomienda el trabajo de Maldonado-Radillo, S, et. al. (2013) donde nos presentan un el diagnóstico de la transparencia de las instituciones públicas de educación superior (IPES) del noroeste de México.

viii) Organización de la tesis.

El argumento general es que la transparencia institucional en Baja California en el periodo 2002 – 2010 se ha desarrollado a partir de la consolidación de un cierto instrumental normativo, en consonancia con un nivel de voluntad política encadenada a una desaceleración de la democratización en la entidad; se reconoce que este periodo fue de inserción de instrumentos de nueva gestión pública en las instancias encargadas de la transparencia gubernamental relacionadas a las demandas de corte globalizadoras de parte de la sociedad civil bajacaliforniana para procurar el derecho de acceso a la información y la transparencia en el Estado. Para exponer este argumento el documento se divide en cinco capítulos.

En el primer capítulo se exponen abundantemente los marcos conceptuales de la transparencia para establecer su relación con la democracia, y discutir su utilidad para considerada como una herramienta del Estado de derecho y sobre todo para identificar sus argumentos en las discusiones actuales sobre la gobernanza en términos de sus componentes institucionales y técnicos. La transparencia desde las propuestas de la globalización básicamente se refiere a los procesos que sirven para clarificar las acciones de los gobiernos y que existan elementos para exigir explicaciones sobre su desempeño y por lo tanto puede ser tipificada en transparencia opaca y clara. En términos de la democracia plural, los esquemas de transparencia representan una de las dimensiones clave que ayudan a buscar que los gobernantes se apeguen a los principios del Estado de derecho, es decir, se sujeten al imperio de la ley. Sin embargo, la diversidad de sistemas políticos nos arroja una gama de aspectos institucionales y técnicos que necesariamente incidirán en el tipo de transparencia que se tendrá en un momento dado, aspecto que tendremos que ubicar en la discusión de la nueva gestión pública, o bien, desde la gobernanza que ha sido referenciada en los escenarios de la globalización.

En el segundo capítulo, se pretende establecer una discusión sobre el recorrido histórico de la transparencia y el acceso a la información en México respecto a las recientes oleadas de reformas globales en pro del derecho de acceso a la información y la transparencia, son el fin de entender que se trata de un proceso enmarcado por acontecimientos muy específicos asociados a la democratización y ciertas innovaciones de la sociedad civil que han configurado el marco

normativo e institucional a nivel de la federación y de sus entidades. Las cuestiones recientes sobre el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas a nivel global han analizado la conformación de documentos jurídicos y el desarrollo de órganos especializados que han buscado alterar la convivencia entre los actores sociales particularmente con ideologías democratizadoras, en términos de que los ciudadanos se involucren más en los asuntos públicos y se atrevan a participar e incluso puedan cuestionar el desempeño de sus gobernantes. Con base a lo anterior, se pretende explicar los orígenes históricos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIPG) de 2002 para el caso mexicano.

En el tercer capítulo comprende el análisis específico del marco normativo del acceso a la información y transparencia de Baja California aprobado en 2005 para establecer un balance que nos permita identificar sus fortalezas y debilidades que permitan explicar en parte el nivel de instrumentación de la transparencia en Baja California. Se expone la importancia que representa este tipo de análisis para establecer con precisión cuál ha sido la instrumentación institucional de la transparencia en Baja California para señalar el estancamiento normativo que atraviesa el Estado respecto a las expectativas globales que señalan que las regiones deben consolidar estos mecanismos como parte de su desarrollo democratizador.

El cuarto capítulo está enfocado en analizar y discutir los factores normativos, institucionales y de capacidades de la sociedad civil para explicar el desarrollo institucional de la transparencia en Baja California asociados a elementos de gestión pública, la voluntad política y las fortalezas de la sociedad civil con los temas de difusión del acceso a la información y las innovaciones en pro de la transparencia, estableciendo la necesidad de establecer una política de transparencia local en un contexto global. Nuestro argumento es que el proceso de construcción de la transparencia en Baja California en los últimos años se ha caracterizado por transitar una ruta inestable hacia la consolidación del derecho de acceso a la información gubernamental, debido a que en los hechos, el proceso ha estado sujeto a reclamos coyunturales de parte de ciertos grupos civiles que han intentado asentar una cultura de transparencia en la entidad, en contraste a una voluntad política inicial de parte de los responsables del gobierno.

Finalmente, en el quinto capítulo, establecemos un marco analítico con el fin de exponer la tipología del proceso de Transparencia en Baja California, el cual se ubica en los cuadrantes que combinan un débil impulso de la transparencia por parte del Estado en contraste con un fuerte impulso del proceso desde la sociedad civil. Esto se explica en términos de unas normas básicas, un órgano garante en construcción, una voluntad política que comienza a incorporar el derecho de acceso a la información y una fortaleza en desarrollo de la sociedad civil local. Al respecto, se establece que la política de transparencia en Baja California tendrá que ser la prioridad del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California (ITAIBC), producto de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California 2010.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO DE LA TRANSPARENCIA

1.1 Introducción

La transparencia se refiere básicamente a los procesos que sirven para clarificar las acciones de los llamados responsables del gobierno y que estos últimos ofrezcan explicaciones sobre su conducta, no obstante, esta idea tan sencilla se vuelve compleja y hasta cierto punto difusa. En términos de la democracia plural que hoy en día concebimos, los esquemas de transparencia representan una de las dimensiones clave que ayudan a buscar que los gobernantes se apeguen a los principios del Estado de derecho, es decir, se sujeten al imperio de la ley. Sin embargo, la diversidad de sistemas políticos nos arroja una diversidad de componentes institucionales y técnicos que necesariamente se corresponden con ciertos patrones de gobierno como la gobernanza.

En ese sentido, este capítulo está destinado a exponer ampliamente los marcos conceptuales de la transparencia para establecer su relación con la democracia, la utilidad que tiene para ser una verdadera herramienta del Estado de derecho y sobre todo que la ubiquen en las discusiones actuales sobre la gobernanza en términos de sus componentes institucionales y técnicos.

Para lograr el objetivo anterior, el presente capítulo se expone en seis partes. La primera tiene como propósito definir los conceptos de transparencia y acceso a la información pública ubicándolos en la discusión de la democracia. Asimismo, se plantea la estrecha relación que sostienen en cuanto a su acompañamiento en los planteamientos formales o legislaciones a nivel mundial, lo que explicaría el auge de leyes de transparencia y acceso a la información en la actualidad.

En el segundo apartado, se discute a la transparencia desde los planteamientos del Estado de Derecho y la legalidad para entender las bases normativas en las que se sustenta y clarificar que su razón de ser en un primer momento fue la búsqueda de la legitimidad de los que ostentan el poder político, lo cual evolucionó hacia nuevos planteamientos como la demanda creciente por

información pública, situación que significó nuevas posibilidades para cuestionar no solo la legitimidad del que gobierna, sino su desempeño.

En el tercer apartado se plantean los factores que explican los cambios institucionales que favorecen los esquemas de transparencia y que son los relacionados a los procesos democratizadores y el enfoque de gobierno que prevalece. Este apartado nos ayuda a ubicar a la transparencia no solo como una dimensión de la democracia, sino su relación con los componentes de gobierno institucionales y técnicos que explican por qué sus principios se apegan más a los marcos generales de la gobernanza y se apoya en elementos técnicos como la Nueva Gestión Pública para detallar el desempeño de los gobiernos democráticos más que su legitimidad.

El cuarto apartado está destinado a discutir las fuentes institucionales del acceso a la información con el fin de entender que desde los primeros planteamientos de organización política ya se tomaban en cuenta el nivel de información que poseían desde los planteamientos por la libertad de opinión y que los procesos democráticos han obligado al aumento en el número de participantes, lo cual forzosamente implicó abrir los flujos de información hacia sectores que antes no figuraban en el sistema político, incluido los ciudadanos. Estas son las bases para discutir una modalidad de la transparencia, el control social.

El quinto apartado se analizan las posturas que han discutido a la democracia en cuanto a su calidad y lo que se requiere para alcanzar el buen gobierno. El aspecto a entender es que estos arreglos de convivencia exigen un ambiente donde la transparencia pueda desarrollarse y florecer, es decir, establecer derechos políticos y legales de acceso a la información que permitan el desarrollo de libertades y capacidades como la discusión, la crítica, la participación ciudadana y se generen las instituciones y/o agencias que vigilen el cumplimiento de estos preceptos. En este mismo apartado se incluye una breve discusión sobre los elementos de la Nueva Gestión Pública a fin de reconocer que este factor de transformación gerencial de la estructura jerárquica burocrática de la administración pública ha sido proveedor de varios de los elementos para posicionar a la transparencia como instrumentos de difusión de sus principios de eficacia y eficiencia en la administración pública.

Finalmente, en el apartado seis se especifica el marco de la transparencia con el fin de puntualizar los instrumentos y enfoques que ha desarrollado desde que apareció formalmente en los planteamientos que buscan que los gobiernos mejoren su desempeño. Se plantean diferentes escenarios de la transparencia, así como las maneras en que se manifiesta, lo cual resulta clave para aclarar su relación con la rendición de cuentas y establecer los límites entre una y otra. Estos argumentos resultan necesarios para entender la importancia de la política de transparencia, la cual recupera la mayoría de los elementos expuestos y apuntan en un sentido, pero al parecer distante, es decir, el tránsito hacia la rendición de cuentas. Finalmente se exponen las conclusiones del capítulo

1.2 Definiendo a la Transparencia: Importancia del Derecho de Acceso a la Información.

La transparencia representa una de las dimensiones del proceso de la democratización y de un gobierno democrático. Se puede entender como una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones (Aguilar, 2007).

Para que el instrumento de la transparencia se geste, es necesario que se cuente con un sistema de acceso a la información que permita la práctica concreta de acceder a la información. De tal suerte que el derecho de acceso a la información se refiera a un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del estado y como tal es un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno (Aguilar, 2007).

En ese sentido, la transparencia sostiene relaciones muy cercanas con el resto de las dimensiones en cuanto a un proceso funcional de pedir informes al sistema, lo que da sentido a pensar que es más cercano a la forma de gobernar tipo gobernanza toda vez que se le requiere como un componente institucional, es decir, normas de regulen el proceso de transparentar las acciones de los agentes fundamentado en el derecho de acceso a la información; esto nos lleva a concebir el proceso de transparentar la información como un componente técnico, en cuanto a la instauración de políticas de transparencia que hagan posible la realización de las funciones públicas o de los objetivos sociales de la transparentar y poner a disposición del ciudadano los documentos

gubernamentales y en general sería exhibir los problemas de dirección del gobierno con miras a su corrección. Queda claro que transparencia y acceso a la información no son la misma cosa, más bien la primera representa una de las dimensiones de la democracia y la segunda se corresponde con los componentes institucionales y técnicos apegados a un enfoque de gobernanza.

El acceso a la información gubernamental y la transparencia representan un conjunto de principios que en la historia reciente del Estado han revalorado las formas de pensar en el control político del gobierno, ya que refieren a la posibilidad de que cualquier persona sepa qué pasa en las estructuras gubernamentales y eventualmente les requiera de mayores explicaciones. El fundamento general es que quien tenga más y mejor información, mayor será la posibilidad de que tome decisiones adecuadas; en el marco del estado moderno, ejercer el derecho de acceder a la información pública generada por las instituciones del estado significa que los individuos podrán tomar decisiones sobre si seguir apoyando a su gobierno o rechazarlo, siempre y cuando estén interesados en hacerlo. Esto se relaciona con la dimensión de las elecciones.

El acceso a la información pública y la transparencia tienen un origen en común, la búsqueda de la regulación de las estructuras dirigentes (Estados, gobiernos) en términos de que les ofrezcan explicaciones de su accionar. El argumento central es la profunda desconfianza en el poder político y especialmente en la concentración de este bajo cualquier forma (Deutsch, 1970; Loewenstein, 1970; Elazar, 1990 y Chapman 1992).

En trabajos como el de Isunza (2006) se ha documentado la experiencia internacional de la existencia de leyes de acceso a la información pública (LAIP). De acuerdo a este autor, los orígenes de las LAIP son atribuidas al incremento de la participación de la sociedad civil por obtener libertades como las de expresión, de prensa y de participar en la toma de decisiones públicas. Los antecedentes inmediatos del Acceso a la Información y la Transparencia se remontan a la experiencia de Suecia con su legislación de 1766, al reconocimiento del derecho a la libre expresión en la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁶ después de

⁶ Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y de recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (Ackerman y Sandoval, (2007: p13).

la Segunda Guerra Mundial y posteriormente las experiencias de Finlandia y Estados Unidos (*Freedom of Information Act*, FOIA) cuyas normatividades datan de 1951 y 1966 respectivamente; estas legislaciones motivaron a considerar el derecho de acceso a la información como un elemento sustancial en los cuerpos normativos que rigen la convivencia del Estado y la sociedad en todo el mundo. Así en los últimos cincuenta años, alrededor de cincuenta países han plasmado en sus leyes el derecho de acceso a la información, Harlow (2002) documenta el proceso desde la experiencia europea; esto representa el creciente interés en el proceso de aprobar y poner en práctica la legislación y luchar por instaurarlo como un derecho fundamental. Veamos la tabla I.1.

Tabla I.1 Cronología del Acceso a la Información en el Mundo

| Cronología de las Leyes de Acceso a la Información en el Mundo | Países y año de promulgación |
|---|--|
| 1766-1982 | Suecia (1766); Colombia (1988); Finlandia (1951); Estados Unidos (1966); Dinamarca y Noruega (1970); Francia (1978). |
| 1982-2001 | Australia y Nueva Zelanda (1982); Canadá (1983); Austria y Filipinas (1987); Italia (1990); Holanda (1991); Hungría, Ucrania y España (1992); Portugal, Belice y Bélgica (1994); Islandia, Lituania y Corea del Sur (1996); Tailandia e Irlanda (1996); Israel y Letonia (1998); República Checa, Albania, Georgia, Grecia, Japón, Liechtenstein, Trinidad y Tobago y Sudáfrica (1999); Inglaterra, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Lituania, Moldavia, Eslovenia, Estonia (2000); Polonia y Rumania (2001). |
| 2002-2004 | Panamá, Pakistán, México , Jamaica, Perú, Tayikistán, Uzbekistán, Zimbabwe, Angola (2002); Croacia, India, Kosovo, Armenia, Eslovenia, Turquía (2003); República Dominicana, Serbia, Suiza y Ecuador (2004). |

Fuente: Ackerman y Sandoval (2007: p23)

Esta cronología representa un conjunto de normas de acceso a la información que puede interpretarse como una serie de evidencias de que los países o, mejor dicho, los gobiernos se preocupan más por establecer una estructura jurídica de la transparencia y del acceso a la información debidamente racionalizada y en operación lo que le permite realizarse en base a las condiciones de funcionalidad del marco normativo. También muestra una búsqueda de la legitimidad, aspecto propio del “Estado de Derecho”, es decir, hacer que dichas normas de

transparencia y acceso a la información sean vistas como legítimas debido a que son un medio para alcanzar un fin en común. Para entender esto es preciso discutir el Estado de Derecho en cuanto a discutir cómo se comportan los gobiernos democráticos con el factor o dimensión de la transparencia.

1.3 El marco institucional y político de la transparencia: Estado de derecho y legalidad

Las discusiones recientes apuntan a una constante revisión de las facultades del propio Estado, en cuanto a los controles horizontales y verticales (división de poderes y democracia no delegativa). En términos clásicos se apunta a que el Estado de Derecho debe autorregularse con base a fórmulas clásicas como la división de poderes (Estado Republicano), con planteamientos ideológicos sesgados hacia la democracia, donde el ciudadano es el último depositario de la soberanía y tomando en cuenta una división territorial donde exista una concentración del poder público, pero dividida territorialmente en estructuras con cierto grado de autonomía que se encuentren apegados a una estructura rectora central como el caso de las Federaciones (Guillén, 1999).

Los orígenes del Estado de Derecho los encontramos en las primeras formalizaciones y teorías acerca del control gubernamental, organizacional o de la comunidad, donde se reconocía la potencial amenaza de esta figura a la libertad de los ciudadanos si no era controlado debidamente (Groisman y Lerner, 2000; Strange, 1996; Croisat, 1994).

Cualquiera que intentara aspirar a dirigir a su pueblo, tendría que saber cómo permanecer en el control, así como la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando y en la medida de sus posibilidades, indagar cuáles son los límites y oportunidades existentes en el medio al que debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener (Deutsch, 1970).

En otras palabras, se requería de poseer un cierto grado de información para mantener el poder. Al centrarnos en el control gubernamental, particularmente en el esfuerzo de permanecer como el gobernante, nos daremos cuenta que se necesitan dos cosas: Primero, deben poseer una ideología que les muestre de forma simple las maneras en cómo conseguir mantenerse en su rol de

responsable; y segundo, derivado de lo anterior, crear y operar los instrumentos para conseguir este fin.

A través de la ideología es que podremos entender las formas que han ayudado al dirigente en la guía del comportamiento social, ya que esta le ofrece una serie de mapas e imágenes de lo que se pretende. El significado puede trascender a formas explícitas de pensar o bien, presentarse como supuestos razonables que más tarde se pueden arraigar como pensamientos precisos. De manera general podemos categorizar dos fuentes de ideología: las ortodoxas (nuestras creencias o nuestro campo) y las heterodoxas (las creencias de otros o el otro campo). La ideología de la que se ha valido el Estado para mantener el control es precisamente la ideología política⁷.

Es en este terreno donde entenderemos las bases para establecer un orden social, al que se le relaciona con el conflicto de intereses entre los miembros de la sociedad y los responsables o dirigentes; a su vez, se decide sobre los valores que se deberían compartir. Los intereses implican un derecho o una expectativa de recompensa, es decir, los individuos se interesan en aquello que les reporte un beneficio. Si aludimos a la complejidad del ser humano, es obvio pensar en la infinidad de intereses que nos podemos encontrar, por lo que ha sido muy difícil identificar los intereses “comunes”.

Con esta lógica, mantener el control implica en un primer momento captar la atención de los demás, en este caso la aceptación del responsable como el dirigente, y, por lo tanto, lo que se esperaría obtener a cambio de ese nombramiento aceptado o reconocido por todos los miembros. Esto nos sitúa en el “intercambio” o en la homologación de los intereses con la atención a las necesidades de los individuos o grupos. Desde el punto de vista de la ideología política, hacerse responsable de perseguir los intereses (necesidades) del resto de los individuos a cambio de reconocerlo como su gobernante y/o dirigente se le conoce como proceso de legitimación⁸.

⁷ La Política se ocupa del interrogante clásico de Harold Lasswell: *¿Quién obtiene qué, cuándo y cómo?* (Deusch, 1970)

⁸⁸ Legitimidad significa la promesa de que la búsqueda del valor del individuo será compatible con el disfrute de otros valores compartidos con el resto de la sociedad. Si lo anterior no se cumple, se dice que existe un conflicto de intereses y por ende el gobierno no es legítimo para los individuos. De acuerdo a Friedrich (1963) existen cuatro tipos de legitimidad de un gobierno: 1) Legitimidad por procedimiento, donde la posesión del cargo es legítimo por la forma en que la obtuvo (como los procesos electorales) y no de la virtud de lo que haga en el mismo; 2) Legitimidad por representación, donde las decisiones políticas son obligatorias en la medida que fueron tomadas por los representantes

La idea es clara, asumir responsabilidad con el fin de buscar legitimidad ante los individuos. Estos son los fundamentos del Estado de Derecho que en su forma territorial se le conoce también como un Estado-Nación. Cabe hacer mención que el análisis de los tipos de Estado sería muy extenso, pero conviene recordar la idea del Estado racional que propone Weber (1922/2012), el cual se fundamenta en la burocracia profesional y en el derecho racional, donde la figura del Estado se concibe como una asociación de dominio institucional que descansa en el monopolio del poder legítimo; o bien la lógica de la transición del Estado natural a un orden de acceso abierto (*open access order*), tal como lo plantean North et al (2009) a partir de dos etapas: 1) El estado natural debe desarrollar acuerdos institucionales que permitan a los grupos de élite para crear la posibilidad de las relaciones intra-élites impersonales y 2) La transición comienza cuando a las élites les interesa expandir sus intercambios impersonales hacia otras instituciones o élites accediendo a las organizaciones creando acceso abierto; para que esto ocurra se deben tener ciertas condiciones que permitan la transición a estas estructuras impersonales que los autores denominan *doorstep conditions*.

La aparición de las naciones en su forma moderna se debe a los pensamientos de Burke y Rousseau, a quienes se les considera como los teóricos del nacionalismo. Los seguidores del primero se les denominaba conservadores, ya que pensaban que las aristocracias deberían mantenerse en el control del poder, justificando los instrumentos de opresión al resto de las clases incluso considerando las guerras o acciones violentas como un mal necesario para dirimir conflictos; por su parte, los seguidores de Rousseau o mejor conocidos como liberales, querían sustentar las prácticas legitimadoras por medios legales, es decir, a través de contratos, mejor conocidos como constituciones, que fuesen respetados por todos.

El modelo de Constitución que se proponía consistía en privar del poder a los absolutistas y dividirlo a fin de formar un sistema de contrapesos para preservar la paz y la justicia entre los individuos. La idea de nación por primera vez empujaba a un Estado sostenido por una ideología

de la comunidad (parlamentos o cámara de representantes), que se asume, son los semejantes a los electores y por ende buscan sus intereses; 3) Legitimidad por resultados, que se basa en lo que existe y se hace en política, es decir, va más allá del proceso para obtener el poder político. Aquí el concepto de legítimo se iguala con *la justicia*, es decir, la existencia de compatibilidad de una acción y prácticas políticas con la configuración de valores prevaletentes en la comunidad y 4) Legitimidad en países y culturas diferentes, donde se da la coexistencia de muchos valores básicos dentro de la misma cultura que persiguen compartir una visión de legitimidad.

que tomara en cuenta los puntos de vista del resto de los miembros, es decir, empezaba a practicarse la democracia como una forma de convivencia. Tendría que garantizarse su soberanía con características como tener un territorio y ser homogénea en idioma, cultura, clase y status; la razón de esto era para que no surgieran grupos de gobernantes ambiciosos y antidemocráticos que impulsaran las guerras como medio de subsistencia.

El control gubernamental ahora se concentraría en mantener un equilibrio en el poder y, por ende, ganar la confianza del resto de los individuos. Sin embargo, el arraigo a sistemas anteriores obligó a preguntarse lo que implicaría que las aristocracias ya no contaran con los privilegios del control del Estado, es decir, quién se encargaría de la dirección estatal.

En opinión de este pensador político, las sociedades se mueven hacia estadios más avanzados los cuales sustituyen modelos de organización social, en base a dos proposiciones: 1) La fuerza y los intereses de las clases cambiarían rápidamente con el cambio tecnológico y económico; y 2) Los intereses de las clases principales de toda sociedad estaban necesariamente en oposición recíproca, de manera que las luchas de clases constituían el fundamento de toda la historia y la política.

Estos dos aspectos tuvieron resonancia en la mayoría de los países, particularmente lo observado en Inglaterra en el siglo XIX, que transitaron del Feudalismo al Capitalismo, debido a la aparición de una nueva clase que incluía a comerciantes, empresarios y en general capitalistas (que Marx denominaba burgueses) que empezaron a luchar por sus intereses ante el resto de los sectores. De esta forma el poder de esta clase arrebataría a la aristocracia el liderazgo de la sociedad, la política y la cultura (dirigencia de la clase burguesa sobre la clase proletaria). Esta etapa dio solidez a la formación de los Estados-naciones⁹ modernos.

Las implicaciones para el control del poder ahora necesitaban de los recursos que devenían de las nuevas clases dirigentes para asegurar estabilidad para los negocios y certidumbre en el respeto de

⁹ Los hechos del nuevo sistema social y económico denominado capitalismo, transformó a los mercados locales por mercados nacionales, se establecieron lenguajes nacionales y se dio paso a los gobiernos que defendían la propiedad privada y la libre competencia. Aunque recordemos que también se trataba de una etapa, ya que en la actualidad los mercados nacionales han cedido ante el mercado mundial y en general, la apertura de ideas extranjeras ha debilitado el discurso del Estado-Nación.

los convenios entre particulares. El Estado-Nación representaba instrumentos para estos propósitos, es decir, el control gubernamental pasaba por el visto bueno de las nuevas clases líderes de la sociedad.

Sin embargo, la historia nos enseñó que este tipo de figuras se fragmentan en territorios más pequeños, aspecto que ninguno de los teóricos anteriores tomó en cuenta para explicar el surgimiento de diferentes sectores políticos dentro de un sistema. Hablaban de diferencias entre individuos, pero ahora con estas figuras de Estado-Nación, existían diferencias más complejas. Este fenómeno está ampliamente documentado desde finales del siglo XIX hasta nuestros días (Bell, 1973).

La organización de las sociedades en estados-nación representó un gran avance para fijar el rumbo de las actividades de los individuos en base a los términos legales de convivencia y las perspectivas políticas para el desarrollo individual. Sin embargo, lo que aún no quedaba determinado en la práctica era cómo hacer que los responsables cumplieran con lo encomendado. La búsqueda de la legitimidad es el punto de inicio sin el cual no sería posible comprender las acciones de los responsables de dirigir el Estado y por lo tanto la necesidad de poseer información al respecto.

La gente siente que un gobierno es justo o injusto, legítimo o ilegítimo, no sólo por la forma en que llegó al poder, sino también –y principalmente- por lo que hace. Si sus acciones u omisiones violan sus valores básicos puede concluir, como lo hizo San Agustín en *La Ciudad de Dios*, que un gobierno sin justicia es un gran robo (Deutsch, 1970, p. 29).

Desde el punto de vista político, las necesidades de los individuos deben ser traducidas en intereses activos, que más tarde adquirirán la suficiente fuerza para permanecer como elementos intrínsecos al sistema político. Un interés que se despertó al complejizarse la relación Estado-Sociedad es hacer que el gobierno responda por sus acciones ante los miembros de su territorio.

En ese sentido, la ideología política tiene que contemplar cómo interactúan los intereses, las formas de exigencia y reparto de las recompensas entre los individuos, es decir, los valores. “Diferentes individuos y grupos, o aún países, que actúan en la política y buscan su interés, pueden cooperar o competir en la asignación de valores” (Deutsch, 1970, p. 25).

A partir del razonamiento anterior es que se enmarca un sistema social que evalúa si la asignación de valores ha sido el prometido. Este se inicia con el paso hacia la selección de los valores (las cosas o relaciones que los individuos desearían tener o disfrutar) en una sociedad en forma autorizada, es decir, una forma que se repita y en la que se pueda confiar; después se esperaría que adquiriera su rasgo de legítima en cuanto a que se corresponda con las creencias de la gente sobre lo que está bien y lo que está mal; y finalmente, interpretar si se cumplieron con los preceptos del intercambio convenido, es decir, pedir cuentas de lo pactado. La cuestión es que se abre una necesidad básica, saber lo que hace el gobierno.

En términos concretos, los Estados-nación han considerado al menos en sus preceptos ideológicos responder a los individuos que les encomendaron la vigilancia de sus intereses. Sin embargo, estos principios se sustentan más en la lucha por el poder; el asunto del acceso a la información gubernamental tiene un vínculo más con lo social y es ahí cuando se aprecia un interés de parte del Estado por la búsqueda de la legitimación política.

De acuerdo a Cossío (2008) la transparencia afecta al Estado de Derecho en varias formas. De entrada, aumenta la disponibilidad de la información, incrementa la calidad de la información de la ciudadanía y mejoran las posibilidades de control de los actos del poder público. Esto conlleva a facilitar el conocimiento de las formas de actuación de los órganos, lo cual aumenta la calidad de las prestaciones otorgadas lo que coadyuva a impedir que la corrupción provoque que se tomen decisiones alejadas de los parámetros de otorgamiento de bienes y servicios.

En ese mismo tenor, el incremento en el nivel de información impactará en un cambio en la necesidad de tomar decisiones sustantivas de parte de los órganos del Estado. Esto se debe a que la mayoría de las decisiones son puramente formales, o sea, fundamentada en el dominio burocrático ordinario. Pero al considerar el factor de la transparencia, salta la posibilidad de evitar

ese dominio burocrático y así se produzcan decisiones sustantivas y eficaces. Esto hace posible predecir un incremento en la distribución de los poderes como resultado no solamente de la diferenciación normativa formal, sino por especialización material entre los órganos.

En lo general, la información socializada otorga la posibilidad a la ciudadanía de contrastar las decisiones de los gobernantes respecto a los fines u objetivos que ellos mismos pretenden alcanzar. De esta forma, pueden determinarse la necesidad de las decisiones, la adecuación entre medios y fines, la razonabilidad de las medidas adoptadas entre otras bondades.

1.4 La Democratización y Gobernanza: Factores de cambio institucional¹⁰

Para entender a la transparencia, es preciso establecer que su delimitación conceptual se debe a las preocupaciones recientes sobre la eficacia de los gobiernos democráticos. El centro del debate como lo señala Aguilar (2010) es la discusión del rendimiento social de las acciones y decisiones de los gobiernos democráticos, es decir, el cuestionamiento sobre sus capacidades institucionales y su eficacia técnica para resolver problemas sociales y garantizar escenarios futuros sustentables. En ese sentido la transparencia representa un elemento que coadyuva a estos propósitos, pero que forma parte de una discusión más general.

Antes el problema consistía en que los ciudadanos desconfiaban de la ineficacia directiva del Gobierno a partir del cuestionamiento de la legitimidad del cargo, es decir, el gobernante era el causante de todo el malestar debido a la poca claridad de sus facultades y por la evidencia de su comportamiento alejado de la mayoría de la aceptación social en términos políticos y morales.

A estos escenarios, experimentados en gran parte de los países en vías de desarrollo, se les conoce como contextos de ilegitimidad política y de desprecio social, caracterizados por ser sistemas autoritarios o totalitarios que transmiten desapego y falta de interés en su sociedad. Ejemplos de estos tipos de casos los encontraremos en un recorrido histórico por el siglo XX, donde podemos

¹⁰ Este apartado se construyó con base al trabajo de Luis F. Aguilar (2010) titulado *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Si bien el argumento principal es de este autor, también se pueden matizar otras ideas que aporten a la discusión.

ubicar a los países europeos del este, a ciertos países asiáticos con regímenes socialistas y a los cuales podemos añadir varios regímenes latinoamericanos. Son varios adjetivos que describen a estos gobiernos que cuestionan su autoridad desde el punto de vista de legitimidad y de actuación. “Son gobiernos impuestos, arbitrarios, discrecionales, atropelladores de derechos humanos, represores hasta el punto de volverse carceleros y homicidas, intrusos en la vida privada o, más atenuada pero no menos críticamente gobiernos patrimonialistas, corruptos, populistas, clientelares, nepotistas, clasistas...” (Aguilar, 2010, p. 7)

Sin embargo, otro factor de crítica a los sistemas políticos ilegítimos era el técnico, es decir, los atributos, analíticos, organizativos y recientemente gerenciales que exhibían la falta de competencia directiva para ocupar el puesto de gobernante particularmente desde la segunda mitad de los años 70's¹¹. Los sistemas podían ser poderosos en términos políticos, pero ineficaces en cuanto a la aplicación de sus decisiones. Estas últimas por lo general no tenían un fundamento informativo y analítico, o peor aún, no contaban con administraciones públicas organizadas, profesionales y capaces de sostener sus actividades.

Aguilar (2010) menciona a la democratización como uno de los factores que ocasionaron el replanteamiento del modo de gobernar a partir de las crisis fiscales de los años 70's evidenciadas por la estanflación, es decir, nulo crecimiento económico con incremento en los precios. Los otros factores fueron la política de ajuste y la liberalización de los mercados.

Estos instrumentos de ajuste obligaban a reestructurar al estado en sus cimientos financieros y administrativos a fin de que continuaran operando sus funciones sociales constitucionales. Esto obligó a establecer criterios de ajuste fiscal que ayudaran a subsanar el grave déficit fiscal provocado por el desajuste ingreso-gasto en las finanzas públicas. Las medidas a tomar fueron las siguientes: a) Reactivación de los mercados, que implicó una desregulación económica a favor del mercado que ocasionó cambios en las constituciones, en las leyes y en los reglamentos que entre otras cosas permitió la privatización masiva de la empresa pública; b) Reforma Fiscal, que buscaba aumentar la recaudación fiscal y reducir el gasto público con el fin de tener finanzas públicas sanas;

¹¹ Aguilar (2010) expone con claridad la historia de las situaciones económicas problemáticas que exhibieron los límites de respuesta de intervención del estado en la economía de los gobiernos sociales.

c) La reducción del aparato administrativo (también llamado estado obeso) que consistió en desaparecer organismos, programas, servicios y personal con el fin de bajar la cantidad de recursos que la administración pública ejercía de forma ineficiente y que no contribuía al beneficio social y; d) El cambio en el enfoque de gestión pública, es decir, dar paso a los razonamientos teóricos de la Nueva Gestión Pública, o la transformación gerencial de la estructura jerárquico-burocrática de la administración pública, que consisten en cancelar organismos y programas innecesarios e ineficientes, así como descentralizar ciertas actividades para que fueran desarrolladas eficientemente por agencias y organismos públicos independientes que trabajaran con criterios costo-beneficio o costo-eficiencia. Lo destacable de este nuevo paradigma de la gestión pública es producir resultados de forma eficiente a los ciudadanos en términos de valor público, que implica establecer valores técnicos de productividad, causalidad y gerencia, abandonando los valores institucionales de legalidad o jerarquía.

Todas estas medidas estaban acompañadas de instrumentos técnicos para ajustar los sistemas financieros de las haciendas públicas colapsadas y apuntar hacia un esquema neoliberal de apertura de los mercados. Estos instrumentos fueron creados a partir de reformas constitucionales, desregulaciones, privatizaciones, creación y acompañamiento de instrumentos administrativos de mercado junto a medidas que llevaron a los aparatos gubernamentales a desechar programas y dismantelar organismos gubernamentales que generaban costos muy altos y operaban en la ineficiencia social. Como consecuencia los gobiernos perdieron poderes, capacidades, recursos y alcances, en lo particular, su gestoría sobre el crecimiento económico y el desarrollo social. El efecto neto fue un gobierno limitado en su capacidad de dirección (Aguilar, 2010).

Todo esto explica en buena parte la reciente historia de la crisis de legitimidad, la cual se agudizó sobre todo en los gobiernos autoritarios quienes necesitaban más que las medidas de ajuste para restablecer su dirección gubernamental. Se necesitaba de una reforma política de fondo, es decir, una reforma institucional que consintiera los enfoques de la sociedad en términos de la búsqueda de legitimación en su poder y acción. Tal reforma se le conoce como la democratización del régimen político o la transición democrática (Aguilar, 2010).

La democratización representa un factor de gran cambio estructural de los regímenes políticos, la cual se puede entender como un proceso que busca la instauración o restauración progresiva del estado de derecho o del imperio de la ley y que sea este el que delimite las acciones de los poderes públicos. El objetivo es recuperar la legitimidad en el cargo político y también la aceptación social de la actuación del gobierno.

Este factor tuvo una consecuencia irremediable, un debilitamiento en la capacidad de dirección de los gobiernos democráticos evidenciado por el descontento respecto del desempeño económico y social de las democracias como las experimentadas en Latinoamérica. Esto se debió a que se puso especial énfasis en la democracia electoral¹² y no en el conjunto del gobierno. Sin embargo, la lección fue que se necesitaban crear también órdenes institucionales, políticos, financieros y administrativos que los gobiernos democráticos requieren para certificar su eficacia directiva¹³.

En la práctica, se conciben gobiernos democráticos electoralmente legítimos, que han tratado de desprenderse de las viejas prácticas de sistemas políticos anteriores, pero que mantienen en construcción las condiciones institucionales y técnicas de su eficacia política y técnica. Se tiene legitimidad política, pero con ausencia de dirección y administración eficaz y eficiente.

Existe el consenso entonces de que el Sujeto Gobierno ya no es la fuente del problema, dado que socialmente este cumple con todas las características consideradas como correctas de todo gobierno democrático; de acuerdo con Aguilar (2010), estas pueden ser enunciadas de la siguiente forma: *a)* Es un gobierno que se elige por la mayoría; *b)* Es un gobierno (poder Ejecutivo) sujeto a control por parte de los otros poderes públicos (Legislativo y Judicial) y también por los otros niveles de gobierno; *c)* Es un gobierno que se somete al escrutinio ciudadano; *d)* Es un gobierno que obedece las leyes; *e)* Es un gobierno que respeta las libertades políticas y civiles; *e)* Es un

¹² La democracia electoral se centra en la búsqueda de la obtención del poder más que en el ejercicio del poder político. El supuesto es que al asegurar procesos electorales libres, competitivos e imparciales donde se respetaran los derechos políticos de los ciudadanos el efecto consistiría en la sustitución de los gobernantes ineficaces por nuevos políticos con credenciales cívicas impecables y donde estos últimos en base a sus atributos de legitimidad política y autoridad moral cívica gobernarían eficientemente y eficazmente hacia el desarrollo social (Aguilar: 2010).

¹³ Tales componentes cruciales son un diseño institucional idóneo de las competencias y responsabilidades de los poderes públicos, de sus relaciones recíprocas y de sus relaciones con los grupos ciudadanos, un sistema de justicia y de policía honesto y eficaz, una hacienda pública equilibrada, una administración pública eficiente por su capacidad analítica y técnica, con personal probado en sus competencias y dispuesto a cumplir con las prescripciones legales (Aguilar: 2010).

gobierno que es abierto a la participación ciudadana; *f*) Es un gobierno transparente y; *g*) Es un gobierno que rinde cuentas.

Obviamente es un gobierno democrático en su forma ideal, sin embargo, cada una de las características anteriores representa analíticamente las dimensiones de un gobierno democrático y como tal nos indica los tipos de relaciones que podemos analizar, en particular con la transparencia.

Todavía hasta finales del siglo XX se sostenía que la democracia se basaba principalmente por el establecimiento de elecciones periódicas, libres y justas. Sin embargo, hoy sabemos que un gobierno democrático significa más que ganar el derecho político y legal de mandar y ser obedecido; también se incluye la capacidad directiva de tomar decisiones que de ser ineficientes pueden causar problemas y malestares que provocarían descontento social. No está en tela de juicio la validez institucional del gobierno y la legalidad en su actuación, el centro del debate lo situamos en la validez directiva que involucran las competencias analíticas, técnicas, gerenciales y políticas de los gobiernos o los responsables de gobernar. “Los gobernantes legalmente establecidos pueden no gobernar y sus decisiones y acciones pueden no ser directivas. Éste ha sido el descubrimiento y el nuevo planteamiento social” (Aguilar, 2010, p.8).

En este sentido el foco de atención se sitúa en el proceso de gobierno, la gobernación y desde finales de los años 90’s la gobernanza, entendido como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado” (Aguilar: 2010: 29).

La democracia trajo consigo una dispersión del poder político entre poderes públicos, instancias de gobierno y organizaciones políticas y sociales. Cada una lucha por incrementar su fuerza política y su autonomía en su toma de decisiones. El resultado es que el eje de gobierno tradicional (presidente, poder ejecutivo o gobierno central) pierda capacidad de dirección institucional y política sin que hasta el momento no haya surgido una nueva instancia tan compleja capaz de asumir esta facultad.

La transición democrática no se ha caracterizado por transitar de la simpleza institucional de una dirigencia presidencial dominante y vertical hacia la complejidad institucional de una dirigencia más amplia en su número y más diversificada en su composición, que es característica de la democracia pluralista y representativa. (Aguilar, 2010, p. 18).

Este planteamiento o nuevo enfoque de gobierno alude a que el este último ya no es el motor único del desarrollo, sino que es parte de un sistema de gobierno mucho mayor, es decir, representa el poder del estado en relación con los dirigentes del mercado y las asociaciones sociales coadyuvando en el proceso de gobernar. Sin duda, este nuevo planteamiento ha explicado los nuevos roles de la sociedad civil y su mayor involucramiento con el proceso de gobierno que involucra mayores niveles de información y por ende mayor transparencia más allá de las elecciones.

Sin duda este posicionamiento rivaliza con el otro enfoque de gobierno que pretende también resolver el problema de la ineficacia directiva de los gobiernos, es decir, la gobernabilidad. Este enfoque también se le conoce como el enfoque de gobierno tradicional, que busca mantener la esencia de un gobierno responsable y significa la probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, lo cual en opinión de Aguilar (2010) depende de dos cosas: a) La cuestión del origen social, es decir, que la sociedad acepte o no que un gobernante o un gobierno tengan el derecho a dirigir y mandar, o sea, a exigir obediencia, aspectos que se relacionan con la legitimidad en cuanto al proceso de obtención del poder público, el ejercicio del mismo y los alcances que pudiera tener y; b) La cuestión de la reputación social del gobierno, aspectos que se relacionan con la autoridad moral e intelectual (respetabilidad, veracidad, integridad, etc.) que la sociedad concede al gobernante en función de su trayectoria, acciones, responsabilidades, discursos, manifestándose en la confianza y el aprecio que la sociedad pudiera llegar a sentir.

Este enfoque se considera estrictamente gubernamental, es decir, se explica en términos de las condiciones y comportamientos del gobierno; aquí se mantiene el eje protagónico de la dirección gubernamental. El enfoque social no figura y si se le toma en cuenta es solamente para recalcar que la sociedad se explica a partir del gobierno y que por lo tanto esta indispuesta a las tareas gubernamentales en la medida que es considerada como caótica y que necesita la figura

organizativa del Estado (estructurarse en base a leyes y poderes generales) y ser gobernada por un agente externo a ella, el cual debe estar dotado con los poderes, capacidades y recursos para controlar cualquier desorden provocado por ella.

Esta dirección simplemente niega la existencia de organizaciones de la sociedad civil con vocación cívica, productiva (economía social) o solidaria, o si se les reconoce, se les tipifica como escasas, desarticuladas, inconsistentes, de limitado alcance e impacto y también dependientes de los recursos estatales. Aguilar (2010) considera que el supuesto de fondo de la gobernabilidad es la creencia de que las capacidades institucionales, coactivas, fiscales y administrativas de los gobiernos democráticos pueden ser dotadas en base a las necesidades de gobernar, es decir, satisfacer demandas, resolver problemas, controlar conflictos, reducir la inseguridad y la incertidumbre, así como realizar los objetivos de crecimiento económico y desarrollo social y en los discursos políticos, la creación de oportunidades sociales. En síntesis, un gobierno capaz es suficiente para conducir a la sociedad.

No obstante, el mismo autor considera que el gran lastre que comparten los gobiernos democráticos es la herencia de gobiernos autoritarios e ineficientes. Básicamente no disponen, no han tenido tiempo o simplemente no cuentan con la capacidad política para desarrollar contenidos de dirección que otorgue certidumbre jurídica, seguridad pública, confiabilidad en sus finanzas públicas, que cultive una cultura ciudadana, que promueva que los ciudadanos se miren a sí mismos no solo como electores libres, sino como obedientes de la ley y como contribuyentes fiscales. Aunado al hecho de que las medidas correctivas de pasado, mercados como motores del crecimiento y desarrollo, marcos desregulatorios y privatizaciones de los activos públicos, poco a poco han deteriorado las capacidades de dirección de la vida económica.

La capacidad de gobernar se muestra y valida mediante los resultados reales que producen las decisiones y las acciones llevadas a cabo por el gobierno, en ese sentido han sido insuficientes y han puesto en tela de juicio la dirección de los gobiernos actuales. Sin embargo, el enfoque de gobernabilidad se sigue sosteniendo en el patrón tradicional de dirigir a la sociedad, particularmente sobre la base estructurada y dominante.

No obstante, desde los años 80's se han despertado inquietudes que han cuestionado la visión de una sociedad económica y civil pasiva, es decir, que reconozca que se trata más que un objeto o destinatario del gobierno y de la administración pública, es decir, un sujeto de gobierno. Este es el enfoque de la gobernanza, que ciertamente implica la acción de gobierno, pero no como el eje, sino que involucra la acción de actores económicos y sociales en el proceso de gobierno. El supuesto de fondo es que “el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente, aun si dispusiera de todas las capacidades requeridas y aun si las decisiones y acciones de los gobiernos aprovecharan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas. “Para que la sociedad tenga dirección –un curso orientado hacia ciertos objetivos y la capacidad de realizarlos- se requieren, valoran e integran las capacidades de los actores sociales, particularmente en los asuntos de crecimiento económico y desarrollo social” (Aguilar, 2010, p. 29).

A finales de los años 80's es que el concepto de gobernanza aparece formalmente, que de acuerdo con Aguilar (2010) se da en un reporte del Banco Mundial denominado *El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable*, donde se definía como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias” (Aguilar, 2010, p. 31).

Este enfoque contenía dentro de su razonamiento el imperio de la ley, la lucha contra la corrupción, la transparencia en las operaciones y rendición de cuentas, capacidad técnica del gobierno para diseñar e implementar políticas públicas de crecimiento y desarrollo. Se concebían tres instancias clave: 1) el estado, que incluye a las instituciones políticas y gubernamentales; 2) las organizaciones de la sociedad civil y; 3) el sector privado. De esta forma la gobernanza como sistema es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno¹⁴.

De esta forma la gobernanza presenta dos tipos de componentes, los institucionales y los técnicos. Respecto a los primeros, estos se dividen en cinco: 1) Las instituciones de los poderes públicos, que se encargan de regular el proceso de elección de los poderes clásicos del estado constitucional

¹⁴ Se recomienda revisar el punto número 4 del trabajo de Aguilar (2010) para entender la discusión conceptual de la gobernanza.

y del gobierno democrático (sistema electoral y de partidos). Este determina la composición, facultades y responsabilidades, atribuciones y obligaciones de cada uno de los poderes públicos, así como las reglas que norman las relaciones de cooperación y control mutuo entre los poderes públicos. Incluye también el conjunto de normas que regulan las relaciones intergubernamentales (entre los gobiernos federal, estatal y local) y las relaciones de los gobiernos con la ciudadanía. A este rubro pertenecen las normas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y el sistema de partidos. 2) El sistema de justicia y seguridad, que se explica a partir de la procuración e impartición de justicia de forma imparcial, honesta y expedita; 3) El mercado, entendido como el recurso clave para la producción de la riqueza; 4) La Sociedad Civil, que se concibe como las formas organizativas de la sociedad civil, sustentadas en instancias que protejan los derechos civiles de asociación, reunión, opinión o culto, se encargarán de producir lazos morales y afectivos que integren a personas y familias, que promuevan formas organizativas de solidaridad y mutualidad con el fin de incrementar en las personas el sentido cívico de pertenencia y de interés por el conjunto de social y, 5) El sistema de las instituciones públicas internacionales.

En relación a los componentes técnicos, representan los elementos que hacen posible la realización de las funciones públicas o de los objetivos sociales, estos se catalogan en cinco tipos: 1) Sistema de Ciencia y Tecnología, cuya producción se basa en la actividad social sistemática de información, análisis e investigación sobre realidades naturales y sociales; 2) Hacienda Pública, cuya función principal es asegurar la estabilidad macroeconómica del país y sustentar las finanzas de la acción del estado ; 3) Política Pública, cuyo propósito es la de resolver problemas públicos o realizar objetivos de interés público y que pueden ser políticas estratégicas o de coyuntura, orientadas a un asunto o a varios, implicar a uno o varios niveles de gobierno, ser interorganizacionales o burocráticas ; 4) Finanzas Públicas, que vigila las relaciones con los otros sistemas financieros como la banca comercial y popular; 5) Administración Pública, que considera de forma integral la normatividad, la estructura organizativa (distribución de la autoridad y división del trabajo), pautas directivas, el perfil de la alta dirección, las competencias de sus mandos y los operadores (profesionalismo, carrera, vocación pública), los procesos y procedimientos o reglas de operación, sus esquemas de control de gestión (control de legalidad y de desempeño), su sistema de medición y evaluación para conocer la eficacia de los programas, la

calidad de sus productos y su impacto de cambio en las condiciones de la sociedad en su conjunto o determinadas poblaciones objetivo.

En síntesis, la democratización evidenció que hay dos vías de gobernar. Por un lado, el modo jerárquico y unitario que ha mostrado ser ineficaz y que orilló a buscar el camino de la legitimación y dejó de lado el aspecto de la dirección. Y por otro lado, existe la forma de gobernar de forma interorganizacional, que es el modo en que varios gobiernos democráticos están dirigiendo y administrando sus sociedades, aunque aún no han conseguido definir y estabilizar sus mecanismos de dirección. La gobernanza puntualiza que el estilo debe ser el de coordinación (en vez de subordinación) de las diferentes organizaciones públicas, privadas y sociales, participantes en el proceso de gobierno. Esto configuraría los componentes institucionales y técnicos necesarios para enfrentar el problema general de la ineficacia directiva.

1.5 Acceso a la información: Fuentes institucionales

Los llamados “responsables”, identificados como gobernantes, funcionarios o representantes son los que han asumido los compromisos de asegurarse que los ciudadanos, beneficiarios, civiles o la sociedad mantengan un contexto de seguridad que les permita desempeñar sus acciones sin temer ser molestados. La historia identifica que esto se ha llevado a cabo bajo diferentes ideologías políticas, sistemas de organización, normatividades e instrumentos. El fin ha sido dirigir el destino de los pueblos, comunidades, ciudades, estados o países según sea el caso, lo cual se ha sujetado a ciertos principios prácticos de dirección o de control de las conductas de los individuos, es decir, nos topamos de frente con un proceso de gobierno¹⁵. Este proceso este cimentado en la Constitución Política.

¹⁵ Los escritos griegos de Platón y Aristóteles dan fineza a la idea de que dirigir y gobernar son semejantes, empleando la famosa analogía de la “nave del Estado”, comparando la situación de dirigir un barco con la de gobernar un pueblo, ya que, según ellos, ambas implican un dominio de conocimientos y técnicas muy similares. Primero, el “responsable” o timonel debe tener información sobre muchas cosas (dónde se encuentra el timón, en qué parte debe colocar su mano y en general saber dónde se encuentra parado en relación con todo lo que hay en el barco y lo que tiene que hacer para seguir controlándolo). Segundo, el que dirige el barco debe saber dónde encuentra su barco, dónde se está moviendo y de qué clase de barco se trata. Tercero, tiene que conocer dónde se encuentra el medio ambiente importante para el barco (arrecifes, bancos de arena, aguas bajas, corrientes y canales de navegación) y dónde se encuentra su barco en relación con todas estas cosas. Finalmente, debe saber a dónde quiere ir, lo que implica que debe tener alguna idea de cuál es la meta, propósito o preferencia y al mismo tiempo saber a cada paso si el curso lo aleja o lo acerca al objetivo.

Gutiérrez (2002) considera que es a partir de la Ilustración (finales del siglo XVIII y principios del XIX) cuando el término Constitución ha hecho referencia a ciertos postulados básicos que son la base actual del Estado contemporáneo, para ordenar jurídicamente el poder público conforme a la dignidad del hombre y actuar de forma organizada.

La Constitución se define como la *ley* fundamental que establece los poderes y límites del gobierno al igual que los derechos y deberes de los ciudadanos, es decir, un gobierno limitado con ciudadanos responsables. De ella se prescriben las clases de leyes que pueden promulgarse, por quién y mediante qué procedimientos. Locke es reconocido como el teórico del constitucionalismo, que es la doctrina del gobierno limitado basado en una ley fundamental. De aquí que sostengamos que las constituciones políticas en la actualidad sean los documentos palpables para encontrar las evidencias del control gubernamental y particularmente los criterios para el manejo de la información pública.

La finalidad de tales documentos es la de brindar protección, garantizar la satisfacción de necesidades y que fuera una entidad reconocida por todos, es decir, donde los individuos posean un sentido de pertenencia, pese a sus diferencias en su nivel de vida. Pero la incógnita del proceso de gobierno se mantiene, cómo conciliar los intereses individuales con los de la comunidad y lo que nos interesa, cómo cerrar el círculo del control de las acciones de los gobernantes.

La mayoría de los gobiernos del pasado mantenían concentrada la autoridad legal y militar, dejando poco espacio a la conciliación con el resto de los miembros de la sociedad. Esta tarea resultaba eficaz mientras se tuviera bajo control la información de lo que se hacía.

Sin embargo, a través del paso de los años los aparatos estatales vieron rebasadas sus capacidades técnicas para solventar un control operativo de sus propias actividades. Esta situación se hizo más que evidente cuando los aparatos gubernamentales enfrentaron mayores demandas por bienes y servicios sobre todo por el crecimiento de las ciudades y áreas industriales a finales del siglo XIX.

La unión de estos conocimientos deslinda en un proceso de navegación, que da sustento para decir que de forma similar se daría en un proceso de gobierno. (Deutsch, 1970).

Esto dio paso hacia el surgimiento del Estado Administrativo, interpretado como un fenómeno causado por las tendencias hacia la organización social moderna que se consolida en el siglo XX.

Los Estados ya no sólo requerían tener una ideología política, un pacto con la sociedad y la posesión de información privilegiada; ahora tenían que administrar la información de forma sistemática si deseaban mantener bajo su tutela a la sociedad; para ello requerían de una forma de organización que concibiera una clase trabajadora fiel a la estructura y que les reportara a ellos el estado que guardaba la administración pública, es decir, necesitaban de la burocracia.

Los efectos de esta transformación permitieron que ciertos sectores de la población adquirieran conciencia de que su rol pasivo era consecuencia de la creencia generalizada de que los gobiernos eran los únicos capaces de conciliar y orientar las políticas públicas. A pesar del control sobre la burocracia, los Estados no eran del todo capaces de evitar que cierta información llegara a las esferas externas, como la de luchar por derechos humanos plasmados en las cartas magnas y que se mantuvieron ocultas y lejos del alcance directo de la mayoría de los ciudadanos. Es así que el Estado de Derecho asomaba su lado ideológico que reconocía a las esferas externas como los ciudadanos como verdaderos agentes de conciliación política.

Desde el punto de vista del control, los Estados-Nación, que ahora se les concibe como los instrumentos concretos para garantizar los arreglos entre los grupos, tendrían la obligación de apegarse a la realización eficiente de sus actividades, incluyendo los que van más allá de la aplicación de la ley; estos aspectos dependerán a su vez del régimen político¹⁶ en el que se circunscriban, es decir, de las reglas del juego entre los actores sociales habían adquirido matices sociales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los países que se inclinaron hacia regímenes republicanos y democráticos, como Estados Unidos, que darían constancia de la complejidad social y la importancia de estar preparados para el abordaje ciudadano; en este contexto, el control gubernamental pasaba por una transición que empujaba a la búsqueda de sistemas de regulación de la conducta que propiciaran explicaciones de los gobernantes hacia los ciudadanos por abusos del poder, restricciones a la libertad y seguridad para disfrutar de los valores, así como

¹⁶ Por Régimen Político entenderemos el orden político básico en el que viven las personas, como Monarquía o República (Federal o Unitario), despotismo o democracia, capitalismo o comunismo, en sus aspectos políticos.

desconfianzas en las acciones concretas, lo cual, implicaba la demanda por castigos ejemplares, modelo que más tarde Schedler (1999) describiría como *Accountability* o Rendición de Cuentas.

El control del gobierno ahora tenía un nuevo perfil, no sólo poseía la función de garantizar que se aplicara la ley, sino que ahora involucraba la idea de que se informara al ciudadano sobre las tareas de planeación, la regulación económica, asignación de las inversiones y prestación de servicios sociales como la educación y salud pública; esto implica una gran cantidad de recursos monetarios y de organización de los recursos humanos que tenían que ser controlados. Esto lógicamente generaba una inmensa cantidad de documentación oficial, lo cual establecía la generación de información sobre el quehacer gubernamental en estas cuestiones específicas.

Con esto no queremos decir que los gobiernos del pasado no generaban información, ya que forzosamente debían llevar una administración de sus deberes y por lo tanto generaban documentación oficial. Lo que si señalamos es el hecho de que las sociedades actuales al verse más involucradas con sus gobiernos, sentirán más curiosidad y querrán saber qué sucede con sus contribuciones y si se están respetando los acuerdos, de ahí que se necesiten pruebas documentales para corroborarlo.

De esta forma, los fundamentos del acceso a la información gubernamental descansan en el proceso de gobierno, es decir, en la expedición de documentación e información sobre las acciones concretas del aparato institucional de los Estados, que, dicho sea de paso, empezaba a tolerar e incluso conceder la participación más activa de los ciudadanos en el proceso, aunque esto ha tomado un largo tiempo comprenderlo.

El Estado de Derecho es un término que sugiere las posibilidades a las que los individuos pueden acceder, como la de poder elegir a sus representantes, pero antes que eso que su voz tiene cabida en las decisiones públicas. Esto representa tener en cuenta un factor determinante y decisivo para la conformación de la voluntad de todos, el cual es el nivel de información y conocimiento que el ciudadano tiene acerca de los intereses del resto de la comunidad¹⁷. La realidad a mediados del siglo pasado apuntaba a la existencia de individuos mal informados, ocasionando una gran brecha

¹⁷En la visión de Rousseau, las condiciones para que se diera una voluntad general en el marco de lo justo sería la existencia del discernimiento de lo que debería hacerse en aras de los verdaderos intereses de la comunidad. Ello en dependencia de ciudadanos realistas, bien educados, bien informados, juiciosos e independientes.

entre lo que la mayoría de la gente desea y lo que es bueno para ellos. Se tendría una concepción general, por ejemplo, de que el que es pobre lo es porque se le ha hecho creer que es feliz de serlo¹⁸.

Si tomáramos en cuenta este argumento, estaríamos de acuerdo con el hecho de querer fomentar el cambio de instituciones por otras más eficientes a los intereses de los pobres; lo indispensable sería mantener el espíritu de unión y visualizar a las instituciones políticas como los instrumentos que podrían cambiarse a discreción y no como los rectores absolutos de la vida cotidiana.

Sin embargo, Burke afirmaría que eso no podría ser, ya que los miembros elitistas, pese a su conciencia de la necesidad del cambio, simplemente lo rechazarían por temor a perder algún ingreso, propiedad o privilegio. El control gubernamental pasaría también por esta discusión. (Deutsch, 1970).

Este pensamiento ya documentado desde el siglo XIX aceptaba el cambio siempre y cuando se conservaran las cosas, es decir, que las instituciones permanecieran. El Estado tendría la facultad de la adaptación en base a un ritmo de cambio lento. La base de este pensamiento descansa en que los niveles de aprendizaje, tecnología, ambiente económico, técnico y político de la comunidad se diesen a la misma velocidad. Si traslapamos esto a la exigencia del control gubernamental sobre los dirigentes (las clases elitistas), notaríamos que el supuesto es el mismo y que este proceso debería darse lentamente. En otras palabras, la pugna por la información gubernamental se consideraba en el espíritu de las leyes, pero en las estructuras institucionales lo hacía a un ritmo lento o simplemente era ignorado.

Esta brecha entre lo que debería ser a lo que existe dista mucho de las concepciones modernas, puesto que históricamente las sociedades modernas han ido exigiendo sus derechos de manera creciente y han reclamado injusticias y excesos de los que ostentan el poder.

¹⁸ La ignorancia ha sido a menudo más popular que el conocimiento. Un ejemplo histórico: “En el siglo XVII, en Brandenburgo, los agricultores pobres habían tratado de comer papas crudas y habían sufrido dolores estomacales. Habrá sido fácil lograr que una mayoría de estos campesinos estuviese de acuerdo en que las papas no son buenas y votara contra ellas. No fue sino hasta que un tirano rey de Prusia hizo que los soldados entraran ... en las aldeas para obligar a los campesinos a hervir las papas antes de comerlas, que los agricultores alemanes empezaron a comer papas en gran escala” (Deutsch, 1970: 102).

Para entender esta discusión nos basamos en la tesis del Contrato Social expuesto por Juan Jacobo Rousseau en el siglo XVIII, de donde se desprenden los principios de soberanía de los marcos normativos de las constituciones actuales¹⁹ para enmarcar la libertad de expresión y el derecho a la información. La diferencia con las sociedades del pasado radica en la forma de organización de los individuos, es decir, cuáles son los términos de convivencia, quiénes son responsables por los destinos de la sociedad y lo que nos interesa, ante quién se debe someter a dictamen los responsables por las facultades encomendadas. Desde esta visión, la respuesta es obvia, sería a uno mismo, dado que otorgamos dichas facultades. Lo cierto es que nos tenemos que remitir a los postulados del Estado de Derecho para entenderlo.

Significativamente, la creación de modelos de Estado-Nación para dirigir a la sociedad derivó en una importante cuestión, ¿cómo controlar intereses diversos y al mismo tiempo intereses colectivos? La evidencia histórica marcaba la formación de grupos sociales con intereses opuestos a las clases dirigentes con el afán de conseguir, vía la política, el poder. Ahora el centro del debate no es la cohesión o el acuerdo, sino la diferencia y el desacuerdo como la constante real. ¿Cómo organizar a individuos y comunidades de diferente nivel de desarrollo, educación y perspectivas?

El teórico que daba formalidad a esto fue John Stuart Mill, gracias a su teoría del Utilitarismo. El razonamiento era bastante simple, el más útil era el que podría reclamar el privilegio de controlar o dirigir el Estado²⁰. Este argumento aplicaba a las instituciones, hábitos y prácticas políticas y sociales sobre la base de la igualdad entre los seres humanos, pero con sentido progresista, es decir, de superación. La base política tuvo una adición, ahora no sólo se contemplaba la seguridad y bienestar material de un Estado y su población, sino que también tenía que considerarse la calidad de vida en el mismo y el tipo de personas que se encontrasen en él.

Mill pensaba a las comunidades de personas como susceptibles siempre a caer en el error y la ignorancia, circunstancias que podían agudizarse por la autoridad de pocos y la conformidad de la mayoría de los individuos. La clave para dirigirse en la sociedad era la tolerancia, particularmente

¹⁹ El Contrato Social influyó en la revolución francesa de 1789, a la comuna de 1870 y a los comunistas del siglo XIX. Inspiró también a Jefferson (1826), autor de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América.

²⁰ Mill ponía el ejemplo de un naufragio, donde el más apto para resguardar la vida de los demás debía asumir el control del grupo sobreviviente.

la de libertad de opinar respecto al régimen, lo que actualmente conocemos como libertad de expresión y de opinión²¹, que representaba la piedra angular del Liberalismo, en cuanto a que desempeña la función de apertura de canales de opinión y creatividad individual a favor de la construcción de la sociedad y la política; representan instrumentos para el descubrimiento y aplicación de conocimientos nuevos. “..., toda comunidad necesita siempre de la crítica y la autocrítica. Necesita minorías e inconformes que vean el mundo de modo diferente al de sus vecinos, que exploren opiniones diferentes, y que descubran ideas nuevas y quizá verdades nuevas o aspectos nuevos de las antiguas” (Deutsch, 1970, p. 117).

La libertad de expresión y opinión para el control gubernamental en sociedades del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX representaba un elemento a censurar o suprimir, ya que las clases dirigentes no estaban acostumbradas (y siguen estando) a ser criticadas y menos por las clases “inferiores”; incluso, algunas posturas oficiales de algunos gobiernos lo percibieron como algo negativo que atentaría contra la estabilidad social y política, por lo que estos optaron por controlar la opinión pública para ponerla a su favor y convencerlos a no presentar disenso respecto del gobierno (la mayoría de las veces por medios represivos), lo que implicaba que los sectores que no estaban de acuerdo con los sistemas políticos hubieran optado por buscar los cambios hacia sistemas menos opresivos y tolerantes a las posturas distintas²².

Así pues, la evolución del pensamiento político social que rodea al acceso a la información nos arroja imágenes teóricas (política del poder, absolutismo, constitucionalismo, populismo, conservadurismo, socialismo, comunismo y liberalismo) de los siglos XVII y principios del siglo XX, de los cuales se derivaron esquemas de control gubernamental que intentaban regular la conducta individual sin tomar en cuenta los apremiantes roles de la comunidad y sus diversos intereses, por lo tanto, las explicaciones a los individuos de los gobernantes era casi nula; y para terminar esta parte de la historia, los esquemas del control gubernamental en el contexto de los

²¹ Antes de John Stuart Mill, otros pensadores como John Milton en Inglaterra, Voltaire en Francia y Roger Williams y Thomas Jefferson en Estados Unidos habían ya defendido la tolerancia respecto de la libertad de expresión.

²² En opinión de Mill, tales acciones deberían ser suprimidas por vías legales siempre y cuando se demuestre que las opiniones emitidas perjudicaran a otras personas o bien, amenacen al gobierno. La lógica a seguir según su visión es recordar que las responsabilidades recaerán tanto en el infractor como en el que las invoque. Se lanza pues, no una restricción de hacer las cosas, sino más bien, una advertencia de las consecuencias por el uso inadecuado de la libertad de opinión y expresión, ya que cabe la posibilidad de que las personas no sepan lo que les conviene.

tres siguientes esquemas han reconocido paulatinamente la necesidad pero también la dificultad de controlar voluntades, reconsiderando posturas que incluyan la opinión y crítica de individuos y grupos externos al poder (Gobierno, Estado) para que se tomaran en cuenta sus inquietudes.

La lección de todo esto es que la evolución del control del poder no puede ser contemplada en base a un sólo valor como el poder, sino más bien razonarla considerando los demás intereses o valores²³, puesto que entran en conflicto, lo que tiende a considerar la opinión y la libre expresión en política.

Para ello se necesitó plasmar la noción directiva en algo tangible que se pudiese manejar de forma estandarizada, es decir, que el Estado se concibiera como un instrumento de dirección social pero sujeto a control observable. El Estado hasta este momento se definía como "...una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas y para la imposición de las leyes y reglas de un gobierno. Sus apéndices materiales no sólo incluyen a los funcionarios y los edificios de oficinas, sino también soldados, policías y cárceles" (Deutsch, 1970, p. 117).

El control gubernamental, o en este caso, el control del Estado, conserva una línea de interés para hacer que cumpla con sus funciones de aplicar la ley²⁴ a partir de los recursos materiales; sin embargo, esta concepción elemental del Estado ha tenido adiciones, precisamente por la realidad funcional del Estado, es decir, lo que conlleva la responsabilidad y el control de actividades que van más allá de aplicar la ley, es decir, respetar la libertad de opinar y tener acceso a la información gubernamental.

²³ De acuerdo a Lasswell (1958), al menos hay ocho valores básicos a los que aspiran todos los individuos: poder, ilustración, riqueza, bienestar (o salud), habilidad, afecto, rectitud (incluyendo moralidad y justicia) y deferencia (respeto). Pero para disfrutarlos se necesitan dos garantías: la Libertad y la Seguridad.

²⁴ Recordemos el pensamiento del siglo XIX, donde la teoría clásica liberal del *laissez-faire* y la de los marxistas, la cual consistía en aceptar que la función del Estado era la de imponer la ley, todo lo demás se consideraba poco importante.

1.6 Acceso a la información y sistema político

Resulta pertinente entender al Estado-Nación como un sistema político²⁵ con el fin de identificar concretamente los componentes que lo integran, lo que lo mantiene unido (los individuos pueden tener cohesión en un Pueblo o un Estado) y qué lo impulsa a cambiar (si las decisiones de unos afectan a los otros).

Si se considera la sociedad política (en una primera definición) como la forma más intensa y vinculadora de organización de la vida colectiva, la primera indicación que cualquier observador de la vida social está impulsado a hacer, es que existen varias maneras de dar forma a esta organización según los lugares y el tiempo. La pregunta a la que responde la temática de las formas de gobierno es la siguiente: ¿cuáles y cuántas son estas maneras? (Bobbio, 1976/2006, p.7)

Así, se puede determinar interdependencia (variación y cohesión) de unidades (componentes o partes de un sistema) que conforman a un gobierno nacional, un ente como la ONU, una ciudad, un partido político, un grupo de interés, etc. Desde los años cincuenta, este argumento cobró fuerza y sigue siendo vigente hasta nuestros días para efectos descriptivos e interpretativos de la influencia del Estado en la sociedad y para nuestros fines resulta útil si queremos verificar el factor de la información en el sistema.

En ese sentido, el sistema político queda determinado por la interdependencia de sus componentes; a su vez, la interdependencia está sujeta a las frecuencias de transacciones o intercambios²⁶. Una transacción se puede describir como una cadena de acontecimientos que se inicia en un lugar o unidad y termina en otro²⁷. Gracias a esta cualidad, es que podemos identificar la presencia de

²⁵ Un Sistema Político es una colección de unidades reconocibles que se caracterizan por su cohesión (significa permanecer unidos) y covarianza (significa cambiar juntos), formando un sistema interdependiente en sus componentes que mueven al Sistema en conjunto.

²⁶ La Teoría Social aclara que las unidades conectadas están asociadas en su transacción, pero su influencia en el resultado no necesariamente tiene que ser el mismo.

²⁷ Las transacciones que podemos concebir en un primer momento serían: a) Transferencia de objetos materiales; b) Transferencia de Energía; c) Transferencia de Servicios; d) Movimiento de Personas (viajes cortos o largos de forma transitoria o permanente como la migración); e) Transferencia de Información (flujo de cartas, telegramas, llamadas telefónicas, circulación de periódicos y emisiones de radio y televisión)

sistemas (evidenciados por las frecuencias relativas de las transacciones entre unidades) y establecer las influencias en los resultados. El argumento es muy básico, “a mayor frecuencia de transacciones nos encontramos con un sistema, y a menor frecuencia nos encontraremos ante un límite, que significa la presencia de componentes, grupos, personas o áreas espaciales en que la frecuencia de las transacciones disminuye hasta un grado observable”. (Deutsch, 1970, p.150).

La importancia de esta visión para concebir al Estado-Nación se basa en dos aspectos: 1) Un sistema puede crecer, por lo que los Estados pueden expandirse en base a nuevos asentamientos, conquistas o conversiones y las transacciones internas seguirán combinándose a fin de mantenerse cohesionados; 2) La frecuencia de las transacciones es una fuente de cohesión que mantiene unida a un sistema de relaciones humanas como el Estado. Ambos coinciden en la existencia de espacios donde se expresarán la cooperación, pero también el conflicto. (Deutsch, 1970, p.152).

Para nuestro interés, el control gubernamental se expresa precisamente en el control (vágase la redundancia) de las transacciones de información entre los elementos del sistema. La visión clásica parte de que los individuos otorgarán la importancia a las transacciones si éstas les reportan efectos en sus valores, es decir, ¿qué ganan o pierden si forman parte del sistema? Cuanto mayor sea la recompensa o el castigo que los individuos obtienen de ciertas transacciones, serán más importantes para ellos.

Ahora bien, lo interesante de las transacciones es que tienen efectos secundarios o colaterales, es decir, aquellos sucesos que acompañan a los acontecimientos los cuales también pueden variar. Éstos representan también frecuencias o niveles de demanda, identificados como umbrales o niveles críticos²⁸.

También se tiene que considerar que la relación entre sistemas conlleva la obtención de recompensas, que, bajo esta lógica sistémica, están unidos en base a una covarianza (se afectan

²⁸ Por ejemplo, la construcción de una autopista puede ser conveniente para un distrito con un *nivel de tráfico o negocios* que sea suficientemente elevado, pero por debajo de este volumen de tráfico no convendrá hacer la transacción.

mutuamente) de tipo positivo o negativo; la primera se identifica como sistemas de solidaridad, donde se asumen conductas entre individuos dispuestos a unir fuerzas para ganar o bien, asumir en conjunto la pérdida²⁹.

El segundo tipo de covarianza se identifica como sistemas de conflicto, que implica que mientras unos miembros del sistema salen beneficiados, otros simplemente se ven desfavorecidos, también se les conoce como sistemas de suma cero. Esto aplica muy bien para el caso de la información pública en manos de los gobiernos. Lo ideal es que este tipo de covarianzas entre miembros del sistema o entre sistemas no se presente, pero, la realidad es que los sistemas de conflicto siempre están presentes, y en opinión de Marx, “cuando los grupos en conflicto permanecen juntos en un sistema durante largo tiempo, es muy probable que tengan algunos intereses comunes que los hacen desear la continuación de su asociación a pesar de su antagonismo” (Deutsch, 1970, p. 154).

Precisamente este pensamiento rescata la idea de una especie de tolerancia. Desde el punto de vista del sistema, estaríamos hablando de covarianza mixtas, es decir, situaciones de premios, castigos o neutralidad (cuando nadie gana) en términos de la conveniencia. Se trata de encontrar patrones de cooperación competitiva o competencia cooperativa³⁰.

La lógica del sistema político en base a intercambios de información obedece a lo anterior. Por primera vez se piensa en los individuos como parte de un sistema que los afecta y que los reconoce como elementos interdependientes sujetos a obtener más o menos respecto de los demás miembros; también, que no necesariamente estén totalmente de acuerdo en sus visiones o propuestas de lo que se desea hacer para simplemente llevarlo a cabo, respaldado por la evidencia de que no todos pueden ganar recompensas al mismo tiempo, pero que buscan modelos y alternativas para cooperar, lo que mantendría cohesionado al sistema.

²⁹ En ejemplo de este caso podría ser el caso de los asalariados, cuyos intereses son solidarios si todos pueden ganar con un contrato sindical más favorable.

³⁰ Ejemplos de este tipo de cooperación se han documentado en diferentes experiencias: las tiendas departamentales rivales como Macy's y Gimbel's, los equipos de Beisbol de las grandes ligas, los grandes fabricantes de automóviles, las principales redes de radio y televisión y los principales partidos políticos de las democracias constitucionales. Todas ellas han podido construir patrones de cooperación competitiva o competencia cooperativa.

El reto se mantiene, las viejas teorías políticas que dividían a los individuos en amigos y enemigos, así como las posturas idealistas que pretenden hacer a un lado las diferencias no han tenido la resonancia en la realidad, así que las nuevas estrategias han tenido que partir de esta idea y la resonancia por mayor información pública hoy en día no se explicaría sin este argumento de cooperación competitiva o competencia cooperativa, es decir, modelos que traten de equilibrar los intereses de los individuos.

Estas lógicas sistémicas fueron muy populares entre los gobiernos a nivel mundial a finales del siglo XIX con la expansión de la clase burocrática; y para América Latina, no fue sino con el surgimiento del Estado Desarrollista durante la primera mitad del siglo XX cuando los aparatos burocráticos se expandieron y se consolidaron como un poder independiente (Ackerman y Sandoval, 2007, p.17).

El acceso a la información representa un proceso que se desata de la propia dinámica sistémica del estado moderno. No es un elemento, es una serie de flujos que mantienen unidos a los elementos del sistema gubernamental. Las implicaciones de estos flujos son materia de discusión y de análisis, tal como el flujo hacia esferas externas al Estado, es decir, las rutas de acceso a la información hacia los ciudadanos.

Para interpretar los procesos de acceso a la información gubernamental en el sistema político es necesario identificar el territorio y para ello también existen fórmulas básicas para la división territorial. Los estudios sobre estructuras de gobierno, y los aspectos relacionados al constitucionalismo (reglas y normas de conducta), en opinión de Tarr (1998), son de gran utilidad para analizar los procesos adjuntos a la luz de los tipos de Estado y los tipos de gobierno.

Por un lado, se presenta el modelo de Estado Unitario³¹, el cual concentra el poder político en una sola organización institucional que ejerce control total en los destinos de sus dominios territoriales. Aguilar (1996) explica que, en el Estado Unitario, la estructura política es homogénea e indivisible, y en donde las regiones no tienen ni leyes ni gobiernos propios, y todas las normas y disposiciones importantes son formuladas por un solo centro de decisión. El control gubernamental pasa por una sola figura.

³¹ Su historia se remonta desde la época de los griegos y fue el modelo dominante hasta finales del siglo XV.

Por otro lado, existe el modelo de las Confederaciones, el cual se gesta en acuerdos donde los Estados renuncian a parte de su soberanía a favor de una autoridad supraestatal; el mismo Aguilar (1996) explica que aquí los estados mantienen sus libertades originales y su autonomía decisoria, pues los estados adoptan en su marco de competencia las decisiones del centro únicamente cuando éstas favorecen de alguna manera sus intereses.

Por su parte el modelo Federal³², el cual es un modelo de tipo dual de organización del poder de un Estado³³, ya que considera pertinente en su organización política y administrativa la distribución de facultades y responsabilidades territoriales constitucionalmente fundamentadas, esto significa que mínimo deben existir la presencia de dos niveles de gobierno relacionados entre sí en términos de vínculos de subordinación o dominación, pero con una independencia política recíproca. De manera más clara, se define al Federalismo como “una estructura dual de organización del poder de un Estado, en donde lo fundamental es la naturaleza política de las relaciones que establecen entre las partes (niveles u órdenes de gobierno) caracterizadas por su independencia, no subordinación o, dicho en los términos jurídicos más usados, por la permanencia de su soberanía” (Guillén, 1999, p. 13).

Guillén (1999) identifica al primer teórico del Federalismo en la figura de Johannes Althaus (1557-1638) a partir de sus estudios sobre la evolución de las asociaciones humanas. También reconoce a Hugo Grotius (1583-1645) en cuanto a sus aportaciones desde el derecho internacional para indagar en los cimientos legales de las relaciones entre los Estados destacando al Federalismo como un modelo de acuerdo o pacto entre naciones.

Y después Montesquieu (1689-1755) lo refina a partir del pensamiento republicano que concibe al Federalismo como un modelo de gobierno definiéndolo como “una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en ciudadanos del Estado, más grande, que

³² Este modelo tiene sus antecedentes desde los siglos XVI, XVII y XVIII en Europa destacando la experiencia de Suiza, sin embargo el diseño de Estado que adoptaron la mayoría de los europeos son Estados unitarios de tipo democrático (posmonárquicos).

³³ Para Aguilar (1996) el Estado Federal, como una forma de organización política, ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y la confederación de estados. Agranoff (1997) menciona que el aspecto más destacado de los principios del funcionamiento de los sistemas federales es su similitud con los mecanismos multiorganizativos propios de los sistemas unitarios.

quieren formar. Es una sociedad de sociedades que construyen una nueva, la cual, a su vez, puede crecer gracias a la unión de nuevos asociados” (Guillén, 1999, p.15).

La historia del Federalismo³⁴ se vincula con el Estado Moderno en base a la idea del “Estado Limitado”, es decir, el primero se constituye como un gran órgano “acotado, plenamente definido por el derecho y de una manera ajena a sí mismo, por el pueblo soberano” (Guillén, 1999, p. 19).

El diseño federal (existencia de varios órganos del Estado) en correspondencia con un poder centralizado (Gobierno Republicano) evitaría que intereses particulares perturbaran el interés colectivo, al menos bajo el razonamiento de Madisson (1943) en correspondencia con las nociones de John Locke del siglo XVI, quienes sostenían que la autoridad política del gobierno debe ser conferida para propósitos limitados y podía ser revocada si era excedida o si el gobierno abusaba de sus poderes (Ugalde, 2002b, p. 44).

Ahora bien, en términos del control gubernamental, el modelo federal trata de evitar la concentración de poder y al mismo tiempo dividirlo, a fin de equilibrar las fuerzas políticas para que ninguno tenga el mando absoluto. El argumento es que detrás de este sistema “se encuentra una profunda desconfianza en el poder político, en general, y especialmente en la concentración de éste bajo cualquier forma, debido a su potencial amenaza a la libertad de los ciudadanos” (Guillén, 1999, p.17).

En otras palabras, se trata de establecer rutinas que permitan controlar ambiciones y deseos que estén por encima del bienestar social. Tratando de evitar actos de tiranía sin perjudicar la gobernabilidad, la división de poderes establece al poder Ejecutivo como el responsable de administrar los bienes nacionales, al poder Legislativo como el estudioso y hacedor de las leyes de convivencia social y el poder Judicial que tiene la responsabilidad de hacer valer la ley ante todo.

³⁴ Las bases del Federalismo Moderno datan del surgimiento de Estados Unidos en 1776. El sistema Federal “se caracterizó por la integración de un Estado Nacional determinado y limitado en sus poderes por un pueblo soberano, quien es la fuente constitutiva tanto de los estados de la federación como del Estado nacional, todo lo cual quedó plasmado en un acuerdo formal, que es el documento constitucional” (Guillén, 1999: 17).

Este modelo de control político se basa en que el poder Legislativo es el dominante, estableciéndose en dos cámaras: La primera, de Senadores, donde quedan representados los intereses de los Estados miembros bajo principios de igualdad; La segunda, de Representantes, quienes actúan en nombre de la población. La fórmula de gobierno integraba un nuevo gobierno nacional (con funciones y recursos limitados) preservando a la vez la autonomía de las entidades federativas. En síntesis, el Federalismo “añade al modelo republicano de separación de poderes una separación territorial de atribuciones y de autonomía determinadas, que usualmente sigue expresándose jurídicamente como soberanía” (Guillén, 1999, p.19)

Nuestro interés se concentra en la soberanía como el concepto introductor para interpretar el control del pueblo por el pueblo, dado que el Federalismo³⁵ como arreglo institucional, posee tres características que son útiles para interpretarlo en un esquema Federal Moderno: división funcional de poderes, la división territorial de las entidades³⁶ y la subordinación a los ciudadanos.

Este último al adjudicársele el término soberanía, cortesía del pensamiento federalista, determina la forma de organización del Estado en términos de la división de poderes y la organización política (territorial). Estos pensamientos representan su pilar jurídico, ya que “establece una relación de subordinación del Estado a los ciudadanos (soberanos en cuanto a pueblo), lo cual hace evolucionar a la propia idea de democracia y a sus expresiones constitucionales” (Guillén, 1999, p.19).

Sin embargo, ¿qué garantiza que los principios de soberanía realmente sean cumplidos? ¿Cómo controlar las acciones estatales para que se sujeten a las disposiciones ciudadanas? Precisamente la información gubernamental en términos concretos adquiere un valor intrínseco al sistema. Quien tenga la información tendrá mayores posibilidades de incidir o no en el control del sistema político en cualquier nivel jerárquico o territorial, ya que se trata de un sistema cohesionado donde lo que pasa en un sector impactará de alguna forma en el resto de los sectores.

³⁵ Podemos distinguir distintas estructuras o sistemas federales que se han gestado en el mundo. Al respecto en Watts (1999) encontramos el término de “sistema político federal” que se refiere al amplio espectro de sistemas federales encontrados y clasificados por Daniel Elazar: *unions, constitutionally decentralized unions, federations, confederations, federacies, associated statehood, condominiums, leagues and joint functional authorities and Hybrids*

³⁶ “En un modelo Federal, el acotamiento del gobierno nacional por los estados es una forma adicional de equilibrio del poder político; o mejor dicho, es un instrumento más para la distribución del poder.

1.7 Implicaciones del Acceso a la Información en el sistema político: El Control Social

Al comprender que todo esto se inserta en un sistema político que está conectado por sistemas mixtos y que forman parte de un territorio delimitado como el federal, es cuando se puede deducir que los miembros del sistema a su vez, están unidos por una comunidad de intereses expresados en un espacio delimitado. Pero al reconocer que un sistema contiene a su vez otros sistemas (o voluntades), entonces un sistema político puede contener subsistemas que se denominan como niveles o jerarquías, los cuales, a su vez, persiguen intereses que no necesariamente serán los mismos que del sistema dominante, ni tampoco de los sistemas más pequeños o dependientes de él.

La lógica del sistema político³⁷ es que efectivamente hay una covarianza y cohesión, pero la constante no es que sean partidarios de una misma visión, sino que existen conflictos de intereses, pero que se toleran gracias a la idea de la cooperación entre ellos, en pocas palabras, los sistemas reconocen que es más conveniente estar conectados para lograr sus metas a pesar de tener diferencias que no se puedan mitigar. El control gubernamental y las transacciones de información pasan ahora a diversos niveles de competencia. “Siempre ha sido un problema central de la política ponderar y, de ser posible, balancear los intereses de grandes cuerpos políticos frente a los intereses divergentes de los subsistemas más pequeños que los componen, hasta llegar a los del individuo” (Deutsch, 1970, p. 157).

En la literatura reciente encontramos diversas escalas para pensar en sistemas, sobre todo la relacionada con la urbanización y regionalización. Citamos un sistema político de diez niveles según ONU (1969) y Davies (1969) que incluye una aguda interpretación para encontrar argumentos que sostengan las bases de los Estados-Nación, mencionando que las organizaciones

³⁷ Existen tres pruebas para identificar los tipos de niveles: 1) *Prueba Lógica*, Baja California es parte de México, pero México no es parte de Baja California, por lo tanto, Baja California es un sistema de nivel menor y México es uno de mayor nivel; 2) *Prueba del Tamaño*, donde si el sistema más grande difiere por un “orden de magnitud”, que puede ser por lo menos el doble de grande, se puede afirmar que el mayor es un sistema de mayor nivel (por ejemplo el tamaño de población); 3) *Prueba del resultado probable de un conflicto*, que significa que si los dos sistemas llegan a chocar, el sistema más grande se impondrá al otro (generalmente asociado con la capacidad de enviar recursos o tropas del orden público) (Deutsch, 1970).

en cada nivel pueden incluir aproximadamente de dos a diez veces el número de personas que incluyen las organizaciones del nivel inmediatamente inferior:

1) Individuo, el más pequeño, que incluye las memorias, impulsos y complejos que lleva en su cuerpo, así como sus patrones de personalidad. En este nivel, se desprenden las explicaciones del por qué los individuos participan o no en política, pese a que las circunstancias externas sean constantes; 2) Familia estrecha o nuclear, de donde se explica la organización y el control sobre los hábitos familiares, resaltando la idea de que ningún individuo es capaz de vigilar de cerca a más de seis subordinados; 3) Pequeño Asentamiento (Clan, Tribu, Grupo Familiar Extenso o Aldea), donde se resalta la descripción de sus patrones de convivencia y organización a su interior, 4) Pequeños Pueblos (o Grandes Aldeas), donde encontramos a miles de personas o asentamientos alrededor de fábricas de tamaño medio o empresas que cuentan con no más de 500 empleados, lo que significa la presencia de al menos 2000 personas que incluyen a los dependientes, o bien, cerca de universidades pequeñas. Hasta aquí, las relaciones políticas se dan en un plano personal, es decir, se da la posibilidad de la relación y transacciones cara a cara.

Ahora bien, a partir de los niveles superiores las relaciones y transacciones se vuelven impersonales e indirectos, lo cual en el plano personal no dice mucho, pero representa un efecto que se puede considerar como poderoso; es en estos niveles donde encontraremos los esquemas organizativos de las sociedades modernas.

Los siguientes niveles son: 5) Pueblos y Ciudades pequeñas (Condados, Distritos, Localidades), donde existen unidades de decenas de miles de personas agrupadas (tribus, grandes empresas, fábricas, universidades) y surge la necesidad de la presencia de una autoridad más formal. Esto significa elaborar contratos por escrito, que contengan normas de conducta y exista una organización del trabajo organizacional; esto es que se inserten tareas específicas de dirección y administración a cargo de especialistas de tiempo completo que trabajan de acuerdo con reglas cada vez más elaboradas. A esta función del sistema político se le llama *burocratización* al cual le corresponde la tarea de organización. A mayor nivel de sistema, requerirá mayor organización burocrática y ahora el control gubernamental se le relaciona también a esta función, es decir, el control de la burocracia; 6) Grandes Ciudades (Distritos más populosos, los condados grandes, las

grandes tribus y muchas organizaciones grandes) de cientos de miles de personas, aquí se requieren instituciones que se consoliden y sean referentes para la población; 7) Estados con población de hasta cinco millones de habitantes (normalmente que incluyen áreas metropolitanas) donde las organizaciones empiezan a diversificarse y reaccionar por diversas razones, comenzando a dificultar la observación directa; 8) Estados Soberanos (incluso las grandes áreas metropolitanas) de población entre cinco y 40 millones de habitantes, donde la política y la economía adquieren la escala paralela nacional o cuasi-nacional; 9) Estados Gigantes de población de más de 40 millones, que pueden ser minoría, pero concentran masas de población e ingreso importantes, de ahí que la política internacional tenga especial interés en este nivel, ya que existen alianzas como la OTAN y recientemente la Unión Europea que pertenecerían a este orden de magnitud; 10) Este nivel pertenece a las organizaciones capaces de englobar a más de mil millones de personas como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) incluyendo a sus organizaciones especializadas como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), etc.

Este ejemplo de categorización de los sistemas apunta a algo fundamental, la importancia del nivel organizativo, incluyendo el nivel institucional y las diferencias entre componentes y sistemas. Los sistemas y los componentes o subsistemas que los componen pueden tener características diferentes, lo que refuerza la visión de cooperación e intercambio de información con diferentes grados entre las partes.

La cooperación entonces se suscita en un espacio contextual donde las clases gobernantes (por diversas razones) comparten sus atribuciones con los ciudadanos con tal de seguir teniendo su el dominio político. "... los gobernantes, puestos a escoger, prefieren que los ciudadanos obedezcan la ley por voluntad propia. Un autócrata prudente, motivado por esta importante razón, de buena gana, podría darle un cierto grado de predictibilidad el ejercicio de su propio poder" (Holmes, 2008/2011, p.60).

Este argumento abre la posibilidad de que el diseño de reglas o normas debe ir acompañado de instrumentos de ejecución de tareas avalados por una organización que sepa conducir las fuerzas

organizacionales hacia los objetivos trazados³⁸. Los grandes Estados modernos permiten organizar a los individuos en grandes cuerpos que pueden lograr muchas más cosas que si se actuara por cuenta propia³⁹. Tenemos una especie de regla, los Estados pueden aumentar su poder a través de la elaboración de sistemas políticos más complejos y eficientes, lo que no quedaría resuelto es el para qué fin.

El control gubernamental entonces es un instrumento que regula las relaciones entre individuos directivos y burócratas al interior del sistema organizado de una estructura superior llamada Estado. Su misión es resolver conflictos entre ellos a fin de que la estructura cumpla con sus propósitos. ¿Pero estos son los mismos que la sociedad persigue? La historia nos enseña que los Estados e incluso las grandes empresas persiguen intereses muy distantes de lo que se podría considerar como el bienestar común.

Aquí, la primera diferenciación de entre lo que es control gubernamental y lo que sería control social; entra en juego la concepción de la responsabilidad moral de los participantes del sistema; está es sujeto de crítica, ya que cualquier individuo que quisiera formar parte del conjunto de elementos adheridos al sistema directamente, pierden fácilmente su visión de responsabilidad hacia el resto de los individuos, bajo la lógica de que están bajo control de los dirigentes, los cuales a su vez tienen otros intereses y solo a ellos deben responder⁴⁰, que podría ser el caso de las burocracias.

Tenemos un punto de inflexión histórico a finales de los años sesenta y principios de los setentas en el siglo XX donde se empezaba a cuestionar si el gobierno tenía los medios para garantizar el adecuado desarrollo de la sociedad y, por ende, cuestionar si el control gubernamental es exclusivo

³⁸ En opinión de Deutsch (1970), es posible tomar a burócratas carentes de imaginación y organizarlos en pequeños lazos de una gigantesca máquina como el Estado. El fin es lo de menos, lo importante es que se puede controlar a través de la organización.

³⁹ Una institución de Salud es mucho más incansable y persistente en la salvación de vidas que el médico más dedicado.

⁴⁰ Por ejemplo, en la Rusia de Stalin, la represión soviética estaba justificada por el sistema, lo cual eximía de responsabilidad individual. Otro ejemplo es el caso de la empresa norteamericana *Dow Chemical Company*, la cual se encargaba de surtir de lanza llamas al Ejército en su incursión en Vietnam; los representantes de la empresa argumentaban que ellos solamente fabricaban el arma, pero que *era responsabilidad* del gobierno determinar cómo, cuándo y por qué debía emplearse (Deutsch, 1970).

de estructuras internas al Estado; particularmente en E.U, algunos votantes empezaban a cuestionar si aceptaban el punto de vista de los gobernantes sobre su economía o bien, disentir notoriamente.

En otras palabras, se tenían dos opciones: 1) conformarse con ejecutar sin resistirse a las órdenes que reciba de su gobierno tal como lo haría un burócrata o bien; 2) debía mostrar un interés más activo en lo que hace su gobierno, en los medios, métodos y resultados efectivos de sus políticas. Cualquier sendero que se tome tiene sus efectos y consecuencias no solamente en las decisiones políticas, también repercute en el accionar de los elementos que integran el sistema.

Estos elementos, llámense individuos o grupos pequeños han sido catalogados como piezas que conforman a grandes maquinarias organizacionales de los gobiernos nacionales o de los grandes grupos de interés. Pero, ¿hasta qué punto tienen estas piezas la capacidad de entender lo que el gobierno hace?, pero aún más claro, ¿hasta qué punto los elementos del sistema tienen la posibilidad de preguntar y de acceder a la información que generan los sistemas gubernamentales? La reacción a estas preguntas de parte de las piezas determinará si los gobiernos seguirán mostrando ceguera e insensibilidad moral o bien, si se aproximarán más a comunidades conscientes y sensibles a los intereses de la mayoría de las personas. La clave es concebir desde el punto de vista sistémico que existe una interdependencia moral entre los individuos y las grandes organizaciones que lo integran. “En consecuencia, nuestras decisiones más trascendentales no serán tecnológicas, sino políticas; se referirán a cambios en nuestros patrones de comunicación, obediencia, crítica y responsabilidad entre las personas” (Deutsch, 1970, p. 161).

Los razonamientos sistémicos condujeron a visualizar al sistema político como un ente que recibe y genera información. Easton (1965) lo comprendía como un elemento del sistema social influido por el medio externo, pero que a través de mecanismos receptores captura información del mundo exterior acerca de las posibilidades de apoyo o demanda a su proceder, obteniendo insumos que generarían decisiones y acciones, lo cual se regresaría como una nueva captura de información, es decir, un proceso de retroalimentación que cerraría una especie de circuito o ciclo de la información.

En un gobierno, los receptores podrían ser los funcionarios del servicio exterior que envían mensajes desde afuera, o bien organizaciones, grupos de encuestas, la prensa o las audiencias públicas, que le dicen al gobierno lo que los votantes opinan (Deutsch, 1970), independientemente de la fuente original.

Al recibir la información, ésta genera una reacción (acciones o conductas) al interior del sistema político. La ejecución les corresponde a los órganos especializados, los cuales son representados por los funcionarios, los burócratas, las fuerzas de seguridad y los administradores de las dependencias, es decir, quienquiera que ejecute servicios para el gobierno. Lo importante acerca de cualquier sistema de autodirección como el Estado es que sus órganos envían de regreso nueva información referente a los resultados de sus acciones. La información se agrega a la que ya existía en el sistema, y en teoría, se debería corregir errores en el proceder en el nuevo ciclo. Esto se debe repetir y para garantizarlo, es necesario que el proceso del flujo de información entre los elementos del sistema tenga canales de transmisión, cerrando el circuito del proceso.

En el ámbito del sistema político, éstos serían instrumentos de transmisión de la información que pueden constar de procedimientos uniformes o hábitos informales de información y recopilación⁴¹. Por ahora podemos mencionar informes, reportes, memorias, etc., pero que se envíen por las vías formales o informales a los miembros del sistema a fin de cerrar el ciclo. Más adelante se expondrán las implicaciones para el sistema social, pero podemos adelantar que ésta genera un impacto en la voluntad política, es decir, la capacidad de subordinar la información posterior a la anterior a una decisión para darle piso a las decisiones y acciones políticas.

Lo importante del sistema es la capacidad de regulación de la información, por el momento nos posicionaremos en la importancia de esto para la estructura política. Una decisión para ser llevada a la práctica debe mantenerse durante un tiempo suficiente para empezar a observar sus efectos. Para conseguirlo, se debe seleccionar la información que pueda cambiar la decisión, por lo tanto, es necesaria la presencia de “filtros”, esenciales para el funcionamiento de un sistema complejo de autodirección del sistema político. Una vez tomada la decisión se debe mantener y ello implica rechazar información que no sea compatible con ella. Sin embargo, los filtros pueden ser

⁴¹ Por ello, cuando nos encontramos de frente con los burócratas, estos nos contestan que “utilicemos los canales”.

instrumentos de control de voluntades a fin de ocultar ciertos hechos que incomodarían a los gobernantes y según su visión, entorpecerían sus acciones, o bien, hacer que la ciudadanía piense que tiene información.

La conclusión es que los sistemas complejos como el Estado necesitan instrumentos que regulen el flujo de información puesto que no es posible que los individuos adquieran directamente la información de los receptores, sino *de sistemas que capten y la emitan al resto del sistema social*. Por lo tanto, los individuos no dependen de su propia memoria para obtener información, sino la que les proporciona el Estado. Este argumento bien puede ser considerado para explicar por qué históricamente el Estado ha sido manipulador de la información, generando desconfianza. Los argumentos a favor de la información limitada sostienen que las sociedades con más información serían difíciles de gobernar; pero los defensores de la libertad de acceso a la información consideran la pertinencia positiva de poner en manos de todos los elementos del sistema social y no sólo del político la información gubernamental, puesto que tenderán a innovar, adaptarse y crecer como sistema social-político complejo, lo cual, garantizaría la adaptación y sobrevivencia del ente estatal.

1.8 Régimen Democrático: Calidad de la Democracia y Buen Gobierno

En los pensamientos modernos del control del Estado y por ende del poder, es posible advertir que la información pública generada por el gobierno es un elemento que está en disputa y por ende sujeto a ser valorado como un derecho que se debe garantizar. ¿Pero qué condiciones de convivencia se necesitan para que este factor pueda ser relevante?

Actualmente la figura reconocida socialmente⁴² como capaz de considerar tal postura sigue siendo el Estado de Derecho, pero en base a un contexto donde los regímenes obedezcan o tiendan hacia la democracia.

⁴² La socialización se refiere a los procesos que generen cultura política, es decir, la enseñanza del mismo y la difusión de sus prácticas entre los individuos.

Se reconoce que en el siglo XX la ideología del Estado liberal tendió hacia la idea del Estado social, ideas particularmente expresadas después de la Segunda Guerra Mundial, cuyo propósito es la de intervenir en las acciones de los agentes capitalistas y el resto de la sociedad bajo el principio de la democracia. Este principio de gobierno supone un ámbito donde los derechos son reconocidos y legalmente protegidos, las responsabilidades derivadas pueden entenderse, aceptarse y transformarse en obligación legal (Jordán, 2006, p. 357).

Con esto no queremos decir que sea el único régimen que ha considerado el control gubernamental hacia el pueblo, sino más bien, lo que manifestamos es el rumbo hacia dónde las sociedades han plasmado sus inquietudes; los procesos democráticos han conducido hacia escenarios donde las voluntades diversas se expresan, pero los marcos de respuesta han sido limitados, lo cual más adelante puntualizaremos.

Precisamente estos límites son atribuidos a las diferencias al interior de los Estados; en otras palabras, existen diversos grupos (identificados en principio como grupos étnicos) que son capaces de dividir políticamente los asuntos internos, o que son divididos en estratos sociales producto de la distribución del ingreso, lo cual incide en el conflicto de intereses en la búsqueda del poder y por ende, del control del mismo.

La percepción es que las clases altas generalmente son las más favorecidas debido a que ostentan el poder, lo cual incomoda a las clases que se encuentran debajo de ellas generando desconfianza y clamor por ser escuchados e incluso contender en elecciones para buscar ser ellos los nuevos dirigentes a fin de mejorar su status.

Held (1992) en su análisis precisa que la democracia es producto de una tendencia irreversible hacia la heterogeneidad social y política derivado del surgimiento de estados que controlaban vastos territorios, pero también de procesos como el desarrollo del libre comercio y la economía de mercado. Esto genera un importante contraste entre el mundo antiguo y el moderno. "... por un lado, escenarios concretos, comunidades estrechamente unidas, una economía de subsistencia y la preocupación por la igualdad y la disciplina cívica que promueven una ciudadanía activa y por

otro, grandes naciones-estado, jerarquías burocráticas centralizadas, sociedades comerciales relacionadas de forma laxa, la desigualdad de fortunas y la libre persecución de los intereses privados” (Held, 1992, p. 75).

La democracia⁴³ en la práctica es una forma de gobierno y de organización de un Estado. Por medio de mecanismos de participación directa o indirecta, los ciudadanos eligen a sus representantes, pero también es una forma de convivencia social donde todos los habitantes son libres e iguales ante la ley y las relaciones sociales se establecen mediante mecanismos contractuales; es un régimen cuyos argumentos han buscado que los gobernantes garanticen por un lado el libre albedrío y por otro un control razonable de esas motivaciones individuales que de no encausarse, podrían perjudicar seriamente al sistema si no se mantienen limitados, por ello la comunión con sistemas de gobierno como el Republicano que divide el poder o bien, el Monárquico que concentra el poder; la preocupación es cómo garantizar que los funcionarios de gobierno no se dejen seducir por sus propios intereses en un marco institucional complejo y en expansión, de ahí su correspondencia con las estructuras o sistemas territoriales como la Federación, la Confederación o la Unión.

Precisamente la noción de control es el eje central. El repaso de los modelos democráticos que expone Held (1992) nos lleva a pensar que los arreglos institucionales entre los individuos que dirigen y los que son dirigidos han pasado por diversos planteamientos del control gubernamental emanado del interés de todos y no de unos cuantos. Este recorrido ha implicado cuestionamientos y replanteamientos desde sus principios rectores, hasta sus prácticas y las condiciones que lo enmarcan.

Las ideas democráticas se han popularizado en el siglo XX y han servido para luchar por más causas políticas (garantizar libertades y derechos), desembocando en las experiencias de los países europeos del centro y este a finales de los ochenta y principios de los noventa, llevando a que varios estados se modificaran en un molde democrático y se revaloricen como nación-Estado democrático. Sin embargo, se ha dado una paradoja, la democracia sirve para encumbrar las ideas del “gobierno del pueblo”, pero ¿es eficaz como forma nacional de organización política?, el

⁴³ Es una forma de organización de un grupo de personas, donde la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, por ende, la toma de decisiones responde a la voluntad general.

siguiente cuadro puede servir para ejemplificar desde los derechos y ejemplos los campos de acción que está obligado a englobar. Observemos la tabla I.2.

Tabla I.2 Tipos de derechos y campos de acción

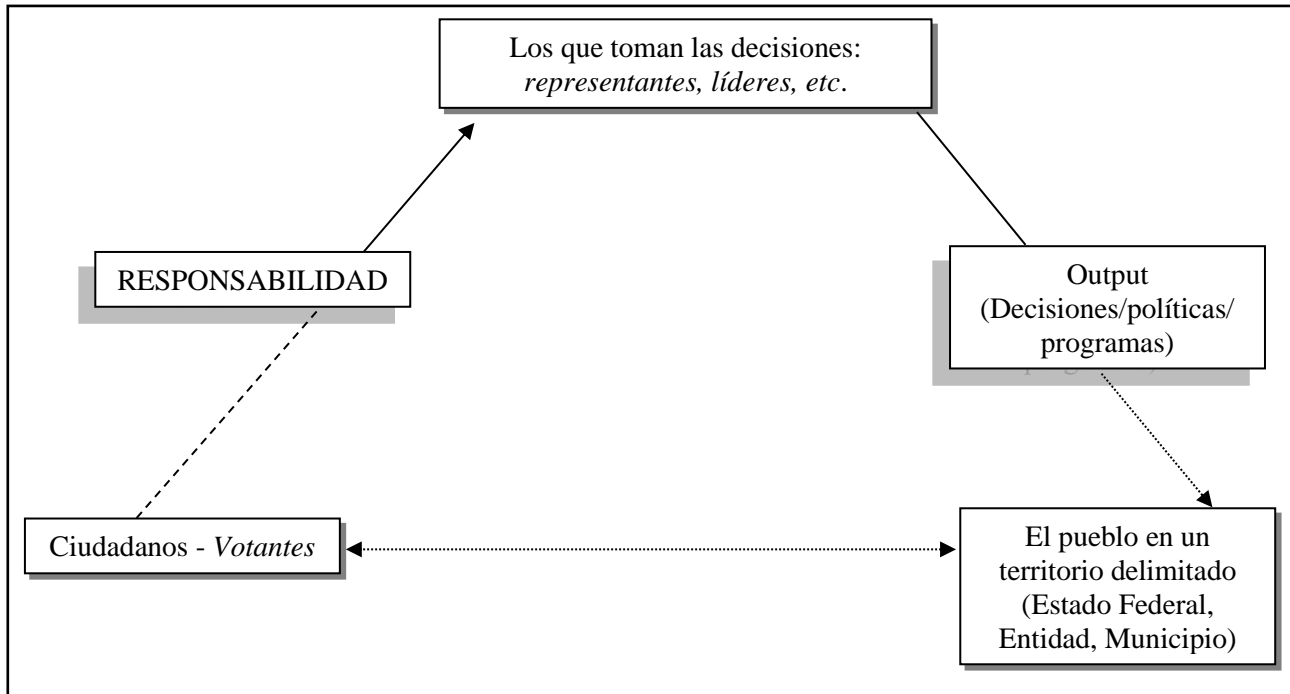
| Categorías de derechos | Ejemplos de derechos | Campos de acción que facultan los derechos |
|-------------------------------|--|---|
| civil | Libertad de palabra, pensamiento y credo. | Discusión, comunicación y crítica. |
| política | Sufragio universal y secreto | Participación en la política electoral |
| social | Educación universal y gratuita | Desarrollo de las capacidades y talentos |
| económica | Garantía de una renta mínima | Capacidad para actuar en ausencia de una vulnerabilidad económica inmediata |
| reproductiva | Recursos para evitar, interrumpir o asistir el embarazo. | Control de fertilidad. |

Fuente: Held (1992) p. 402.

Los tipos de democracia no necesariamente son excluyentes, sino más bien representan tipos ideales, esto quiere decir que las democracias pueden tener rasgos legales, participativos, pluralistas, elitistas, etc. El control gubernamental al circunscribirse en un modelo o sistema que parta de principios democráticos evidentemente considera que dicho control esté más ligado al ciudadano, pero como vimos, dependiendo del acento democrático que se invoque, es como se categorizaría y eventualmente evolucionaría a lo que hoy en día es una exigencia, la transparencia en los procesos.

La democracia en ese sentido ha demostrado su versatilidad al mostrar varias aristas de una misma fórmula, la de elegir su gobierno bajo la premisa de que todos los individuos “aptos” pueden participar en el juego, pero respetando los derechos individuales y colectivos como el libre acceso a la información pública y esperando que las estructuras institucionales sean transparentes en sus procesos, sobre todo los electorales. Held (1992) lo visualiza de la siguiente manera:

Figura I.1



Fuente: Held (1992)

El concepto de democracia en un principio se refiere a un conjunto de reglas que establecen ¿quién? es el autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos. Es un procedimiento de ¿Quiénes?, la mayor cantidad posible. Una sociedad sería más democrática que otra si permite que un mayor número de interesados participen en los procedimientos de toma de decisión y; ¿Cómo? A través de una herramienta técnica: el voto en una elección (Nieto, 2005, p. 399).

Schedler (2007) menciona que la democracia tiene como virtud la de cambiar gobernantes sin violencia en plazos razonables y periódicos. Sin embargo, uno de los vicios de la democracia según este autor es que permita efectivamente que los electores impongan sus necesidades y sus exigencias a los gobernantes, o sea, que éstos se desempeñen como agentes representantes de los gobernados, en vez de dejarse llevar por sus propios intereses, ambiciones o por otros fines distintos de los intereses del electorado. Una salida a este dilema es utilizar una faceta de la democracia llamada deliberativa, donde se incluyen un mayor número de voces ajenas a los aparatos estatales.

El elemento teórico de la democracia deliberativa es que posibilita trascender la democracia participativa centrada en mecanismos agregativos de participación y generar todas las ventajas que se han mencionado en la esfera pública. Ésta es concebida como un espacio de interacción cara a cara distinto del Estado. (Avritzer, 2000, p.78).

Las consecuencias de asumir compromisos con la democracia es la de responsabilizarse de sus actos; tal vez sin saberlo, se adquirieron nuevas obligaciones no sólo de los gobernantes, sino de los ciudadanos sensibilizados a la idea de que les deben explicaciones, pero que no poseen ni la cultura ni la práctica para pedir las. En lo que tiene que ver con las formas de gobernar, es ineludible el hecho de que los nuevos argumentos democráticos traen consigo el apego a los principios de transparencia y el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

Todos los argumentos en pro de la transparencia consideran que el factor del acceso a la información del resto de los actores tiene que corresponderse con la necesidad de la defensa y reafirmación de sus derechos, es decir, la búsqueda de un valor que les reporte beneficio. De manera puntual, el acceso a la información se puede definir desde el punto de vista legal como el derecho de conseguir información bajo el resguardo del gobierno sin la restricción de mostrar interés legal, basta con el interés personal que debe respetarse.

En términos concretos, el acceso a la información como derecho significa una cultura de proveer información gubernamental que se sustente en un principio rector, el cual es la “necesidad de saber” y que posteriormente se transforme en un “derecho a saber”.

Los derechos a la información en su gran mayoría constituyen un elemento de ciudadanía. Ellos tienen que ver en primer lugar y de manera preponderante con el funcionamiento social de los ciudadanos, no sólo en relación con las autoridades públicas, pero también con sus mutuas relaciones y en relación con las entidades privadas. El derecho a la información debe ser parte de los derechos civiles garantizados en las constituciones de la misma forma que los otros derechos individuales. (Ackerman y Sandoval, 2007, p.14).

El derecho de acceso a la información en el sistema representa ese flujo que alimenta la comunicación activa entre los elementos internos y externos a las esferas de gobierno. El interés por la información es lo que alimenta el derecho de acceso, lo cual debe tener correspondencia con

ciertos parámetros o códigos de conducta en la estructura y en la ideología de los estados. Precisamente estos códigos son los que la transparencia provee.

La noción de un gobierno representativo dio pie a dos ideas generales: la soberanía popular y la representación cuyo ejercicio implicó que el pueblo contara por primera vez en la historia con el derecho, y con ello la posibilidad de exigirles cuentas a sus representantes, pero faltan instrumentos sólidos para su ejercicio efectivo. En este sentido la pregunta es ¿qué tiene que garantizar el Estado democrático para que el ciudadano acceda a la información a parte de garantizar su derecho y pueda utilizar esta información por principio de cuentas en su decisión de voto?

Siguiendo los planteamientos teóricos de Deutsch (1970), el sistema necesita un código general de conducta que rijan y determine que el destino de la información generada en las estructuras estatales es de todo aquel que se interese y que tenga el acceso pleno y oportuno; el sistema necesita del instrumento de la Transparencia para ordenar y exhibir públicamente la información generada por el Estado moderno. Pero a qué nos referimos exactamente con la Transparencia y con la noción de un instrumento; al respecto la siguiente idea nos aclara el panorama.

De acuerdo con Vergara (2005), cuando hablamos de transparencia en el gobierno nos referimos a organizaciones públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas y sus resultados. Esto se consideraría un código de conducta.

La transparencia representa en un inicio el factor que da fortaleza a llevar a cabo las elecciones de gobernantes tal como lo establece la democracia; no obstante, los discursos no han sido del todo claros puesto que es común la creencia de que la publicidad de la información gubernamental basta y sobra para fomentar únicamente esta clase de participación ciudadana, pero la literatura especializada establece que la herramienta ideológica va más allá al poder incidir para establecer y activar ciertos controles sociales, principalmente de los medios de comunicación, para incidir en las decisiones de política pública.

La razón de ser de este argumento es la evidencia de múltiples fallos de los sistemas estatales para responder cabalmente con sus obligaciones ante sus ciudadanos. El argumento es que existe desde hace ya varios años una marcada crisis de legalidad que significa que los derechos de las personas no están siendo respetados.

Esto ha obligado a que se visualicen ciertos movimientos e iniciativas (particularmente desde la sociedad civil) de intervención en los procesos de dirección del proceso gubernamental que demandan informes del gobierno y consideran muy necesario tener esquemas integrales de transparencia que coadyuven a mejorar la práctica de gobierno, en otras palabras, intervienen en la vida política para establecer una reingeniería del Estado, nuevas prácticas de relación gobierno-sociedad que se conoce como gobernanza, fomentar la calidad de gobierno (eficiencia administrativa) y que se dé cabida a iniciativas ciudadanas para vigilar e idealmente controlar las estructuras de gobierno (Acevedo, 2009; Ackerman, 2007; Merino, 2005; McIntyre-Mills, 2006; Olvera, 2006; Isunza, 2006, Held y Koenig-Archibugi, 2005 y Harlow, 2002).

1.9 Elementos de Nueva Gestión Pública: Ajustes de política pública y gobernanza

Entre las estrategias más recientes de reforma de la gestión pública están las propuestas de la llamada Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*). “La base de este enfoque es colocar a las organizaciones del gobierno en situaciones semejantes a las que enfrentan las empresas del sector privado, para inducir mayor productividad en su operación”. (Moreno, 2000, p.161).

La discusión adquiere sentido desde la década de los setentas ante la emergencia de los Estados por superar la vulnerabilidad financiera provocada por las crisis de aquellos años Aguilar (2010). El debate consideraba plasmar nuevas fórmulas de políticas públicas⁴⁴ en un marco que se ajustará a las nuevas disposiciones de saneamiento de las finanzas públicas y la reducción de las actividades estatales (estado obeso) o bien, reacomodando las responsabilidades del Estado hacia otros niveles (descentralización) para hacer más eficaz y eficiente el accionar del gobierno.

Se consideraban encuadrar los objetivos de seguir dotando de mejoramientos en los servicios públicos a través de los ajustes estructurales que implicó un cambio de paradigma de la gestión pública, es decir, la Nueva Gestión Pública.

⁴⁴ Éstas se entienden como un conjunto de decisiones cuyo objetivo es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentra en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos o grupos.

Los elementos de la Nueva Gestión Pública destacados por Aguilar (2006) que consideramos pertinentes dentro del marco de análisis de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son:

1.- El énfasis en el desempeño de las unidades y del personal público (productos, resultados, impacto) más que en la pura observancia de procedimientos (*performance, not performance*), lo cual implica revisar y reformar leyes y procedimientos para asegurar su pertinencia y coherencia, con el fin de que sus prescripciones faciliten la eficiencia y calidad de las operaciones, en vez de dificultarla y;

2.- La implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos, resultados) de la administración pública, que implica definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar (según políticas, programas y procesos de servicio) y crear estándares e indicadores de desempeño apropiados, con el empleo de tecnologías de información y que entre otras cosas puede abrir el camino a un nuevo patrón gerencial centrado en la información y en la evaluación más que por el estilo de mando y control directo de antaño.

Tomando en cuenta estos principios, el objetivo estribaba en subsanar las crisis de gobernabilidad por las que atravesaban los gobiernos particularmente los Estados benefactores⁴⁵. El resultado es que en el proceso trajeron ideas que hicieron que la sociedad penetrara más en las estructuras gubernamentales en su preocupación por mejorar el desempeño de sus gobiernos, es así como encuadramos el asunto de la gobernanza.

La idea según Loaeza (2008), es concebir en un mismo contexto democrático (alternancia), la redefinición de los controles internos del Estado (gobernabilidad) y su relación con un proceso de Gobernanza, es decir, nuevos actores políticos desprendidos de esferas sociales externas al Estado que buscan un status institucional, por lo que el gobierno se ve inmiscuido en un proceso que busca la satisfacción ciudadana en términos de una mejor calidad de gobierno.

⁴⁵ “El Estado benefactor nace por las luchas sociales y políticas de finales del siglo XIX y principios del XX, ante la necesidad de desmilitarizar al Estado, cuyas funciones primordiales eran mantener los gastos militares por encima del gasto público, y desarrollar innovaciones técnicas para las conquistas militares de territorios, acciones que se consideraban improductivas e irracionales para el desarrollo económico e inserción en los mercados internacionales, así como para mantener el orden social”.(Añez, 2004, p. 3)

Retomamos las ideas sobre la relevancia de la discusión conceptual de la calidad de gobierno en cuanto a su poder explicativo y sus implicaciones prácticas. Buena parte de las discusiones en ciencia política, en administración y políticas públicas incorporan la idea de que las estructuras y los procesos gubernamentales importan como variable explicativa en la confianza en las instituciones.

Ch. Hood (1989) citado por (Aguilar, 2006, p.147) expone las reglas para la operacionalización de la Nueva Gestión Pública en concordancia con el argumento anterior. Enuncia siete componentes básicos que se explican por sí mismos: 1) la búsqueda de una administración profesional y proactiva de las organizaciones; 2) la creación y empleo de estándares e indicadores claros de desempeño; 3) el mayor énfasis en el control de productos y menor en el de insumos; 4) el impulso a la desagregación y descentralización de las entidades administrativas; 5) la mayor competencia en el sector público; 6) el impulso a los estilos gerenciales provenientes del sector privado y una mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos.

A través de la conceptualización de la “Nueva Gestión Pública” y/o la “Nueva gobernación/gobernanza”, ambas producto del intento por frenar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos (autoritarios o no) de los Estados sociales del pasado, se intentan ofrecer respuestas gubernativas a las transformaciones sociales y económicas que experimentaron las sociedades contemporáneas (Aguilar, 2006, p. 35).

Ingraham, Joyce y Kneedler (2003) sostienen que las herramientas de medición y evaluación del desempeño gubernamental representan un elemento clave de este enfoque de Nueva Gestión Pública. Éstas representan una de las formas en términos medibles y confiables para saber el grado de rendición de cuentas (RDC) a través de instrumentos concretos, los cuales también pueden ser parte de la institucionalidad, que algunos autores indican que es a partir de los años 60, particularmente después de las crisis fiscales de los Estados centralistas, que se incluyeron en la discusión del modelo de Estado que se requería, a raíz de su preocupación por el uso irracional de los recursos, pero sobre todo, por la insatisfacción de la sociedad con la calidad de los productos y servicios gubernamentales.

En términos institucionales, Arellano (2004) propone un marco de análisis pertinente que muestra los principales factores para implantar la gestión estratégica en las organizaciones públicas:

nosotros resaltamos los factores externos que incluye la autonomía organizacional y la existencia de estímulos. Al interior de las organizaciones públicas existen en diferentes grados de restricciones, lo que se traduce diferentes grados de autonomía. Se destacan dos variables significativas: 1) La autonomía estatutaria, que se refiere al número de mandatos legales que limitan las decisiones de la organización; y 2) La autonomía fiscal, representa la combinación de recursos disponibles de una organización y el número de restricciones en el uso de estos recursos. Una organización que cuenta con múltiples recursos propios es menos dependiente y además tiene una mayor autonomía que un simple proveedor de estos recursos.

En el marco de las políticas públicas, la necesidad de rendir cuentas por parte de las autoridades públicas se ha vuelto imperativo; esto ha propiciado al menos en el diseño, el desarrollo de la evaluación de las políticas públicas, cuyo objetivo principal es determinar la eficiencia de las mismas. Por ejemplo, trata de comparar los resultados de las políticas públicas con los objetivos propuestos y los medios utilizados para llevarlas a cabo. La evaluación consiste a la vez en una actividad científica, una práctica profesional y en la elaboración de un conjunto de mecanismos institucionales.

Los esquemas introducidos por estos enfoques tienen que ver con el mejoramiento de los procesos de administración pública, pero que bien pueden generalizarse hacia otros componentes técnicos como las políticas públicas, el resguardo de las finanzas públicas o el sistema de ciencia y tecnología (Aguilar, 2010).

La idea es el empleo de métodos más avanzados de gestión financiera, dirección estratégica, administración de calidad (control, aseguramiento, mejora continua y certificación), gestión del desempeño, rediseño de procesos, gestión del conocimiento, formatos alternativos de control interno presupuesto por resultados "... con exigencias de profesionalización del personal público (con o sin el formato de los tradicionales servicios civiles de carrera), la incorporación del gobierno electrónico o digital y con énfasis en la formulación y observancia de códigos de ética pública". (Aguilar, 2006, p. 43).

La evaluación de las políticas va de la mano con la evaluación del desempeño gubernamental en términos de que buscan la profesionalización y posibilitan la rendición de cuentas. Cabe notar que tiende a confundirse con el seguimiento, el control de gestión, la asesoría, la investigación aplicada y la auditoría.

La importancia de la evaluación en términos de mejorar el desempeño gubernamental se puede adscribir a los siguientes aspectos: clarifica la actuación pública, transparenta la aplicación de recursos, racionaliza el uso de recursos, orienta la acción, detecta desviaciones, refuerza mecanismos de actuación, genera juicios sobre la actuación, establece niveles de desempeño, previene acciones de corrupción y legitima la acción pública.

Tenemos en mente tres tipos de evaluación que pueden sernos de mucha ayuda para pensar analíticamente: 1) Evaluaciones dirigidas a un uso directo o instrumental, donde los resultados obtenidos se derivan inmediatas acciones o cambios en los programas de actuación; 2) Evaluación Conceptual, la cual busca más la capacidad general de influenciar la manera de pensar en los problemas y temas planteados sin que de los resultados se derive una inmediata acción o cambio; 3) Persuasiva, la cual se encaminaría a dotar de argumentos las posiciones de ataque y defensa en relación a un cierto programa u organismo de actuación (Subirats, 1992, p. 155 y 156).

Aunque el común denominador de las discusiones sobre las reformas a la gestión pública es la insatisfacción con el desempeño gubernamental, las doctrinas sobre cómo mejorarlo suelen estar disociadas de diagnósticos específicos sobre los componentes del desempeño que están detrás de la mala calidad del gobierno (Cejudo, et. al, 2007, p. 5). Necesitamos un panorama general que compare distintas visiones empíricas.

Tomando como ejemplo el caso de la experiencia de Estados Unidos, encontramos en Smith (1981) una discusión que ya tomaba forma en la década de los ochenta sobre el estado y el rol de la rendición de cuentas en los asuntos de las decisiones de política pública, empezando por el papel activo del poder legislativo sobre el plan que la administración pública debería llevar a cabo en términos de la evaluación del desempeño del gobierno, lo cual ya consideraban vital para el quehacer político del día a día. El foco de análisis es la actividad administrativa y burocrática del estado contemporáneo.

En ese sentido, es como se discuten las bases de una cultura de la evaluación del desempeño; al respecto, ciertos organismos públicos pueden también estar interesados o incluso obligados a realizar evaluaciones sobre ciertos programas de actuación de los poderes públicos (Subirats, 1992, p. 160). Los ejes de dichas evaluaciones se enfocarían en el para qué y por qué de las evaluaciones, así como los fines. Eso depende de las necesidades de cada Estado y de cada nivel de acción (Entidades Federales).

La evaluación del desempeño y la rendición de cuentas en términos prácticos se asocian con el mejoramiento de la calidad de gobierno; lo cual se relaciona con el proceso de rendición de cuentas y se le concibe como un elemento del mismo. Así, podemos abarcar desde la disposición de los servidores públicos para que actúen en el marco de las prescripciones de las leyes y los reglamentos estableciendo la calidad como criterio de regulación, hasta la revisión y la reforma de las normas vigentes en lapsos de tiempo periódicos. Paulatinamente, las prácticas se relacionan con la calidad de la interacción y coordinación entre los organismos de gobierno y entre los diversos órdenes de gobierno (*Horizontal Accountability*); así como la calidad de la interacción del gobierno con los otros agentes de la sociedad (*Vertical Accountability*).

Al observar estos argumentos que defienden a la transparencia de manera integral notaremos que conllevan a un planteamiento más general que definiría la aplicación de los principios de derecho de acceso a la información y la cultura de la transparencia, nos referimos a un proceso de rendición de cuentas que reconozca la vigilancia, el control y la sanción ciudadana (Schedler, 2007).

De acuerdo a esta visión, la rendición de cuentas es entendida en base a dos dimensiones: por un lado, la responsabilidad, es decir, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, y por otro, la sanción, entendida como la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. La relación que plantea es inversa, es decir, el sistema reconoce que, a mayor nivel de obligación, menor será el nivel de sanción.

1.10 Buen Gobierno: Hacia la cultura de Transparencia

Los teóricos como John Stuart Mill consideran que son los regímenes democráticos los más propensos a evidenciar un buen gobierno en base a la calidad de vida de los ciudadanos, es decir, sería la prueba definitiva de que realmente las estructuras políticas funcionan. Las estructuras políticas sujetas a este argumento van desde el nivel local, nacional e internacional, incluyendo a las organizaciones específicamente destinadas a influir en los gobiernos⁴⁶.

Pero los límites de las estructuras, y por ende del control del poder, es que éstas cambian lentamente ante los ojos de los ciudadanos. Los sistemas son equiparados a estructuras para fines prácticos. De ahí que la estructura de una situación, organización o Estado está integrada por elementos que pueden modificarse de forma gradual y en base a un costo. En el caso del Estado, su tamaño o nivel del sistema político son estructuras porque no hay alguna forma rápida o fácil de cambiarlos.

Pero entonces, ¿qué puede cambiar en el sistema a una velocidad mayor? Los aspectos de una situación u organización que cambian en forma relativamente rápida y fácil se llaman procesos o funciones. La forma de gobernar es uno de ellos.

Así, las estructuras se forman por procesos interconectados, lo que le otorga dinámica, es decir, movimiento. A los procesos se le debe el hecho de que las estructuras no cambien rápidamente, puesto que en cada estructura encontraremos una pluralidad de procesos interconectados, de tal suerte que, bajo los principios expuestos, se refuerzan, autoconservan, autoreparan y autorreproducen.

Pero si se desea cambiar la estructura, primero tendrían que cambiar los procesos, pero para conseguir esto último, tendríamos que desconectarlos entre sí, cuestión nada sencilla si tomamos en cuenta que la contribución de los procesos es precisamente el reforzamiento de los

⁴⁶ Ejemplo de este tipo de estructuras son los partidos políticos, los cuales tienen presencia a través de muchos niveles de sistemas, desde clubes políticos locales hasta las organizaciones municipales, estatales y nacionales. Otro tipo de organizaciones son los sindicatos obreros, las organizaciones de empleadores.

encadenamientos para fortalecer la estructura⁴⁷, es decir, las estructuras pueden adoptarse como multifuncionales⁴⁸, característica de los Estados modernos.

La complejidad radica en la convivencia de las organizaciones de sistemas con propósitos múltiples (individuo, familia, ciudad, Estado, Nación) las cuales desempeñan tareas de acuerdo a sus múltiples funciones. La política representa una de sus funciones, por lo que la búsqueda por la cooperación puede traducirse en hacer que encajen las funciones entre sí para asegurar la existencia de cada estructura y en general, del sistema social en conjunto.

El sistema político es parte de este sistema cuya función es la obtención de metas a través del poder (que en democracia proviene del pueblo), por lo que serían los arreglos que la gente encuentra para vivir y trabajar juntos, los cuales pueden a su vez cambiar. El núcleo del cambio procede de los límites del control del poder,⁴⁹ es decir, cuando los elementos de las estructuras externas al Estado empujan hacia al *cambio de metas*⁵⁰ o bien, a la *auto-transformación*⁵¹. Esto obedece a que los sistemas no persiguen únicamente metas antiguas, sino que de tiempo en tiempo puede abandonarlas y remplazarlas por otras nuevas. Hay dos tipos de métodos para el cambio: 1) Revolución, concebida como una auto-transformación violenta que abarca a gran parte de la sociedad y 2) Reforma, referida a casos no violentos, que consiste en periodos de legislación reformista. (Deutsch, 1970, p. 166,167 y 169).

⁴⁷ Ejemplo de esto sería la estructura de desigualdad social y política, la cual se refuerza, mantiene y reproduce por procesos interconectados de la adquisición desigual de la propiedad y la herencia; el acceso desigual a la educación y al éxito en los estudios; los marcos familiares que producen desigualdad de actitudes, habilidades y motivaciones para el aprendizaje; la discriminación étnica, racial y de clases. Así, cada uno de estos procesos cumplen una función. Por ejemplo, la primera permite que un individuo y familia mantengan un estilo de vida de nivel superior y las oportunidades de educación y contactos sociales que el mismo conlleva; y estas oportunidades pueden a su vez facilitar la obtención de un ingreso elevado por esta persona o los miembros de la familia, cerrando el círculo.

⁴⁸ La discusión es que la misma función puede ser ejecutada por más de un tipo de estructura, es decir, algunos servicios (como la educación) pueden ser administrados por gobiernos nacionales o gobiernos estatales (el problema de la duplicidad). Así, en la medida en que diferentes estructuras pueden desempeñar la misma función y, por lo tanto, pueden ser sustituidas entre sí, se dice que son funcionalmente equivalentes.

⁴⁹ Los factores que agudizan tales límites han sido los procesos de industrialización, modernización e internacionalización en las décadas de los cincuentas y sesentas, así como los procesos de mundialización y globalización de los ochentas, noventas y las nuevas olas de información en el presente. Estos han aumentado paulatinamente los intereses, los niveles de comunicación, las necesidades, conocimientos, demandas y capacidades de las poblaciones. Ahora los dirigentes se enfrentan a sociedades más complejas y por lo tanto más difíciles de gobernar.

⁵⁰ Sustitución de esquemas militares por metas del progreso y paz internas.

⁵¹ Los países pueden evolucionar y terminar no solamente con metas distintas, sino con estructuras básicas distintas y con diferentes patrones de conducta.

La discusión de fondo es la viabilidad de los cambios. El sistema político permite mantener coordinadas las expectativas de los individuos que en él viven y también se encarga de encausar comportamientos mediante su cooperación y hábitos de obediencia que refuerzan las recompensas y los castigos (aplicables a los que acepten las reglas o reglamentos establecidos); este aspecto a su vez se ve reforzado con la capacidad de autogobierno, es decir, que no tenga interferencia externa en sus decisiones o al menos, que manejen sus asuntos internos por sus propios procesos, aunque las cuestiones externas sean manejadas por un sistema político más grande. El cambio de metas y la autotransformación implicaría el problema de la integración social, ya que algunos elementos del sistema no serían compatibles con otros elementos. Esto generaría tensiones y conflictos. La solución viable es que se instituyan nuevos elementos consistentes (instituciones) o bien, los sistemas se transformen y se adapten a las nuevas circunstancias.

Así el control gubernamental en sus límites puede encontrar nuevas formas de adaptación, es decir, puede transformarse, evolucionar o cambiar a la par del sistema al que pertenece, es decir, en el pasado el control se le asociaba a mandos internos al Estado y al servicio del mantenimiento de la burocracia. Pero en tiempos recientes, el sistema social se ha vuelto hostil ante este tipo de visiones, demandando control práctico del ciudadano sobre el poder que ostentan los gobiernos estatales, por lo que el control del poder ha evolucionado para adaptarse a nuevas circunstancias.

Entonces para cambiar el rumbo de los Estados para que se ajusten a los delineamientos democráticos se necesita un factor preponderante, la transparencia, es decir, un proceso que cambie la concepción estructural de que la información gubernamental es pública y se necesita para mejorar otros procesos como la administración pública, la convivencia entre actores sociales e individuos y por supuesto, para legitimar al Estado de Derecho. A finales del siglo XX el estado se dio a la tarea de construir el bienestar social a través de las garantías constitucionales de los ciudadanos bajo el eje de la democracia.

El paradigma de Estado de Derecho que impera desde finales del siglo XX se corresponde con reformas constitucionales que favorecen la legitimación de la democracia y los modelos de interrelación vertical entre los poderes, es decir, los principios de rendir cuentas (Schedler, 1999).

Estas consideraciones incluyen marcos para establecer nuevas políticas públicas, creación de marcos de gobernabilidad tolerantes a la democracia participativa, la transición política y la globalización (Peruzzoti y Smulovitz, 2002). Los argumentos apuntan hacia la redefinición de las prioridades del estado hacia paradigmas neoliberales que hacen que este redefina sus procedimientos bajo esquemas como la Nueva Gestión Pública y el Buen Gobierno, que implica un agudo control y vigilancia sobre el poder y la estructura burocrática a través de instrumentos como la fiscalización y el sometimiento a esquemas de que aumenten la eficiencia y la eficacia en la administración pública (Schedler, Diamond y Plattner, 1999; McLean, 1996; O'Donnell, 1994 y Kenney, 2003).

1.11 El Marco Específico de la Transparencia: Instrumentos y Enfoques

La maquinaria estatal es solo una parte de un engranaje mayor, el sistema social, lo que conlleva a que cualquier información generada en el sistema debe fluir a todos los elementos. No obstante, tal sistema complejo necesita un concentrador de información a fin de que se sistematice y organice su cauce, es decir, debe permitir comparar lo que ocurre en sus órganos receptores, filtros, o áreas de decisión para después tratar de reunir en un solo lugar extractos muy abreviados de toda esta información para su inspección, coordinación y decisión de forma simultánea⁵². Este ejercicio simplificador servirá para otra actividad, la conciencia⁵³, cuya función en la sociedad es la del autocontrol o control sobre sí misma.

Así, la conciencia, al asociarse con el control gubernamental, presenta costos medidos en dinero, recursos materiales y desde luego el tiempo para su implementación. El costo más acorde a nuestro interés es la demora, ya que se requiere tiempo para observar los mensajes y abstraerlos en mensajes condensados para luego concentrarlos en un solo lugar para su revisión y la toma de decisiones de forma simultánea.

⁵² Estos sitios se pueden equiparar a las salas de guerra donde en modelos a escala o mapas se presenta la información militar. La salas de situación como las de la Casa Blanca en E.U. son los lugares donde se les presenta al presidente y a sus asesores la información simplificada (condensada y resumida) de lo que ocurre en muchas partes del mundo; y es otro ejemplo de concentración simplificada de la información.

⁵³ Procesamiento de resúmenes grandemente simplificados y condensados de mensajes de segundo orden (o sea, mensajes relativos a los mensajes de primer orden), para una inspección y decisión simultáneas.

Generalmente las acciones políticas son altamente cuestionadas porque no se ejecutan rápidamente, lo que puede provocar que con tal de apresurar el proceso anterior, se corran riesgos de cometer errores a causa de una información, inspección y coordinación insuficientes. Asimismo, la conciencia requiere de instalaciones tangibles⁵⁴. Tanto en organizaciones gubernamentales, como en las empresariales y militares, se requieren vigilantes, *resumidores* y personal secundario junto a salas de información e instalaciones de exhibición.

Pero la complejidad mal organizada puede ser más un estorbo que un incentivo al flujo de la información. Los argumentos en contra de poner la información a la vista de todos consideran que el proceso de toma de decisiones se haría más lento en la medida que un mayor número de individuos, dependencias, grupos de interés y organizaciones externas al Estado pretendan entrar en escena y traten de ser oídos manifestando diversos intereses que ocasionarían que los proyectos políticos se estanquen. “No es extraño que exista una regla de política práctica consistente en llamar la menor atención posible acerca de cualquier plan que cuente con suficiente apoyo para ser aprobado” (Deutsch, 1970, p. 187).

Además de lo anterior, existen tres riesgos asociados al error: 1) se corre el riesgo de desarrollar una conciencia falsa⁵⁵; 2) se corre el riesgo de hacer estimaciones incorrectas⁵⁶ y; 3) la condensación y simplificación están erizadas de sus propios peligros⁵⁷ (Deutsch, 1970). De acuerdo a la literatura, la solución para evitar estas trampas es que las sociedades no deben conformarse con poseer conciencia, sino que deben ser críticos de ella para constantemente revisar que la información sea confiable para el ciclo sistémico de la toma de decisiones políticas.

⁵⁴ Circuitos de vigilancia y pantallas de exposición.

⁵⁵ Omisiones en la información podría generar errores en la aplicación de las decisiones de política.

⁵⁶ Algo que tiene moderada importancia puede ser exagerado; pero algo importante puede ser subestimado.

⁵⁷ Ya en la década de los setentas (mucho antes del boom de las tecnologías de la información), ya se tenía una sobrecarga de mensajes e informes en ciertos sistemas políticos. El caso de E.U, su departamento de Estado recibía cerca de un millar de cables todos los días. Cada semana recibía varios cientos de mensajes e informes de diez a veinte páginas en promedio, lo cual hacía prácticamente imposible la lectura a *conciencia* de todo este material. La condensación era una necesidad. Así se empleaban funcionarios de rangos menores para que elaboraran resúmenes de una página (de forma abreviada) a partir de los informes. Los cables de media página se resumían en una oración. Pero estos resúmenes a pasar a manos de los funcionarios, estos los examinan y a su vez elaboraban resúmenes de resúmenes, el peligro residía en estos filtros, donde las situaciones a discutir se simplificaban en extremo. (Deutsch, 1970)

De esta forma, el control gubernamental en Estados-Nación moderno pasa a considerar la oportunidad y eventualmente el derecho de garantizar información hacia el resto del sistema social (incluido el individuo) a fin de que se tenga la conciencia social, que si bien tienen costos y riesgos, es lo que da la posibilidad de pensar en que los miembros del sistema político y social gobiernen sus propias acciones y sientan certidumbre en el proceso de transparencia. La recompensa será la obtención de mayor participación en el control de su gobierno para que se cumplan los mandatos acordados. Esto ya nos permite entender dos nuevas concepciones del proceso de acceso a la información gubernamental, es decir, la información como derecho humano y la transparencia como cultura de ser abiertos y propensos a la inspección.

Hasta el momento podemos considerar el hecho de la importancia de la información gubernamental, la cual se explica en que es un flujo que se encuentra en la naturaleza de cualquier sistema o proceso complejo como el político o social. El Estado de Derecho ahora es entendido como una estructura viva, gracias a intercambios de información entre sus unidades.

Las ideologías políticas y las relaciones de convivencia con otros sistemas, o si se prefiere, con otros elementos del gran sistema adquieren un significado que hace necesario el establecimiento de rutinas y procedimientos. Estos simples hechos en conjunto representan las formas que lleva un Estado, o mejor dicho, las maneras de administrar las responsabilidades adquiridas ante los entes sociales con quienes pactó la dirección de sus derechos, que en principio son los valores que la gente persigue.

Precisamente las imputaciones a los sistemas políticos en el mundo sobre la información y lo que está haciendo (transparencia) se relacionan con esta discusión. Los sistemas políticos son conglomerados de unidades específicas interrelacionadas que se especializan en dotar de certidumbre jurídica e institucional a los individuos.

Pero su nivel de especialización no le otorga una exclusividad sobre la información que genera, ya que su estructura pertenece a una superestructura donde el Estado es una pieza más que establece transacciones con otras piezas y donde estas últimas requieren informes de lo que está pasando; en otras palabras, el acceso a la información pública es un ingrediente nato a los sistemas políticos y,

por ende, un derecho básico de los individuos, que en la actualidad ha cobrado mayor fuerza en los discursos de la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas debido a la gran utilidad y aporte para mejorar el quehacer gubernamental, o bien, tener elementos para opinar y estar al menos informado.

Respecto a la transparencia, desde el punto de vista burocrático (con un alto grado de complejidad, racionalidad y valores propios, estrictamente verticales, prácticas altamente codificadas) su marco de acción es precisamente lograr el rompimiento de la secrecía (al menos parcialmente) formal o documental, pero no alcanza para interrumpir la secrecía derivada de las condiciones burocráticas de operación.

Para lograr romper esta última situación, Cossío (2008) establece que se tiene que traspasar hacia un segundo nivel de transparencia, es decir, una transparencia material, que consiste en exhibir y posteriormente romper los códigos, lenguajes y fórmulas de la secrecía material expresadas en los aparatos burocráticos.

De acuerdo a esta visión, tenemos entonces una transparencia formal, que consiste básicamente en penetrar en las estructuras gubernamentales a fin de obtener los documentos primarios en las que se plasman las decisiones o al menos algunas partes. También se puede visualizar una transparencia material, la cual consiste en descifrar ciertos códigos burocráticos, hecho que marcaría “la posibilidad de criticar el acto de decisión material plasmado en el documento al que se tuvo acceso” (Cossío, 2008, p. 115).

De acuerdo a Fox (2008), la transparencia puede plantear diversos escenarios de interpretación, es decir, su concepción puede interpretarse en base a lo que se apunta con ella. Cuando se señala su instrumental del derecho de acceso a la información del estado, es decir, con miras a verificar el desempeño del gobierno, se hace referencia a los instrumentos legales, los cuales van por dos caminos: 1) la difusión proactiva, que consiste en el acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial y; 2) la divulgación responsiva, que significa un compromiso institucional que responda a las demandas ciudadanas por información y/o documentación específica que por lo general no se difundiría.

La transparencia también es una categoría más amplia que presenta innovaciones variables dependiendo del área temática y se les concibe como medidas pro-transparencia. Por ejemplo, en el tema del medio ambiente, existen reformas institucionales que persiguen la documentación y el registro de las emisiones tóxicas, aspecto que ha sido aplaudido ya que han conseguido impulsar cambios tangibles en los comportamientos institucionales que han tratado de reducir las emisiones contaminantes de grandes empresas. En el tema de los derechos humanos, las medidas pro-transparencia han generado agencias denominadas comisiones de la verdad, que se ubican en la solución de conflictos a partir de la difusión de hechos e información pública.

La transparencia representa un facilitador de los resultados de las evaluaciones externas de políticas públicas, acordes con las visiones de la democratización, la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza expuestas anteriormente; al menos en México el precedente es el caso del Programa Oportunidades, cuya evaluación estuvo a cargo del Instituto Internacional para la Investigación de la Política Alimentaria y después llevadas a cabo por instituciones nacionales⁵⁸. Actualmente esta tarea la lleva a cabo el Consejo Nacional para la Evaluación (CONEVAL).

Otro actor pro-transparencia se encuentran al interior de los sistemas del poder ejecutivo, los entes fiscalizadores del poder ejecutivo, es decir, de la administración pública, cuyo propósito es la de fiscalizar o verificar reclamos de los actores civiles, en el caso de México este rol lo desempeña la contraloría social, el cual se inicia con el Programa Nacional de Solidaridad y que en la actualidad se ha extendido a otras dependencias. Sin embargo, estas agencias solo muestran de forma interna los inconvenientes que atraviesan las dependencias, pero sin ofrecer elementos al resto de los actores sociales, es decir, la información no fluye hacia las esferas externas, a menos claro que se haga vía el derecho de acceso a la información.

Fox (2008) expone los ejemplos de las agencias de derechos humanos y los sistemas de atención ciudadana como en el caso de Oportunidades, señalando que aunque son instrumentos necesarios, carecen de impactos tangibles en términos de rendición de cuentas, debido a las dificultades de medición como consecuencia de imprecisiones en las informaciones generadas y las limitaciones

⁵⁸ En el trabajo de Fox (2008) se documentan los casos de necesidades de transparentar las evaluaciones de las políticas de las diferentes dependencias federales en los últimos años.

técnicas de respuesta, tan solo el sistema de Atención Ciudadana del Programa Oportunidades hasta 2008 había recibido más solicitudes de información que el IFAI, donde el 15% representaba quejas y denuncias sobre presuntos abusos; el problema radica en la capacidad de atención, puesto que existían solo 50 empleados, es decir, uno por cada 100 000 familias beneficiadas, lo cual dificulta la documentación detallada y por ende ocasiona dificultades en la respuesta. En este escenario, las decisiones de acción para responder a los problemas detectados quedarán a la discreción interna y no sería un tema sujeto a la opinión pública. No obstante, estas prácticas son consideradas en la práctica como la promoción de la transparencia, aunque solo sea de forma interna.

Otro tipo de manifestación de las prácticas pro-transparencia se da en el ámbito de las organizaciones multilaterales, específicamente las agencias de vigilancia como el Panel de Inspección del Banco Mundial, el cual se encarga de divulgar de forma sistemática sus resultados. Fox (2008) enuncia sus principales atributos: esta tiene un alto grado de autonomía, con amplias facultades para evaluar si el banco cumple con sus propias normas socioambientales y para divulgar sus averiguaciones.

El mismo autor nos muestra la gran importancia de esta experiencia desde un punto de vista metodológico en los intentos de documentar y medir los impactos de las reformas que promuevan la transparencia. El punto central no estriba en las capacidades de revelar o reparar a partir de las indagaciones que hiciera el instituto, sino más bien este descansa en su carácter preventivo, es decir, el verdadero poder descansa en su capacidad para amenazar o advertir que se llevarán a cabo investigaciones; esto debería bastar para que el personal cumpla aún más sus propias obligaciones. La instancia investigadora no funge como un juez, sino cumple la funcionalidad de comprobar los hechos de forma objetiva, en otras palabras, su rol es la de documentar las fallas institucionales y no hacer señalamientos individuales.

Estos impactos no son medibles, pero si son muy importantes, ya que se trata de aquellos problemas que se evitaron, violaciones que se hubieran cometido de no haber una instancia de vigilancia y fiscalizadora. Este punto representa el gran límite de la transparencia, no funciona

como castigador, sino como un medio sistemático que delata los problemas, aspecto que lo diferencia notablemente de la rendición de cuentas y que más adelante abordaremos.

Finalmente, como tipo de promoción o manifestación de prácticas pro-transparencia las encontraremos en las innovaciones desde la sociedad civil. Fox (2008) considera que muchas de las iniciativas de reforma del Estado en materia de transparencia proceden de estos esfuerzos cívicos populares, opinión que compartimos. Estas consisten en argumentos como la fiscalización, inspecciones, instrumentos de verificación, observatorios y monitoreos. “... queda claro que en esta gama de experiencias prácticas predominan iniciativas civiles impulsadas, en particular, por los movimientos en defensa de los derechos humanos, de los derechos de la mujer y del medio ambiente” (Fox, 2008, p.181).

Entre las estrategias de inserción de estas iniciativas encontramos la integración vertical, que consiste en la vigilancia de la cadena de decisiones públicas, desde arriba hacia abajo. La finalidad es evitar que las autoridades evadan responsabilidades ante las críticas, es decir, los observadores podrán determinar con precisión dónde residen los problemas asociados por lo general con la asignación de recursos y el desempeño de las instituciones. Cabe mencionar que la sociedad civil también ha impulsado este tipo de medidas en el sector privado, pero por razones de tiempo no se abordarán en este documento⁵⁹. Todos estos tipos de promoción tipifican a la transparencia y podemos establecer un orden analítico preciso; no solamente permite observar la tipología de la transparencia como elementos sueltos, sino que podemos utilizarlo para interpretarlos como impulsores de rendición de cuentas, pero antes de entrar en esa discusión es preciso tomarnos un momento para definir este importante y crucial concepto, observemos siguiente tabla.

⁵⁹ Sin embargo, recomendamos el trabajo de Fox (2008) donde se explica con detalle estas prácticas pro-transparencia.

Tabla I.3 Tipología de la Transparencia

| Transparencia | Promoción pro-transparencia |
|---|--|
| Derecho de Acceso a la Información Pública (Reformas estatales que crean Instrumentos legales como la Ley Federal de 2002 e institutos como el IFAI) | Difusión Proactiva; Divulgación Responsiva |
| Innovación en función del área temática o medidas pro-transparencia | Medio Ambiente; Derechos Humanos |
| Evaluaciones Externas de políticas públicas | Institutos de Evaluación; CONEVAL |
| Instancias pro-transparencia al interior del poder Ejecutivo | Agencias de contraloría social |
| Innovaciones desde la sociedad civil | Ejercicios de Fiscalización, Inspecciones, Instrumentos de verificación, Observatorios y Monitoreos. |

Fuente: Elaboración propia con base en Fox (2008)

1.12 ¿Qué es la Rendición de Cuentas?

En un primer acercamiento, el concepto se encuentra asociado al término anglosajón *Accountability*, que se refiere al estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; (...) ser responsable de algo {*liable*} (...) ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas {*answerable*}, Schedler (2007). La limitante de esta aproximación para nosotros es que no queda clara la relación entre responsable, sujeto y obligación con dos aspectos: “dar cuentas” y “responder preguntas”; el término se pierde en su propia definición.

Para solucionar este problema hemos recurrido a un marco de referencia desde la literatura especializada que nos permita establecer con más claridad qué es rendición de cuentas (RDC) y su definición más concreta a partir de disciplinas que la han requerido para sus propios fines como son las políticas públicas, la administración pública, la teoría del Estado y en lo particular, las vertientes asociadas al control del poder gubernamental, la mejora de la gestión pública y el gobierno compartido. Tales visiones discuten si la RDC es el acto de ofrecer explicaciones por

conductas de un individuo a otro, o bien, si se trata de un proceso complejo de interés social. La clave inicial se encuentra en la convergencia entre *Accountability* y RDC.

Accountability tiene que ver no solamente con "la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos" (*answerability*) sino con la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta en sus funciones públicas" (*enforcement*) (Schedler, 1999, p.14).

Para acercarnos al concepto es necesario conciliar entre RDC y su "sinónimo" *Accountability*, el cual se entiende como responsabilización⁶⁰ en su traducción más formal. En Acevedo (2009) e Isunza (2003) encontramos una revisión del concepto de *Accountability*, en donde existe un punto de acuerdo con el concepto en español en su raíz *account* y en *count*, ya que al relacionarlos con el término latino *computare*,⁶¹ es como se clarifica de forma idónea para concebir el término en el idioma castellano.

De esta forma, RDC significa la acción de computar, o sea, evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo. Esta última idea es importante porque nos remite a la idea social, es decir, la complejidad a partir de un conjunto de individuos (o colectividades de individuos) interconectados por una estructura o sistema en base a intereses comunes, pero probablemente con visiones diferentes de la realidad; este aspecto va más allá de la descripción de la lógica individual (A) o (B) descritas líneas atrás.

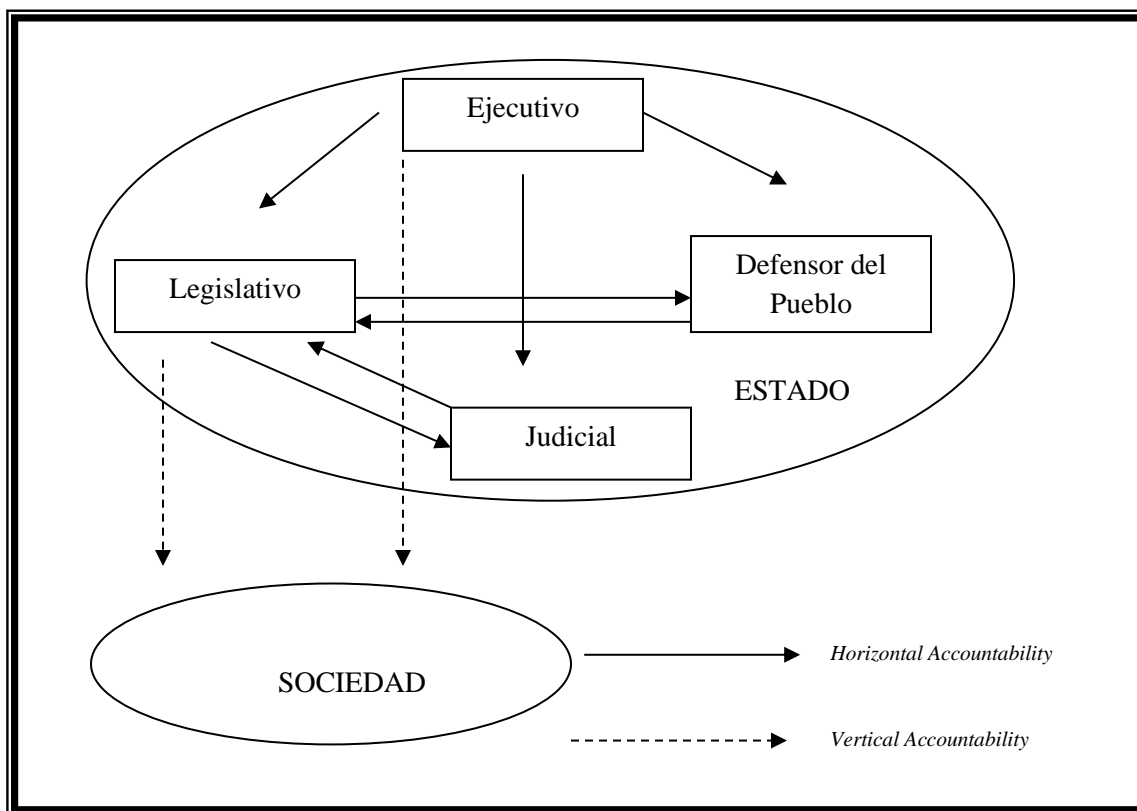
La distinción conceptual se le atribuye al politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1994) a finales de los ochenta quien a partir de una metáfora espacial los dividió en horizontal y vertical. En términos más simples, "la rendición *horizontal* de cuentas se refiere a las relaciones de control

⁶⁰ La "responsabilidad política" es la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos. Pero la responsabilidad política no transmite el significado completo del término anglosajón, ya que se puede ser responsables sin necesidad de dar cuentas a nadie. Se puede ser responsable sin ser responsable ante alguien. El gobernante absoluto, es responsable de sus actos de gobierno, pero no está obligado a rendir cuentas ante nadie (más que a sí mismo), por lo tanto, no existe un compromiso con nadie y debería ser obligatorio, por lo tanto, la responsabilidad política no implica necesariamente la obligación de dar cuentas ni tampoco los mecanismos de vigilancia.

⁶¹ "Es interesante insistir que "contar" o computar, ya sea en inglés o en español, remiten a dos significados complementarios que sólo después de siglos de uso social han creado sus acepciones actuales. Usamos "contar" para enumerar, pero no sólo cosas con cualidades homogéneas, sino también eventos, sucesos... Pero contar también es "ajustar cuentas", evaluar lo que tenemos y lo que debemos y, si estamos en el papel de quien da esas cuentas, obligadamente tenemos que justificar el resultado de la misma". (Acevedo, 2009); (Isunza, 2003).

entre agencias del Estado, mientras que la rendición *vertical* de cuentas se refiere a las relaciones de control de la sociedad al Estado” (Schedler, 2007, p. 33). Observemos la siguiente figura:

Figura I. 2. Marco Analítico de RDC



Fuente: Traducido de Kenney, Charles (2003).

La RDC con esta lógica se piensa como un proceso que considera la relación compleja de colectividades, es decir, podemos visualizar el término como la relación entre un ente denominado Estado que rinde cuentas a otro ente llamado ciudadanía bajo las premisas anteriores, pero con una infinidad de situaciones que pueden alterar el sentido la RDC, es decir, pueden existir distintos escenarios en el que se desenvuelve el proceso, aspecto que más adelante retomaremos.

Si bien es cierto que *Accountability* se le utiliza principalmente en lo referente a la prevención de actividades ilegales o corruptas de funcionarios públicos, autores como Ackerman (2004) consideran que el concepto debe contener el diseño e implementación de programas gubernamentales circunscritos a lo que entendemos como deberes públicos básicos por los que responden los servidores públicos. Al respecto, *Accountability* puede significar “el responsabilizar

a individuos u organizaciones por sus actos, midiéndolos en la forma más objetiva posible” (Paul, 1992, p. 1047).

Notamos la presencia de un agente llamado *ombudsman* (defensor del pueblo), que a grandes rasgos cubre el rol de vigilar a los tres entes en el terreno de los derechos humanos⁶² y el apego a la legalidad para señalar el abuso de poder.

La RDC desde el ámbito del control del Estado significa la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia. La RDC es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño” McLean (1996), citado por (Ugalde, 2002a: 9).

El concepto de RDC se le asocia a los marcos de referencia actuales como la democracia, las transiciones políticas, el control del poder, el buen gobierno⁶³ y la reforma de los Estados (Schedler, 2007). Recientemente estudios como los de Harlow (2002), McIntyre (2006) y Held, and Koenig-Archibugi (2005) han abordado la *Accountability* en relación a la globalización, la gobernanza y en constituciones de reciente creación. El primero, desde las experiencias europeas de RDC, sostiene que la globalización como contexto tiene que ser asimilado como una oportunidad para los ciudadanos en la medida que hagan valer sus derechos ante los diferentes regímenes estatales aprovechando las tecnologías de la información para la vigilancia extrema de las acciones del gobierno y compartiendo experiencias con otros agentes sociales.

El segundo parte de la experiencia Europea, particularmente los miembros de la UE para sostener que los ciudadanos deben penetrar en las esferas institucionales, pero antes estableciendo principios legales básicos que les facilite su actuar; esto último se asocia con los dos últimos que plantean una revisión minuciosa de las constituciones a fin de rediseñarlas para establecer criterios

⁶² En síntesis, se refieren a los derechos económicos, sociales y culturales los que han dotado al mundo de movimientos y organizaciones por los derechos humanos de herramientas técnicas y conceptuales para avanzar en la exigibilidad de todos los derechos, ampliando asimismo la perspectiva popular de los derechos como simplemente circunscritos a los civiles (cuando no sólo a las violaciones de los mismos) (Diccionario Temático CIESAS).

⁶³ Ackerman (2004) considera que la única forma de garantizar el buen gobierno es institucionalizando una fuerte estructura de RDC que haga responder a todo funcionario del Estado por sus acciones en su calidad de servidor público.

muy específicos que garanticen la oportunidad de penetrar eficazmente en el quehacer de los Estados, particularmente de figuras supra-nacionales como la UE.

Sin embargo, este instrumental tiene que ser manejado por alguna persona o grupo de individuos que se responsabilicen de la tarea de vigilar y controlar el accionar del Estado; este es el punto de quiebre entre lo que se establece jurídicamente en el contrato social y el accionar político, o bien, la puesta en marcha de las prácticas necesita de actores dispuestos, al menos en el papel, de accionar los controles para los fines establecidos.

Bajo este marco analítico, podemos comprender que la RDC tiene que traducirse en prácticas que, con el tiempo, se estandarizan para después formar parte del discurso cotidiano de las prácticas de control sobre el poder del Estado, es decir, se trata de procesos y a su vez procedimientos que tienen como razón de ser el cumplimiento de metas u objetivos, que en este caso es la de controlar a los responsables en el gobierno para que rindan cuentas.

Consideramos oportuno adicionar un argumento adicional para clasificar la RDC desde el punto de vista institucional, en base al razonamiento de Fox (2006). Al respecto tenemos la RDC política, la cual se refiere a los mecanismos formales por los cuales las autoridades electas adquieren la responsabilidad por sus decisiones y rendimiento. Los límites de esta categoría son la impugnación civil y social sobre la RDC de los detentores de poder, los cuales, se dan fuera de del ámbito formal de las instituciones de representación política. Es así que se acuña el término de *política de RDC*, el cual sugiere una gama de esferas públicas dentro de las cuales los actores determinan si se hacen responsables a los detentores del poder por sus decisiones y de qué manera. Básicamente utilizando el concepto de sinergia propuesto por O'Donnell (2004), es que se busca entender las posibilidades de interacción entre los agentes de RDC al interior y al exterior del Estado.

En este sentido, se considera pertinente entender la definición de RDC desde esta óptica, estableciéndola como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna. Así, podemos igualar o constatar el concepto de *Accountability* o RDC en términos más prácticos o institucionales. O'Donnell (2000),

Schedler (2007), Kenney (2003). Observemos las siguientes tablas que sintetizan todas las perspectivas anteriores.

Tabla I.4 Rendición de Cuentas desde el Marco Analítico, primera parte.

| | Tipos de RDC | Esfera de Acción | Instrumentos | Actor Responsable |
|---|--|--|---|---|
| Controles Clásicos del Poder (Rendición de Cuentas Política) | Revisión de Cuentas | Estado | Fiscalización de la Cuenta Pública | Entidad de Fiscalización |
| | Control Burocrático y Administrativo. | Estado.- Poderes, Instituciones, Órganos Internos. | Poder Ejecutivo.- Instituciones Especializadas (Control Burocrático) Poder Legislativo.- Interpelaciones, Debates Parlamentarios, Juicio Político, Aprobación del Presupuesto y Cuenta Pública. Poder Judicial.- Controles jurisdiccionales del Proceso administrativo, o Contencioso-Administrativo | Poder Ejecutivo.- Contraloría Administrativa Poder Legislativo.- Contralorías Internas, Congreso Poder Judicial.- Tribunales de lo Contencioso Administrativo |
| | Preventivo | Estado.- Poderes, Estado.- Instituciones, Órganos | Ejecutivo.- Autorizaciones Legislativo.- Aprobación del Presupuesto Judicial.- Suspensión de la acción de un acto. | Ejecutivo.- Secretarios de Despacho Legislativo.- Legisladores Judicial.- Jueces |
| | Concomitante | Administración del Estado | Estructura Jerárquica | Poder Ejecutivo |
| | Posterior | Instituciones, Órganos | Procedimientos Administrativos recursivos; Acciones Judiciales de Impugnación; Acciones Ex – Post de los organismos de control | Órganos Especializados |

Fuente: Elaboración propia con base en Isunza (2006), Ackerman (2004), Kenney (2003), Goetz y Jenkins (2001), O'Donnell (2000), Groisman y Lerner, (2000), Muñoz (2000) y Fox (2000 y 2006)

Tabla I.5 Rendición de Cuentas desde el Marco Analítico, segunda parte

| | | | | |
|--|-------------------------------------|---|--|---|
| Controles Modernos del Poder (Política de Rendición de Cuentas) | Electoral | Estado, Poderes y Sociedad | Proceso Electoral | Partidos Políticos, Ciudadanos |
| | Derechos Humanos (Ombudsman) | Estado, Poderes y Sociedad | Denuncias de hechos | Organismo Público Autónomo |
| | Social | Estado, Poderes y Sociedad | Crítica Moral y Pública. | Ciudadanos, Asociaciones Cívicas y Medios de Comunicación. |
| | Internacional | Estado, Poderes, Organismos Multilaterales, Sociedad Civil. | Controles Sociales Locales | Sociedad Civil |
| | Diagonal | Estado, Poderes, Sociedad Civil, Ciudadanos | Controles Híbridos (Horizontales y Verticales) | Órganos Ciudadanos al interior de las estructuras gubernamentales |

Fuente: Elaboración propia con base en Isunza (2006), Ackerman (2004), Kenney (2003), Goetz y Jenkins (2001), O'Donnell (2000), Groisman y Lerner, (2000), Muñoz (2000) y Fox (2000 y 2006)

1.13 Transparencia y Rendición de Cuentas⁶⁴

En términos concretos, la creencia generalizada es que el proceso de la transparencia, consistente en divulgar la información acerca del desempeño gubernamental, representa un instrumento para impulsar la rendición de cuentas. Estas innovaciones incluyen la expedición de leyes y la creación de agencias a favor del derecho público a la información (Fox, 2008).

Con base en lo anterior y tomando en cuenta las tipologías de transparencia y rendición de cuentas, sus instancias se ubican en las fronteras entre el estado y la sociedad, es decir, funcionan como interfaces que tratan de coordinar intereses, que de acuerdo a los autores revisados combinan los controles horizontales con los verticales para establecer una rendición de cuentas transversal o diagonal, que en términos institucionales significan instancias donde el estado y la sociedad comparten el poder. Los ejemplos emblemáticos son los consejos ciudadanos que forman parte de los institutos electorales para el caso mexicano, aunque también se han documentado casos de las dependencias federales en el ámbito rural que han impulsado la concertación social a través de consejos regionales que funcionan como instancias que deliberan en un contexto representativo y

⁶⁴ Este apartado se construyó en base a los argumentos del trabajo de Jonathan Fox (2008).

plural, tal como la democracia enseña. La crítica de fondo es que hasta el momento no se han documentado experiencias sobre todo a nivel local que diluciden el desempeño e impacto de este tipo de instancias.

Hasta aquí la transparencia es vista como un instrumento pro-rendición de cuentas y se basa formalmente en la inspección colectiva y ocular que contrasta con los mecanismos de queja individual que promueven las actuales agencias pro-transparencia. Fox (2008) señala entonces algo interesante, existen dos escuelas de transparencia en relación con los instrumentos. 1) La vieja escuela que establece sistemas de inspección colectiva donde se obliga categóricamente a dar la cara; 2) La nueva escuela que promueve el anonimato para denunciar (vía buzón de quejas o un número de atención) con fines de garantizar la protección de quien se queja. Esto es, transparencia en asamblea o reunión o bien, por medio del anonimato o el buzón de voz.

Estos son los límites reales de la transparencia y del por qué no es rendición de cuentas. Se reconoce que los marcos conceptuales de las ciencias sociales presentan serias dificultades para entender los diversos caminos causales mediante los cuales ciertas reformas en pro de la transparencia logran o no influir en los comportamientos colectivos e individuales.

El centro del debate es el límite real de estas reformas e incluso de las instancias ya creadas para hacer responder a los señalados, es decir, estas siguen careciendo del respaldo institucional para ser obligatorias, aplicar sanciones, brindar protección y ofrecer compensaciones (Fox, 2008).

La literatura gobernanza nos invita a reflexionar en el problema del desempeño en términos de su carácter organizativo, es decir, hacerse de recursos y aliados para conseguir sus propósitos. Esto queda más claro de la siguiente referencia:

El supuesto poder de la transparencia depende, en la práctica, de la disposición y de la capacidad de los actores civiles y sociales interesados, de los medios de comunicación, de la competencia de los partidos políticos, y por supuesto de la capacidad y autonomía del poder judicial – todo para dar seguimiento a los hechos revelados por la transparencia (Fox, 2008, p.185).

Todo esto daría pie a otras discusiones, qué hechos específicos deben divulgarse ampliamente y cuáles otros no. Por el momento este no es el punto de nuestro interés, sino mas bien recalcar que

cualquier impulso, iniciativa o interés de reforma que impulse la transparencia estará en función de las capacidades de otros actores, en términos de que sean capaces de analizar y criticar la acción a partir de la disponibilidad de la información.

Fox (2008) nos expone que esto genera ciertas cosas que deben ser aclaradas. Primero, se tiene que pensar cuáles serían los objetivos de impulsar reformas que impulsen la transparencia. Podemos enlistarlos de la siguiente forma:

Tabla I.6. Objetivos de la Transparencia

| Objetivos | Medidas | Alcances | Razones |
|---|--|--|---|
| Control de la Corrupción | Fiscalización del Gasto Público con el fin de identificar malos manejos financieros (divulgación de contratos gubernamentales o datos presupuestales) | Gran distancia entre expectativas y resultados, los objetivos no se cumplen totalmente | Varios actores encargados de sancionar abusos no han cumplido su cometido (Sistemas de auditoría y judicial) |
| Mejorar el Desempeño Gubernamental | Establecer si el poder ejecutivo está en la práctica destinando los recursos públicos de acuerdo a las disposiciones del legislativo – Instrumentos de medición y evaluación del desempeño gubernamental | El poder ejecutivo se las ingenia para eludir la voluntad legislativa | Falta de capacidades técnicas de parte del poder legislativo para demostrar ineficiencias y evidenciar favoritismos |

Fuente: Elaboración propia en base a Fox (2008)

Segundo, pensar en que existirán conflictos entre dos tipos de rendición de cuentas que son la institucional y la individual; este dilema es al que se enfrentan los que indagan en las acciones de las instancias públicas, el cual consiste en priorizar, es decir, enfocarse en la responsabilidad individual o bien, detectar las fallas del sistema en conjunto, que implica tomar en cuenta que es un conglomerado de acciones y decisiones de varios individuos.

Tercero, se tiene que ser crítico para aceptar que no tenemos suficiente control para garantizar la calidad de la información oficial; el dilema estriba en que existen datos oficiales que no necesariamente representan información confiable o al menos relevante. Esto hace pensar en una falta del control de calidad en la información. Esta situación se resuelve al señalarse quién es el

responsable de crear una agenda de evaluación o investigación, qué tipo de preguntas y en base a qué indicadores lo hace. Cabe hacer mención que diferentes reformas institucionales a favor de la transparencia varían mucho en términos de su grado de obligatoriedad, es decir, se pueden reconocer tres tipos de obligatoriedad de acuerdo con las ideas de Fox (2008): 1) Divulgación voluntaria; 2) Divulgación aparentemente obligatoria y; 3) Divulgación realmente obligatoria. La crítica más común es que al no establecerse un control de calidad en la información, incluso el carácter obligatorio sería irrelevante pues no habría un cotejo. De ahí que la sociedad civil tenga que asumir un rol de verificación, como antes ya se había apuntado.

Cuarto, lo anterior da pie a establecer otro tipo de distinción de la transparencia oficial que si bien no se reconoce, está presente, es decir, puede ser clara y también puede ser opaca; esta distinción explicaría la situación de doble juego, por un lado los discurso políticos que la reconozcan y acepten públicamente y por otro lado, fuerzas institucionales que no les convenga intenten ocultar sus acciones o bien, se expresen de manera indirecta a través de medidas que sirvan para dejar la impresión de que son realmente transparentes.

De manera más clara, nos referimos a transparencia opaca como a las formas de difusión de la información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones (Fox, 2008), es información que se divulga pero que no es confiable.

En contraste, la transparencia clara, es referida a los programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de los recursos (Fox, 2008). Esta transparencia permite a los interesados (funcionarios, tomadores de decisiones, beneficiarios) puedan advertir estrategias de cambio constructivo para la institución que vigilan.

Ejemplos de esto abunda en la actualidad y que se pueden generalizar como iniciativas, por lo común autónomas, de sectores civiles, periodísticos o gubernamentales que han hecho investigaciones acerca de violaciones a los derechos humanos o que tratan de señalar responsabilidades civiles, administrativas o penales en cuanto al cumplimiento de la normatividad,

como en el caso de las empresas que se niegan a difundir su información de emisiones de desechos tóxicos.

Quinto, lo anterior obliga a realizar una serie de precisiones conceptuales que tienen que ver con diferenciar las propuestas de transparencia, es decir, los que están preocupados por transparentar la acción pública y los que ofrecen instrumentos palpables para llevarlo a cabo. La combinación analítica que propone Fox (2008) funciona para establecer las diferencias entre buenas intenciones y capacidades para incidir, o en otras palabras, el proceso de transparencia presenta dos dimensiones: 1) la divulgación y el acceso público a la información, entendida como disponibilidad de datos y; 2) la “responsabilidad” o la capacidad para hacer responder, es decir, exposición de motivos y justificaciones (¿cómo y por qué tomaron las decisiones?). De manera detallada presentamos los siguientes cuadros que explican las dos dimensiones y las consecuencias de ambas.

Tabla I.7 Capacidades para la divulgación y acceso público a la información

| Buenas Intenciones | Capacidad para incidir |
|--|--|
| Divulgación voluntaria | Divulgación obligatoria (con pisos mínimos y capacidad para establecer la divulgación obligatoria de documentos específicos) |
| El universo de posibles solicitantes es formalmente limitado | El derecho a solicitar información es universal |
| La cobertura del derecho al acceso es parcial | La cobertura es completa o con excepciones acotadas con precisión |
| La calidad de la información divulgada no se verifica | La calidad de la información es verificada por terceros |
| Los funcionarios responsables no están identificados | Funcionarios responsables están identificados |

Fuente: Tomado de Fox (2008) p. 194

Tabla I.8 Capacidad para hacer responder: Instrumentos para la “Responsabilidad”

| Buenas Intenciones | Capacidad para incidir |
|---|--|
| Entidad semiautónoma (respecto al nombramiento de la dirección, a la seguridad en el empleo y a los recursos institucionales) | Entidad autónoma (autogobierno) |
| La cobertura del derecho al acceso está limitado a documentos gubernamentales existentes | Hay capacidad para producir información acerca del desempeño institucional |
| Los testimonios de los funcionarios son voluntarios | Hay capacidad para citar y hacer comparecer a funcionarios responsables |
| | Hay capacidad para tomar testimonios anónimos de demandantes afectados |
| | Hay capacidad para sancionar a funcionarios que niegan o manipulan información gubernamental sujeta al derecho de acceso público |
| | Hay capacidad para fincar públicamente responsabilidades institucionales debido a fallas cometidas. |

Fuente: Tomado de Fox (2008) p. 195

Tabla I.9 Consecuencias: Capacidad para impulsar cambios posteriores a la divulgación

| Buenas Intenciones | Capacidad para incidir |
|--|---|
| Hay capacidad para monitorear respuestas institucionales después de la detección de fallas | Hay sanciones para funcionarios que violaron estándares o derechos |
| Los informantes no tienen derecho a ser protegidos | Hay capacidad para proteger a denunciantes gubernamentales de eventuales represalias (<i>whistleblower protections</i>) |
| La capacidad para compensar o corregir está sujeta exclusivamente a la discreción de autoridades administrativas, políticas o judiciales | Hay capacidad para compensar o subsanar a los afectados (en caso de daños precisos) |
| No inciden en las políticas públicas | Hay capacidad para actuar y promover cambios institucionales significativos a fin de atender problemas sistémicos. |

Fuente: Tomado de Fox (2008) p. 196

Sexto, ambas vertientes deben ser articulados con el concepto de rendición de cuentas para engendrar a su vez dos tipos, la rendición de cuentas blanda y la dura. Al entender esto, se precisa su relación con la transparencia y queda claro que tendríamos elementos para entender la realidad.

Derivado del discurso anterior, congeniamos que el proceso de transparencia exige respuestas, no obstante, esta última no es suficiente para hablar de rendición de cuentas, de ahí que se prevean las consecuencias, es decir, que pasa si existen transgresiones. De lo contrario, cualquier acto explicado fácilmente puede ser confundido con actos de rendición de cuentas.

Así, la transparencia mostró dos caras, la opaca y la clara. Por lo que la rendición de cuentas también comparte el mismo destino a presentar dos facetas, la blanda y la dura. La primera se refiere a la responsabilidad o *answerability*, mientras que la segunda tiene que ver con la responsabilidad pero reforzada con capacidades de aplicar sanciones.

Fox (2008) clasifica las capacidades institucionales a fin de que podamos asociarlas con la transparencia y la rendición de cuentas. 1) Capacidades de divulgación y acceso a la información; 2) Capacidades de responsabilidad y; 3) Capacidades de sanciones o compensaciones. La siguiente tabla lo clarifica:

Tabla I.10 Primer Acercamiento conceptual a la relación entre la transparencia y la rendición de cuentas

| Transparencia | Rendición de cuentas |
|--|--------------------------------------|
| Divulgación y acceso a la información | |
| <i>“Responsabilidad” institucional</i> | |
| | Sanciones, compensaciones o remedios |

Fuente: Tomado de Fox (2008) p. 197

Cuando solo está presente la primera capacidad, decimos que la institución ejercita la transparencia. Cuando se manifiesta la tercera capacidad, entonces la institución está haciendo valer la rendición de cuentas y ofrece posibilidades de exigencia de cambios en el comportamiento institucional. Entre ambas capacidades, se plasma la categoría de responsabilidad, que en términos operativos representa un área de traslape entre ambos procesos. Cuando nos ubiquemos ahí, quiere

decir que las agencias no solo divulgan información existente, sino que investigan y producen información sobre el desempeño.

Ahora bien, bajo el argumento de que la transparencia no necesariamente genera rendición de cuentas, Fox (2008) alude que sí lo hace en términos de la diferenciación conceptual. La transparencia al poseer dos vertientes (la opaca y la clara), así como la rendición de cuentas (la blanda y la dura), el área de traslape entre transparencia y rendición de cuentas se nos revela. Veamos el siguiente cuadro:

Tabla I.11 Segundo Acercamiento conceptual a la relación entre la transparencia y la rendición de cuentas

| Transparencia | | Rendición de cuentas | |
|---------------------------------------|--|--------------------------------------|-------------|
| Opaca | <i>Clara</i> | <i>Blanda</i> | Dura |
| Divulgación y acceso a la información | | | |
| | <i>“Responsabilidad” institucional</i> | | |
| | | Sanciones, compensaciones o remedios | |

Fuente: Tomado de Fox (2008) p. 197

El área de responsabilidad institucional incluye a la transparencia clara y a la rendición de cuentas blanda. En ese sentido, se establece que la transparencia clara es una forma de rendición de cuentas blanda. En este mismo tenor cuando nos refiramos a la rendición de cuentas dura, ya no estaríamos en el terreno de la transparencia, sino pasaríamos a enfocarnos en él y su relación independiente con el estado de derecho, el sistema político y la capacidad de incidencia en la sociedad civil tal como lo hicimos con la transparencia.

1.14 Precisiones hacia la Rendición de Cuentas Blanda: La Política de Transparencia

Los discursos teóricos en pro de gobiernos más democráticos y mejor administrados reconocen que el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran sustentados en algo más general, el control gubernamental desde los enfoques clásicos del gobierno y en las actuales circunstancias de la democratización. Al respecto, el tema ha sido tratado desde el punto de vista electoral (Ferejohn, 1999; Fiorina, 1981; Key, 1966; Maravall, 1999, Powell, 2000; Prezorski, Stokes y Manin, 1999). También se atribuía a temas relacionados con la Administración Pública (Day y Klein, 1987) y los contrapesos interinstitucionales (Woodhouse, 1994).

Sobre los discursos contemporáneos, el análisis gira sobre todo con temáticas asociadas a la democracia (O'Donnell, 1998; 2003; Mainwaring y Welma, 2003) donde estos argumentos no se conciben sin esquemas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.

La literatura nos enseña que en Estados con ideología o tendencias democráticas existen dos medios de control vertical: El Control Electoral⁶⁵ y el Control Social (societal). El primero se concibe bajo el argumento de que los votantes poseen la capacidad para premiar y/o castigar el desempeño de sus representantes a través del ejercicio electoral; las elecciones son el mecanismo para estimular la responsabilidad del gobierno; el segundo está basado en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios.

O'Donnell (2000) los interpreta al mismo tiempo como mecanismos de crítica moral y pública para hacer ver a los gobernantes sus deberes. La finalidad de estos controles es la de reforzar a los controles clásicos en caso de que no funcionen de modo efectivo, aunque no se espera que los nuevos controles los suplan del todo.

Sin embargo, estas relaciones suponen también prácticas determinadas, con contenidos y procedimientos definidos. Puesto que el poder es concebido como un mandato del pueblo, quienes lo ejercen son sus representantes, por lo que éstos deben rendir cuenta de su actuación y estar

⁶⁵ Recordemos que algunos autores como Loewenstein (1970) consideran que el Electorado estaría relacionado de forma directa en los controles internos de RDC en la medida que el poder político está en juego.

sometidos a controles emanados de la sociedad y reconocidos por el sistema gubernamental al interior de su estructura. Este supuesto constituye por un lado el refuerzo de los controles clásicos, pero también ofrece la oportunidad de que aparezcan controles sociales (modernos), de modo que los criterios innovadores no reemplazan a los clásicos, la dirección es que o los perfeccionan o simplemente se complementan Groisman y Lerner (2000). Esta aproximación conceptual separa analíticamente la RDC pero también operativamente.

Es pertinente también señalar que la discusión tiene mucho que ver con una crisis de representación⁶⁶, donde los representantes no incorporan los intereses de sus electores, sino que se alejan de ellos y se inclinan hacia beneficios de los grupos en el poder. La discusión de la representatividad nos lleva precisamente a considerar lo siguiente:

Al inicio también en nuestras democracias, las elecciones se concebían como un instrumento cuantitativo destinado a hacer selecciones cualitativas. Pero a medida que pasó el tiempo, el gobierno de la mayoría se ha convertido en un "gobierno de la cantidad" regido por la máxima: obtener el máximo número de votos como se pueda y a como dé lugar. Si las elecciones estaban destinadas a seleccionar, han llegado a mal seleccionar, sustituyendo así la "dirigencia valiosa" por la dirigencia sin méritos. (Sartori, 1996, pp.5 - 6).

Más recientemente la aparición de los promotores y defensores de los derechos humanos (*ombudsman*) en términos institucionales (comisiones de los derechos humanos) se conciben como los puntos de referencia y encuentro de las luchas por la justicia, la exigencia de los derechos humanos para todos y el reconocimiento de la sociedad civil en la política; asimismo representan un auxiliar y una herramienta de la RDC en cuanto a fomentar las prácticas que tiendan a consolidar los derechos políticos de los ciudadanos basados en la ideología de la democracia participativa.

Al respecto, otros autores han ampliado y afinado el instrumento tipológico propuesto por O'Donnell (Isunza, 2003: 5). Por ejemplo, Muñoz (2000) aumenta una dimensión externa al marco del Estado nación, con los mecanismos de control internacional (o extraorgánicos). Éstas han

⁶⁶ "El significado fundamental de "representación" es estar presente en lugar de otra persona en beneficio de sus intereses. Las dos características que definen la noción de representación son por lo tanto: 1) una sustitución en la que alguien habla y actúa en lugar de otro; 2) sometida a la condición de que el representante actúa en beneficio de los que son representados." (Sartori, 1996, p.1)

llamado la atención sobre las amplias perspectivas para los mecanismos de RDC que incluyen una combinación de actores sociales locales y redes internacionales de vigilancia sobre los organismos multilaterales y las políticas públicas que se realizan en esas instancias Fox y Brown (1998). Por otra parte, “estos últimos autores insisten en la necesidad de mecanismos de control que vayan desde la sociedad civil local hacia la esfera internacional, pasando por la nacional, en correspondencia con la integración multinivel del proceso de las políticas públicas en el presente” (Fox, 2000, p.16).

La literatura identifica que a través de la participación de la sociedad civil⁶⁷ se puede asegurar la activación más inmediata de los controles horizontales (Isunza y Olvera, 2006). Es así que “el concurso de grupos comunitarios, ONG y ciudadanos en general es uno de los factores más importantes que contribuyen a explicar los buenos resultados de los mecanismos de rendición de cuentas” (Ackerman, 2004, p.10).

La participación de la sociedad civil en teoría debe consolidar las estructuras de RDC en base a tres aspectos. Primero, la supervisión directa y la presión que ejercen los actores que representan a la sociedad civil, al igual que el voto popular, sobre asuntos o políticas específicos, pueden servir de complemento a las elecciones como elementos adicionales de la RDC vertical. Esto puede incrementar la frecuencia y claridad de las señales de RDC que los ciudadanos les envían a los funcionarios públicos y, por ende, fortalecer los procesos de RDC vertical, o sea, hacia la ciudadanía⁶⁸.

Segundo, catalogados como acciones de presión externa desde “abajo”, entendidas como las acciones de la sociedad civil que pueden fortalecer la eficacia de los mecanismos de RDC horizontales existentes en el interior del propio estado⁶⁹. “Lo que se pretende en este caso no es la

⁶⁷ Una definición sencilla de sociedad civil en términos de participación se refiere a los ciudadanos, organizados o no, que actúan en forma independiente del gobierno, de los partidos políticos y de motivos lucrativos, que trabajan en pro de la transformación de la sociedad y la gobernabilidad. Entre ellos se encuentran no sólo las organizaciones religiosas y gremiales, los sindicatos, las organizaciones de base y las ONG sino también otros grupos en los que participan ciudadanos que no forman parte de ninguna organización formalmente establecida.

⁶⁸ Como ejemplos de este tipo de participación cabe mencionar todos los casos que abarcan desde las encuestas para supervisar la efectividad de los servicios públicos y las revelaciones de los medios de comunicación sobre infracciones a la ley de los funcionarios públicos, hasta la organización de plebiscitos y referendos Ackerman (2004).

⁶⁹ Por ejemplo, Peruzzotti y Smulovitz (2002) en su análisis de la respuesta social a los asesinatos extrajudiciales ocurridos en Argentina, documentaron la forma como una combinación de movilización, acciones judiciales y exposición a través de los medios de comunicación pueden garantizar que, en efecto, el sistema judicial obre de manera

acción directa de la sociedad contra los funcionarios públicos, como en la primera forma de participación, sino más bien un mecanismo más directo de aplicar presión sobre los organismos existentes para que cumplan su trabajo de modo eficaz” (Ackerman, 2004, p.10).

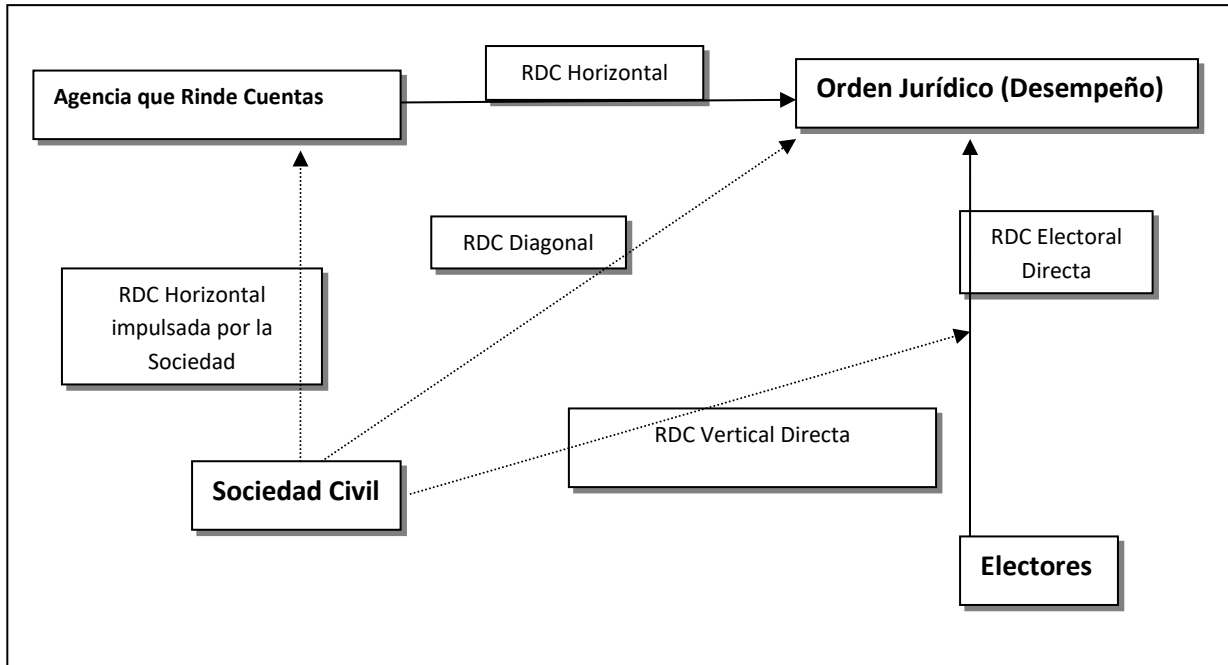
Las exigencias de la sociedad civil respecto a la responsabilidad del Estado adquieren su mayor importancia cuando contribuyen a facultar el propio mecanismo de equilibrio de poderes del Estado. Sacando a la luz los abusos de poder, elevando los estándares y expectativas públicas sobre el desempeño del estado y ejerciendo presión política, la sociedad civil puede instar a las instituciones de vigilancia y supervisión a actuar y a concentrarse en debilitar a los opositores más arraigados de la rendición de cuentas. (Fox, 2000, p. 1).

Tercero, además de la presión externa y el robustecimiento de los mecanismos de control existentes en el mismo Estado, los actores de la sociedad civil pueden participar directamente en las propias instituciones del gobierno dedicadas a la RDC horizontal. Esta participación elimina la división que hay entre los mecanismos de RDC verticales y horizontales, puesto que incluye la participación de actores “verticales” en mecanismos de tipo “horizontal”. Se trata, pues, de una “forma híbrida de rendición de cuentas” que se podría denominar “rendición de cuentas diagonal⁷⁰” (Goetz y Jenkins, 2001: 364). La siguiente figura representa la RDC social.

imparcial, incluso cuando los autores de los delitos están bien conectados con el propio aparato estatal e incluso forman parte de éste

⁷⁰ Entre los casos que ilustran esta forma participación están las juntas ciudadanas asesoras, que cumplen funciones públicas tales como la auditoría de los gastos del gobierno, la supervisión de las adquisiciones y la supervisión de procesos electorales.

Figura I.3. Rendición de Cuentas Social



Fuente: Ackerman (2004), p. 13

Esta forma de participación de la sociedad civil más adelante la recuperaremos como RDC Transversal a través de una interfaz ciudadana. En términos teóricos, esta “representa un viraje tendiente a aumentar la restringida eficacia de la función de guardián que cumple la social civil, que quiebra el monopolio ejercido por el estado en la responsabilidad de control ejecutivo de los funcionarios públicos” (Goetz y Jenkins, 2001: 365).

Sin embargo, la dinámica del proceso depende de su instrumental, el cual, tiene que ser manejado por alguna persona o grupo de individuos que se responsabilicen de la tarea de vigilar y controlar el accionar del Estado; eh aquí el punto de quiebre entre lo que se establece jurídicamente en el contrato social y el accionar político, o bien, la puesta en marcha de las prácticas necesitan de actores dispuestos, al menos en el papel, de accionar los controles para los fines establecidos. Al respecto, la siguiente tabla se muestran las categorías de acción de la RDC Vertical.

Tabla I.12. Categorías de la RDC Vertical

| Categoría | Mecanismos | Ámbito | Objetivo | Institucionalidad |
|------------------------------|---|------------------------|--|--------------------------|
| Co-producción | Comités de Planeación | Proyectos Locales | Eficientizar la provisión de servicios | Baja |
| Liberalismo Social | Amparos, APA | Derechos Individuales | Limitar al Estado | Alta |
| Social <i>Accountability</i> | Protestas y Medios | Áreas Temáticas | Dinamizar los mecanismos verticales y horizontales | Baja |
| Democracia Participativa | Plebiscito, Referéndum | Políticas Públicas | Complementar los mecanismos de elecciones | Alta |
| Co-Gobierno | Consejos Ciudadanos, Instituciones Mixtas | Derechos Fundamentales | Defender al Estado de la Partidocracia | Alta |

Fuente: Ackerman (2006).

Esta aproximación conceptual nos revela una cantidad de instrumentos de los cuales se sirve el modelo gubernamental para llevar a cabo el control de los poderes y de la burocracia⁷¹ del Estado. Lo relevante de este modelo es que incorpora instrumentación moderna que emana de la visión de la soberanía del pueblo y por ende, el control social del gobierno basada en una política de transparencia. El sistema necesita del instrumento de la transparencia para ordenar y exhibir públicamente la información generada por el Estado Moderno.

La política de transparencia definida por Merino (2008) se refiere a la publicidad de la información gubernamental, al conjunto de criterios y cauces de acción que adopta cada una de las organizaciones públicas para el manejo de la información que genera y al mismo tiempo considerar la obtención de los resultados que se esperan de ellas.

La noción para el gobierno es que la transparencia es un elemento de su sistema cuya función es hacer transparente sus acciones. El Derecho de acceso a la información representa la llave de acceso y la transparencia la bóveda donde está la información solicitada, la clave es que es visible (como una vitrina) y se puede pedir lo que se ve. Su función desde el punto de vista de la política

⁷¹ “Uno de los medios más eficaces de fortalecer las capacidades básicas del Estado es la formación de un aparato burocrático honrado, eficiente y eficaz (en otras palabras, “responsable”). Esta labor debe figurar en los primeros lugares de la agenda de prácticamente todos los Estados” (Ackerman, 2004: 1)

es la de evitar abusos del poder, actos de corrupción por parte de los funcionarios y asegurar que cumplan con sus propuestas de campaña electoral, entre otras cosas

En el contexto de la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas juegan un papel fundamental para conformar una sociedad participativa que presione a sus élites, permita su renovación y cambie a sus gobernantes mediante mecanismos electorales y consensuales (Nieto, 2005, p. 401).

Cárdenas (2004) subraya que lo público es el principio democrático de toda Constitución normativa. Cuando se maneja el ámbito público, al igual que en el Estado de Derecho y los principios republicanos, la finalidad es la misma, mantener las interrelaciones entre las delegaciones y las responsabilidades del pueblo de cara a los órganos del Estado. La ideología contemporánea es que este proceso se haga de la forma más transparente, racional, visible y controlada. El argumento es que todo poder estatal nace del pueblo, o sea, de lo público, por lo que es responsable ante él e incide sobre sí.

La transparencia implica la incorporación a la interacción social de un criterio formal e informal, organizacional y político por generar confianza en los intercambios entre sociedad y gobierno y dentro de la propia sociedad. El instrumento principal de la transparencia sería el criterio fundamental de maximización del flujo de intercambio de la información y de las posibilidades de comunicación entre los actores sociales u organizacionales (Arellano, 2008, p. 263).

La transparencia es vista como auxiliar en la rendición de cuentas, en su categorización de blanda (Fox, 2008), puesto que no es suficiente con el compromiso de los funcionarios, sino que se necesita de la construcción de reglas que auspicien y garanticen el proceso de apertura de la información y la garantía de que efectivamente se cumplan; el asunto es que los ciudadanos no se conformen con el derecho de acceso a la información, sino que la utilicen para el fortalecimiento de los canales de participación y el control democrático del poder; posee una facultad inhibidora en términos de limitar el poder de gobierno, es decir, “representa un control de vigilancia que disuade las malas conductas por parte de los servidores públicos y a su vez detectar las fallas o defectos de las políticas públicas en las primeras etapas para su corrección”. (Aguilar, 2007, p. 29-30).

La transparencia la mayoría de las veces es confundida con la rendición de cuentas en cuanto a su característica de obligar a los representantes de los ciudadanos a difundir sus actividades, ventilando información pública esperando que con ello cumpla con el papel de rendir cuentas. Pero esto no es así. El elemento que une a los dos términos es ubicarnos en la parte de responsabilidad vía la participación de la sociedad, inherente al gobierno democrático, y se aspire a otro estadio de rendición de cuentas que incluya las sanciones y las compensaciones pertinentes.

La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que los interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. Al igual que en el caso de la fiscalización⁷², la transparencia es sólo un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas (Ugalde, 2002^a, p.10).

En ese sentido, la transparencia representa un control o instrumento de política que bien puede ser establecido como la mínima expresión de la RDC; en términos de proceso, la transparencia coloca al individuo en un papel más allá del tradicional (pasividad), ya que le ofrece la posibilidad de asumirse como un individuo dinámico (activo), que tiene derechos y al mismo tiempo obligaciones, pero que es capaz de articular demandas en base a la información disponible con calidad en sus argumentos peticionarios, lo cual eventualmente debe permitirle incidir (inclusive de manera directa) en la actividad pública del Estado; en otras palabras, la transparencia ofrece la oportunidad de la vigilancia de los gobiernos (en cualquier nivel) por parte de grupos interesados o ciudadanos y también la exigencia de la justificación de sus acciones y decisiones como figuras públicas, atendiendo a los criterios que la normatividad establece.

⁷² Recordemos que la Fiscalización (y también la Auditoría) son instrumentos clásicos del control gubernamental de la dimensión de Cuentas Públicas.

La rendición de cuentas obliga a los funcionarios a explicar las razones que los llevaron a tomar determinados cursos de acción y no otros. Por ello la inclusión de la sociedad en los diversos programas de gobierno es un elemento que contribuye a potenciar tanto la transparencia como la rendición de cuentas” (Sojo, 2006, p. 336-337).

En el contexto de la democracia, la transparencia se concibe como un derecho garantizado por el Estado, pero tiene sus particularidades. Por ejemplo, el derecho de acceso a la información representa un canal para el fortalecimiento de legitimidad de los gobiernos democráticos. Analíticamente este canal permite fortalecer a la rendición de cuentas horizontal en la medida que representa la entrada manifiesta de la rendición de cuentas vertical, es decir, a partir de las ideas de establecer mecanismos de vigilancia que aludan a poder corregir o ajustar, las presiones sociales se incrementan gestando nociones formales como la Nueva Gestión Pública (NGP)⁷³ y específicamente la idea de la Gobernanza, gobierno participativo o gobierno compartido.

La política de transparencia es un instrumento de rendición de cuentas, es decir, funciona de manera tanto capacitadora de poder ciudadano como inhibidora de conductas y acciones que atenten contra el interés público, representa las acciones de publicar información, pero también invita a inmiscuirse en los intereses públicos. Por ejemplo, el uso de la transparencia en asuntos fiscales de las operaciones del gobierno tiene varias dimensiones.

Primero, en un nivel agregado, la transparencia requiere de la disposición de información confiable sobre las intenciones y los pronósticos de la política fiscal del gobierno. En segundo lugar, se requieren datos e información detallada de las operaciones del gobierno, tales como la publicación de documentos completos sobre el presupuesto que contengan las cuentas correctamente clasificadas para el gobierno central y estimaciones de las actividades cuasi fiscales dirigidas fuera del gobierno. La tercera dimensión consiste, principalmente, en aspectos que tienen que ver con el comportamiento del aparato público, como el establecimiento de reglas claras para resolver los conflictos-de-interés entre los funcionarios elegidos y los designados, libertad en la requisición de la información, un marco regulatorio transparente, apertura en las compras gubernamentales y

⁷³ El concepto puede ser aplicado en una gran variedad de formas, es decir la NGP es un término de diversos significados que puede ser traducido en cuatro diferentes modelos de gobierno: “Gobierno de Mercado”, “Gobierno Participativo”, “Gobierno Flexible” y “Gobierno Desregulado”. Los precursores de la NGP en los últimos treinta años sostienen que la NGP debe regirse por un gobierno mercantil, es decir, que trate a los ciudadanos con criterios de atención al cliente; las críticas a esta perspectiva es que no genera RDC, sino desigualdad social. (Ackerman, 2006).

contratación de personal, un código de conducta para los funcionarios de la administración tributaria, y la publicación del resultado de las auditorías. Estas dimensiones son propuestas por los teóricos George Kopits y Jon Graig. (Elizondo, 2002, p. 42).

El argumento es que el ciudadano, al tener dimensiones claras de transparencia como en el caso de las cuentas públicas, puede aumentar su disponibilidad para discutir con los agentes estatales los aspectos relacionados a la fiscalización, teniendo información pertinente y entrar en un diálogo crítico, es decir, el terreno de la justificación hace su aparición Schedler (2007).

Asimismo, la transparencia y la RDC se han desarrollado como resultado de presiones internas y externas a la esfera gubernamental⁷⁴, pero respondiendo siempre a una doble intencionalidad; por un lado, como contrapeso de los partidos políticos en las luchas por el poder; y por el otro, afianzar los intereses de quienes defenderán el desarrollo nacional ya en el poder.

Sin embargo, esto no es tan simple ya que “no existe una correlación directa e inmediata [...] entre la promulgación de un nuevo marco normativo y la modificación del comportamiento de los individuos en sus actividades cotidianas dentro de la organización y aún más dentro de la sociedad misma” (Vergara, 2005, p. 10).

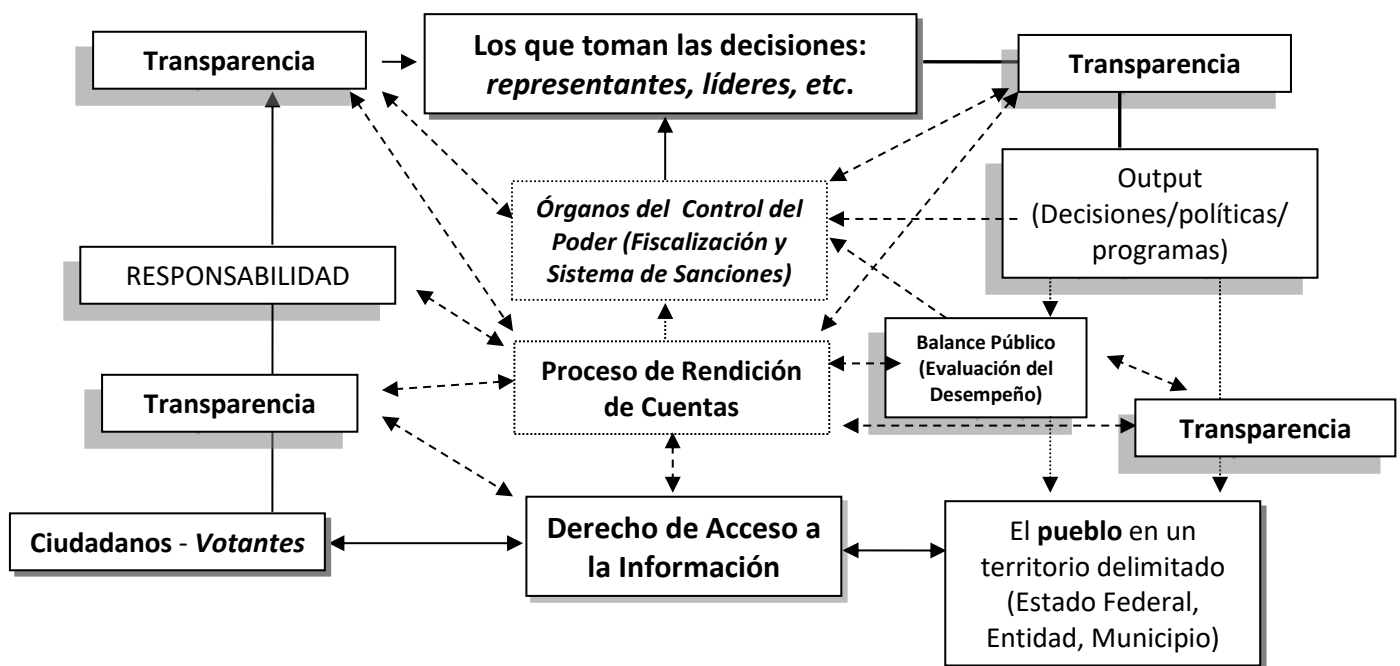
Todo esto puede depender del grado de desarrollo organizacional de las propias estructuras; Habermas considera que esto ocurre sólo cuando la sociedad ha alcanzado cierto grado de educación; Almond y Verba dirían que solo cuando se alcance cierto nivel argumentativo y de cultura cívica; y de cierto grado de ilustración en palabras de Rousseau según Vergara (2005).

Los elementos adjuntos a la RDC, el control gubernamental y la política de transparencia bien pueden ser adicionados al esquema de Held (1992) para entender las implicaciones al sistema político. Se tratan de elementos y procesos asociados los cuales tienen tres funciones: 1) Transmitir información entre los elementos, esto implica generarla, difundirla, transitarla y compartirla entre

⁷⁴ A nivel Internacional, se reconoce la labor de la organización internacional denominada *Transparencia Internacional* fundada en 1993 en Berlín, Alemania. Esta fue creada para combatir la corrupción teniendo como herramienta principal la divulgación de información. Precisamente su expansión en más de cuarenta países, contando las catorce de América Latina incluyendo México, depende de la red de intercambio de información generada por los marcos normativos vigentes de acceso a la información y transparencia. Se reconoce su gran impacto en la percepción de la corrupción y el nivel de transparencia en los Estados, por lo que sus informes son un instrumento muy socorrido por los políticos, analistas e interesados en la materia; asimismo su influencia en las ONGs nacionales que han seguido su ejemplo para exigir sus derechos a la información.

todos los componentes del sistema; 2) Encender las alarmas ante las amenazas que atenten contra el derecho de acceso a la información y transparencia (corrupción, opacidad, clientelismos, etc.), es decir, el proceso de vigilancia debe de mantenerse a toda costa; 3) Apretar los botones del control gubernamental cuando el proceso de RDC lo indique, esto es, cumplir por un lado, con los procesos de fiscalización o sanciones al interior de la esfera de gobierno, o bien, someterse a instrumentos sociales como el señalamiento, el rechazo o un castigo vía las elecciones. Veamos la siguiente figura:

Figura I.4. Flujo de la transparencia y rendición de cuentas



Fuente: Held (1992), con modificaciones propias

Desde la teoría y corroborando algunas de las experiencias, el esquema es ahora más claro, ya que el derecho de acceso a la información garantiza que cualquiera pueda acceder a la información en cualquier punto del sistema; también, los esquemas de transparencia permiten observar lo que produce el gobierno en el sistema, sin embargo los filtros que concretan los resultados hacia los ciudadanos quedan inciertos, es decir, se sabe hacia dónde debe fluir la información, lo que no se sabe es la calidad de la misma, esto sería el trabajo concreto de una política de transparencia.

Es interesante el elemento que representa la evaluación del desempeño, puesto que no es un filtro común, en teoría, es un componente del sistema cuyo fin es proporcionar dictámenes objetivos, concisos, claros, útiles y pertinentes del accionar gubernamental. En general, los órganos de la transparencia no sólo pueden clarificar lo que pasa en el sistema, sino que permiten avalar o cuestionar los resultados del gobierno, incluso aprovechando las conexiones con el resto de los elementos del sistema, así como emitir juicios antes, durante y después de ejecutar la toma de decisiones.

El sistema bajo el esquema de una política de transparencia es una representación de un flujo que lleva información con fines de ajustar las decisiones en el gobierno. Pero este sistema depende no solamente de un esquema organizativo o de elementos que se relacionan. La literatura especializada habla de ciertos elementos asociados que harían posible emprender una política de transparencia, es decir, los que acceden a la información, los que se molestan en ver lo que hace el gobierno, los que se preocupan por los resultados del sistema y en general los que dan contenido al sistema. Nos referimos a las prácticas sociales de los ciudadanos de vigilancia y eventualmente el control de las estructuras del poder político.

1.15 Recapitulación

La transparencia es más que un instrumento que utilizan las instancias para difundir la información al público. Representa un proceso que requiere de aliados en diversos sectores sociales y en el gobierno para establecer normas jurídicas que garanticen el derecho de acceso a la información y de instrumentos e instituciones que salvaguarden los derechos al registro y análisis de la información que posean los órganos de gobierno.

La transparencia tiene como bases institucionales el Estado de derecho y la legalidad que intentan mantener el control del poder político. En un principio el diseño favorecía el interés por la legitimación del gobernante y mantener al pueblo cohesionado a una estructura territorial de Estado-nación, ello bajo el auspicio de la Constitución, donde se establecía la división del poder político a fin de evitar abusos.

Sin embargo, la evolución de la sociedad obligó a replantearse la fórmula de mantener el control gubernamental solamente en manos del gobierno, es decir, se comenzaba a tomar en cuenta de forma incipiente el visto bueno de la sociedad, es decir, la búsqueda de una legitimación social a partir de una valoración de las acciones del gobierno, lo que comenzaba a despertar la inquietud de saber más de lo que hace el gobierno, aspecto que se intensificó en todo el mundo a finales del siglo XX con la transparencia, impactando al Estado de Derecho en términos de que este buscara rediseñarse a partir de las nuevas exigencias de información.

Esto no fue casual, ya que las crisis del Estado desarrollista de finales de los años 80's intensificaron medidas de ajuste que provocaron pérdida de legitimidad de los gobiernos, aspecto que obligó a buscar medios para recuperarla entre los que figura la apertura a la información gubernamental. En ese sentido la democratización sufrida por varios países, como respuesta a la problemática anterior, significaba que los gobiernos volvieran a ser sujetos del estado de derecho solamente que con una vertiente adicional al de legitimidad, las exposiciones a las críticas derivadas de las limitaciones gubernamentales en términos directivos, ahora el problema ya no era el de la legitimidad del gobernante, sino su desempeño (carácter técnico – analítico – organizativo – gerencial).

De esta forma se establecen dimensiones precisas de los gobiernos democráticos (elecciones- control de los poderes- transparencia – participación ciudadana – rendición de cuentas), que se pueden materializar en dos componentes: 1) Los institucionales y; 2) Los Técnicos.

Una de las críticas actuales es que las transiciones democráticas se enfocaron más en las elecciones que en los otros aspectos que involucra el proceso. La lección es que inevitablemente el resto de las dimensiones tienen que ser atendidas, como el caso de la transparencia.

Asimismo, en la práctica coexisten dos enfoques de gobierno, el de la gobernabilidad (relación de gobernantes y gobernados) y el de la gobernanza (cualificar la acción de un gobierno y el manejo de la gestión pública). Respecto a la gobernabilidad, este concepto se comienza a usar para explicar la situación de ingobernabilidad producto de las crisis fiscales de los años 70 en el siglo XX de los países más desarrollados a partir de la contradicción estructural entre el Estado capitalista y su

legitimación política ante la sociedad⁷⁵. Estas ideas se conciben a partir de la discusión acerca de la importancia del orden institucional, ya que sin él no habría libertades para el desarrollo de la democracia y la pluralidad de las ideas.

Huntington, Crozier y Watanuki (1975) elaboran un informe sobre gobernabilidad para la Comisión Trilateral, donde abordan la problemática llegando a la conclusión de que había un exceso de democracia derivado del incremento en las demandas sociales ante la escasez de recursos económicos y financieros para solventarlas. Los autores señalan precisamente una crisis de la democracia y se concibe un escenario de ingobernabilidad.

El sistema se convierte en una democracia anómica, en la que la política democrática deviene más en una arena para la afirmación de intereses en conflicto que en un proceso para la construcción de propósitos en común⁷⁶ (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975, p. 161).

De acuerdo con Puerta (2016), ante el contexto de crisis de democracia, enmarcada por la deslegitimación de la autoridad, la sobrecarga del gobierno y la desagregación de intereses, en los años 80 empiezan a surgir nuevas posturas de concepción de la relación entre las instituciones del Estado y los grupos sociales diversos; es así que a escala global comienzan a cobrar fuerza los planteamientos neoliberales que demandaban que el Estado participara menos en la vida social y se le volviera a dar oportunidad a las soluciones de mercado bajo el argumento de que dichos arreglos serían más eficientes en cuanto al manejo de los recursos hasta entonces públicos.

La gobernanza por su parte se corresponde con un estilo de gobernar que descansa en los principios de la eficacia, la calidad y la adecuada orientación de la intervención del Estado que comienza por la búsqueda de la legitimidad de la acción gubernamental de forma compartida; significa reinventar

⁷⁵ La idea de legitimidad se refiere a la creencia colectiva sobre que las instituciones actuales son mejores que otras que pudieron ser establecidas, haciendo razonable el hecho de que el gobierno exija obediencia de los ciudadanos; pero también está implícito el tema de la eficacia de las instituciones en tanto capacidad de estas para solucionar sus problemas con la sociedad.

⁷⁶ El texto en idioma original es el siguiente: *The system becomes one of anomic democracy, in which democratic politics becomes more an arena for assertion of conflicting interests than a process for the building of common purposes.*

la democracia y explorar nuevas fórmulas de gobernar en el contexto de la globalización, aunque esto no significa que el tema de gobernabilidad se haya agotado, se debe comprender que la ola globalizadora trajo consigo el auge de las denominadas organizaciones no gubernamentales (ONG's) y un creciente protagonismo de la sociedad civil y de diferentes actores públicos (gobiernos locales), privados (empresarios), nacionales (regiones, comunidades) e internacionales (bloques comerciales y financieros) ante las crisis del modelo de Estado democrático.

La gobernanza se puede entender desde su concepción neutral pero también en el desarrollo de sus matices a partir de las prácticas; tal como lo señala Launay (2005), la gobernanza se puede entender a partir del análisis de las acciones públicas llevadas a cabo por un gobierno, pero también se puede abordar en un espectro analítico más amplio si se considera la relación entre el interés de los gobernantes y los gobernados. Reflexionar el término involucra considerar su propia problemática.

La gobernanza...de un lado se presenta como un nuevo motor de la regulación política, social y económica del nivel local al nivel global, una herramienta de renovación del espacio político y de los fundamentos democráticos de nuestras sociedades. De otro lado, se ha puesto en evidencia los efectos perversos de la gobernanza. En efecto, la evaluación del Estado está reducida a la cuestión de la gestión técnica de los recursos públicos y en este sentido abre la puerta a una cierta privatización del campo público y de la decisión política, con lo que finalmente puede terminar justificando las reformas neoliberales en el ámbito político, económico y social. (Launay, 2005, p. 92).

Lo que es un hecho es que su enfoque coadyuva en la generación de instrumentos que permitan el mayor involucramiento posible de los actores diversos de la sociedad en las instituciones de gobierno, y es precisamente en la transparencia donde se encuentra ese mecanismo como un requisito para favorecer la coordinación y el gobierno compartido entre los sectores sociales que la emplean como un instrumento para obligar a explicar las acciones que involucren intereses sociales (*accountability*), o bien, difundir (publicitar) información de interés público; no obstante, como mencionamos, el paradigma de la gobernabilidad aún sigue presente en las prácticas de gobierno, en términos del protagonismo y de la dirección central de la sociedad y que tal vez tolere

los esquemas asociados a la transparencia pero en el fondo las élites del poder político no los terminen por aceptar.

Los mecanismos de acceso a la información se explican desde el proceso de gobierno, o sea, se demanda la producción de documentación, informes o datos que producen las instancias gubernamentales y expliquen sus acciones concretas. La evolución del Estado democrático hacia esquemas de la gobernanza mostró que las posibilidades de los individuos aumentaron en cuanto a la libertad de acceder a la información, con objetivos como el de poder elegir a sus representantes, pero también que su voz sea tomada en cuenta en las decisiones públicas.

Bajo el enfoque de gobierno compartido, el sistema político responde a la interdependencia de los componentes y de ahí que la información sea un insumo requerido para establecer estas relaciones. El acceso a la información es una serie de flujos que mantienen unidos a los elementos del sistema gubernamental. El control político ahora adquiere otra categorización, el control social, basados formalmente en la crítica moral. Estos parten de un razonamiento colectivo, que ayuda a comprender que el sistema político es un ente que recibe y genera información para todos los participantes. Esto necesita forzosamente un piso normativo e institucional que regulen los intercambios de información.

Lo anterior se concibe en términos de que los razonamientos de la calidad de la democracia y el buen gobierno advierten que la información pública que las estructuras gubernamentales generan son elementos que siempre estarán en disputa y por lo tanto tengan que establecerse marcos normativos que garanticen el derecho de acceso a la información y que garanticen otros procesos como la transparencia. Esto último requiere engendrar organizaciones públicas que informen a la sociedad lo que el gobierno hace y genera en base a saber cuáles son los criterios de decisión, qué procesos están siguiendo, a través de qué rutinas y a qué resultados han llegado.

Respecto los resultados, la Nueva Gestión Pública ofrece una serie de criterios que coadyuvan a que los gobiernos sean más eficientes y eficaces y que fortalecerían los argumentos en pro de la transparencia. Podemos destacar la búsqueda de profesionalización de la administración pública,

establecer criterios de medición y evaluación del desempeño, descentralización de las entidades administrativas, etc.

Sin duda estos criterios de eficiencia y eficacia directiva se articulan con los preceptos del buen gobierno. Los razonamientos apuntan hacia un mejor control y vigilancia sobre el poder y la estructura burocrática mediante instrumentos como la fiscalización y esquemas de innovación de que mejoren la administración pública.

Todo lo anterior nos permite discutir el marco específico de la transparencia. Partimos de la concepción del problema de someter a la luz pública al gobierno y a su burocracia, tomando en cuenta que se insertan en un ambiente caracterizado por ser complejo, con una racionalidad propia, con un sistema de valores propios, basados en una cadena de mando y cuyas prácticas obedecen a ciertos códigos que solo ellos interpretan.

Para enfrentar esta diversidad de situaciones, se pueden emplear una tipología de la transparencia para especificar su área de interés: 1) El Derecho de Acceso a la Información para divulgar los derechos (hoy universales) del acceso a la información pública; 2) Iniciativas de transparencia que buscan resolver problemas específicos como el medio ambiente y los derechos humanos; 3) Las evaluaciones externas de las políticas públicas que requieren de un bagaje institucional que empleen criterios analíticos para señalar desajustes e irregularidades; 4) La creación de agencias internas como las contralorías sociales y; 5) Iniciativas desde la sociedad civil que incluyen ejercicios de fiscalización, inspecciones, instrumentos de verificación, observatorios y monitoreos. Estas expresiones de la transparencia forman parte de un mismo proceso, saber qué hace el gobierno.

Los objetivos de la transparencia son principalmente dos: 1) Control de la Corrupción a través de la fiscalización del gasto público a fin de evitar malos manejos financieros y; 2) Mejorar el desempeño gubernamental, a partir de implementar criterios de eficacia y eficiencia para generar mejores evaluaciones que más tarde sean divulgados para su consideración. Ambos objetivos siguen un duro proceso de consolidación.

La rendición de cuentas y la transparencia por lo general han sido siempre confundidas y malinterpretadas. Esto se debe a que no había quedado claro el espacio de acción de cada una, lo cual gracias al tratamiento analítico de Fox (2008) puede aclararse. Existen dos tipos de transparencia (opaca y clara) y también dos tipos de rendición de cuentas (blanda y dura); el sentido es que la transparencia clara es un tipo de rendición de cuentas blanda y viceversa, debido a que significan lo mismo en términos de responsabilidad institucional, o en otras palabras, se busca que se ofrezcan explicaciones del accionar gubernamental. Las sanciones, compensaciones y medios son otra etapa que escapa a la transparencia en sí, aunque sí la puede inducir.

Precisamente este efecto de inducir lo puede adoptar sin problema la política de transparencia, puesto que se refiere a la publicidad de la información gubernamental y al conjunto de principios y vertientes de acción que adoptan las organizaciones públicas para el manejo de la información que produzcan y consecuentemente lo consideren como un insumo para la obtención resultados socialmente aceptables. En otras palabras, representa un instrumento de responsabilidad ya que se requieren generar explicaciones de las acciones y conductas de los responsables de gobierno.

CAPÍTULO II

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL Y LA TRANSPARENCIA

2.1 Introducción

Las discusiones recientes sobre el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas a nivel mundial se han centrado analizar específicamente la conformación de documentos jurídicos y el desarrollo de órganos especializados que busquen alterar la convivencia entre los actores sociales particularmente con ideologías en pro de la democracia, en el sentido de que los ciudadanos se involucren más en los asuntos públicos y se atrevan a participar e incluso poder cuestionar a sus gobernantes.

Con esto en mente, el presente capítulo está destinado a entablar la discusión sobre el recorrido histórico de la transparencia y el acceso a la información a nivel mundial y en México para poder entender que se trata de un proceso enmarcado por acontecimientos muy específicos asociados a la democratización y ciertas innovaciones de la sociedad civil que han configurado el marco normativo especializado en estos tópicos.

El capítulo se divide en cinco apartados. El primer apartado esta destinado a discutir la cronología de la transparencia a nivel internacional con el fin de explicar las tendencias crecientes a las reformas o aprobaciones de leyes de transparencia y acceso a la información. En ese sentido se exponen los principios centrales que toda legislación de transparencia esta obligado a cumplir y se culmina con una discusión de sus implicaciones conceptuales y prácticas para visualizar nuevas reglas de convivencia entre los gobiernos y los sectores sociales.

El segundo apartado se enfoca en describir el proceso de construcción de la transparencia y el acceso a la información en México, destacando los hechos históricos internos que propiciaron los cambios institucionales o reformas constitucionales que instauraron estos principios. En ese sentido es que establecemos tres etapas de construcción de la transparencia: 1) La Constitución de 1917 en su Artículo 6 que establece a libertad de expresar las ideas sin el peligro de ser reprimido

por ello; 2) El marco de la reforma política de 1977, específicamente en el Artículo 6 cuando se establece formalmente el derecho a la información, es decir, que se permite preguntar y buscar información y; 3) El establecimiento de la normatividad específica que garantiza la libertad y el derecho de acceso a la información de las acciones de gobierno en 2002, es decir, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIPG) de 2002.

En el tercer apartado articulamos una breve discusión sobre el proceso de democratización en México y su relevancia para explicar la transparencia en la actualidad que, por principio de cuentas, la reforma del Artículo 6 en 1977 otorgaba certidumbre para incentivar la participación ciudadana en las elecciones democráticas que dieran cierta legitimidad al sistema político en crisis. Aquí es cuando comenzamos a discutir a la sociedad civil en términos de su naciente papel en los procesos democratizadores y más tarde en los asociados a la inspección pública y transparencia. Resaltamos el papel de la sociedad civil organizada, particularmente el Grupo Oaxaca, como factor explicativo del impulso que dio forma a la iniciativa de ley que después se cristalizó en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y en la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (IFAI).

El cuarto apartado está destinado a revisar los impactos de esta nueva legislación a partir de los resultados y discusiones en torno al IFAI. La idea es describir el papel de esta agencia facilitadora de la información, discutir sus principales rasgos y colocarla en el mosaico institucional de forma analítica. Asimismo, se resalta su importancia operativa en términos de sus principales logros, y su impacto en base a ciertos indicadores de transparencia.

Por último, en el apartado seis establecemos las principales críticas a la transparencia en México. En tal sentido es como delineamos un análisis de las normatividades locales a través de ciertos estudios recientes para diagnosticar el estado de la transparencia y acceso a la información en México y ofrecer ese balance a la discusión. Finalmente emitimos las conclusiones del capítulo.

2.2 Experiencias Internacionales de la Transparencia

Los antecedentes cronológicos a nivel internacional los podemos situar desde el siglo XVIII con la promulgación de la *Declaración de los Derechos del Hombre* en Francia (1789) cuando desde la ideología liberal germinaron formalmente los preceptos que estipulaban el sometimiento de los hombres al imperio de la Ley, encontrando una figura concreta como el Estado de Derecho que garantizaría el respeto al derecho a la vida y a la propiedad privada, sentando los primeros soportes de nuestra actual convivencia.

Posteriormente a los reajustes políticos en el mundo surgen nuevas inquietudes por establecer principios del derecho que garantizaran a los ciudadanos poder opinar sobre el cauce de sus vidas y de las que los dirigen. Es así que la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* en 1948, concretamente en su Artículo 19, sostiene el principio de que el ciudadano tiene la opción de investigar, recibir información, emitir su opinión y poder difundir lo que piensa sin limitaciones, aunque concretamente no se sabía con certeza si tratamos el derecho a la información o a la comunicación, algunos piensan que se referían a los dos de manera separada.

La historia reciente de la transparencia se remonta a las primeras legislaciones que abogaban por la libertad de acceder a la información del gobierno y que mencionamos en el capítulo I. A partir de los años 80's es que hubo una explosión de reformas constitucionales en el mundo, producto de las situaciones de vulnerabilidad financiera, que ya discutimos, que provocaron una democratización de las sociedades y por ende consideraran pertinente la formalización de sus marcos regulatorios en torno a este derecho.

De acuerdo a Bovens (2002), esto representa una gran ola que incluye concebir desde una óptica más informada a los derechos humanos, los derechos civiles, los políticos y sociales, aunque se reconoce que existen condiciones para que este tipo de normatividad sea aplicada, la tendencia supone una relación directa entre el derecho a la información gubernamental y las circunstancias sociopolíticas de cada uno de los países.

Si bien es cierto que tales diferencias condicionan la aplicabilidad de las normas, en la actualidad se cuenta con una serie de preceptos normativos básicos que se observa en cualquier normatividad

de acceso a la información en el mundo sin importar el status sociopolítico al que pertenezca. Mendel (2003) considera que dichos principios tienen que estar presentes en la construcción de cualquier LAIP, observemos la siguiente tabla:

Tabla II.1. Principios Centrales de las LAIP

| Principios | Razones |
|--|--|
| <i>Apertura máxima</i> | Las leyes de acceso a la información deben ser guiadas bajo los principios de máxima apertura informativa |
| <i>Obligación de publicar</i> | Las instituciones públicas deben estar bajo la obligación de hacer pública periódicamente información clave |
| <i>Promoción de gobiernos abiertos</i> | Las instituciones públicas deben auspiciar e impulsar activamente el funcionamiento de gobiernos abiertos |
| <i>Alcance limitado de las excepciones</i> | Las excepciones deben estar clara y estrictamente delimitadas y deben someterse a rigurosas pruebas de “daño social” e “interés público” |
| <i>Eficiencia en el acceso a la información</i> | Las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y justa y debe haber la posibilidad de una revisión independiente de todas las respuestas negativas. |
| <i>Costos</i> | Los ciudadanos e individuos no deben ser desalentados de exigir la información pública a causa de costos económicos excesivos |
| <i>Reuniones abiertas</i> | Las reuniones de las instituciones públicas deben tener un carácter público y abierto. |
| <i>El principio de apertura debe ser prioritario</i> | Las leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura informativa deben ser reformadas o abolidas. |
| <i>Protección para informantes</i> | Los ciudadanos e individuos interesados en colaborar con información sobre conductas y prácticas incorrectas deben gozar de total protección |

Fuente: Mendel (2003)

La apertura máxima consiste en un supuesto ideal de que las normas de acceso a la información deben buscar por todos los medios posibles que la información se abra al público, es decir, agotar todas las opciones que impidan su libre acceso. Respecto a la obligación de publicar, el principio pretende que las instituciones públicas, en particular los responsables de ellas a sentirse obligados a presentar la información, aunque no concuerden con ello, es decir, evitar la discrecionalidad de cumplir o no cumplir. Estos principios son complementarios.

El principio de promoción de gobiernos abiertos implica que las instituciones públicas deben poner el ejemplo sin necesidad de que se lo recuerden y para ello tienen que establecer sus propios principios de difusión de la información. Acerca del principio de alcance limitado de las excepciones, esta considera una tesis interesante, no toda información es pública, pero eso tiene

que ser probado de forma clara y delimitada y discutida en términos de interés público o de daño social.

Sobre el principio de eficiencia en el acceso a la información se establecen ciertos criterios básicos como son que las solicitudes tienen que procesarse de forma expedita, justa y con la posibilidad de una revisión independiente ante respuestas negativas. En ese sentido, las solicitudes de información no tienen que representar altos costos a fin de no desanimar a los usuarios. Precisamente un incentivo para el usuario es el principio de reuniones abiertas, es decir, que las instituciones públicas mantengan políticas de puertas abiertas y sus sesiones tengan el carácter público.

Respecto a los marcos normativos independientes del acceso a la información, se tiene que mantener el principio de apertura informativa, es decir, cualquier otra norma que la obstaculicen deben ser reformadas o abolidas. Y el último principio referente a la protección para informantes, se aplicaría a los ciudadanos o individuos dispuestos a colaborar en la denuncia de hechos ilícitos pero que pongan en riesgo su integridad personal, aspecto que debe ser atendido con mucha seriedad.

Si consideramos que estos principios son un “deber hacer” en su estricta dimensión jurídica, diríamos que son consistentes. Pero si lo pensamos en términos de la práctica, nos encontramos ante una serie de situaciones que pudieran en todo caso provocar el incumplimiento con la normatividad planteada, de ahí que necesitemos el vínculo con otra dimensión, lo político, es decir, con el “hacer”. Esta ha sido la interrogante básica: ¿cómo hacer que la norma de acceso a la información pública sea para todos, es decir, para los civiles y los gobernantes?

Las discusiones apuntan hacia el concepto de “responsabilidad”, entendido como el sentimiento por cumplir y hacer cumplir la obligación acordada y que es algo que se puede adherir a las conductas individuales, aspecto que los preceptos normativos dan por sentado; esto se debe a que la dimensión jurídica no alcanza el nivel operativo de los principios centrales. Desde esta óptica las normas de acceso a la información (y en general de cualquier otra índole) necesitan adquirir un sentido de responsabilidad, en otras palabras, tienen que poseer un cauce político o práctico; la idea es entregarle la responsabilidad del acceso a la información gubernamental a la gente, es decir,

transmitir un sentido de propiedad que la haga valiosa y, por lo tanto, atractiva para implementarla, o sea, que sea su derecho, otorgándole una posibilidad de ejercicio.

La justificación de esto es que se ofrece la posibilidad de algo más que la simple acción de pedir informes al gobierno, es decir, la de señalar errores, discutir el rumbo político o castigar los actos deshonestos o que van en contra de los intereses de los ciudadanos.

Así es como el derecho de información se coloca en el centro del debate como un elemento trascendental en la búsqueda del control político desde la sociedad; formalmente se establecen las bases del Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) de cualquier interesado y con eso se abre la oportunidad de plantear escenarios como la rendición de cuentas, que en palabras de Schedler (2007) sería el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder. En otras palabras, el DAIP significaría la representación de acciones concretas que coadyuvarían a conseguir intereses más complejos, esto siempre y cuando el sentimiento de responsabilidad se manifieste.

En síntesis, el DAIP representa un marco jurídico (o normativo) que permite a los ciudadanos (últimos depositarios de la soberanía en el pacto constituyente republicano-Federal) pedir información en términos de que sus representantes están obligados a responder preguntas y que se les garantice un par de cosas: 1) que se les informe sobre las decisiones que los funcionarios públicos hayan tomado y 2) poder indagar en los hechos (información específica) y las razones (pedir justificaciones) de tales decisiones.

La consecuencia coherente es que los gobiernos a su vez tenderían a buscar esquemas de gestión o prácticas que les permitan cumplir con esta tarea, es decir, generarían instrumentos cuyo propósito sería la entrega de la información solicitada por los individuos, es decir, se necesitaría de la Transparencia, entendida como los instrumentos diseñados para hacer visibles a los ojos de todo público el quehacer del gobierno. No obstante, esto es materia de la experiencia que incluye obstáculos y situaciones que han obligado, sugerido o impulsado a los gobiernos a implementar normatividades de acceso a la información gubernamental en sus respectivos ámbitos.

La nutrida evidencia de normatividades de acceso a la información en el mundo nos puede sugerir que se han hecho avances en las prácticas de implementación. Saba (2004) enfatiza que no ha bastado con garantizar las libertades de expresión y opinión, tal como se establece en los contratos

constitucionales en los términos clásicos, sino que además se tienen que garantizar en forma del Derecho, ya que al hacerlo se estaría implicando algo mayor, el que los ciudadanos al recibir la información gubernamental adquieren la oportunidad de opinar, es decir, se tiene la posibilidad de que varios puntos de vista se adhieran a las discusiones de los temas.

La tendencia histórica reciente apunta a que los gobiernos actuales no son capaces de controlar los flujos de información hacia la sociedad, lo cual provoca su necesidad por adaptarse a las épocas actuales ya sea tratando de contener su información, o bien, compartirla con el resto de la sociedad. A este par de escenarios se les puede catalogar como gobiernos acaparadores de información y gobiernos que administran la información, lo cual se explicaría a partir de las condiciones sociopolíticas que enfrentan los países y desde luego al tipo de régimen estatal que tengan.

De acuerdo a las visiones desde el acceso a la información, cualquier tipo de estado se enfrenta a tres retos: 1) control interno de los poderes gubernamentales; 2) en administración pública, tratar con una burocracia creciente, la cual se ha hecho más compleja y difícil de controlar a través del tiempo Arellano (2008), y 3) la evolución de la sociedad hacia estadios donde los individuos se hacen cada vez más críticos y atentos de las acciones de los regímenes políticos, donde el concepto de sociedad de la información encaja bien. Ante esto, los gobiernos enfrentan el problema de saber con precisión qué debe contener una LAIPG.

A nivel internacional, la implicación más representativa de la necesidad del acceso a la información pública en la segunda mitad del siglo XX fue la de figurar como medio para incidir en las elecciones de los gobernantes más idóneos; este encontró eco en la ideología del Estado moderno hacia la democracia, a través de elecciones más limpias y justas bajo la condición de que se tuviera un marco jurídico que garantizara el acceso a la información como incentivo para la participación electoral.

Una vez que se aceptó la idea de que el derecho a la información está fundado en los principios básicos de la democracia como contexto ideal para el buen gobierno y la participación ciudadana, fue posible determinar sus alcances operativos, es decir, la posibilidad de controlar al gobierno de forma directa a través de la responsabilidad compartida. Esto queda sustentado en el siguiente argumento:

Cuando una sociedad haya decidido aceptar a la democracia como su fe fundamental, es elemental que sus ciudadanos conozcan lo que su gobierno está haciendo (...) Ningún gobierno democrático puede sobrevivir sin rendición de cuentas y el postulado básico de la rendición de cuentas es que el pueblo cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno. Únicamente si el pueblo sabe la forma en que su gobierno funciona es que el primero estará cumpliendo con el papel que la democracia le asigna y hacer de esta democracia realmente efectiva y participativa. (Suprema Corte de Justicia de la India de 1981, citado por Roberts, 2001: 262).

De forma más precisa decimos que el acceso a la información se encuentra enmarcado, mas no limitado, en los principios del Estado de Derecho moderno, la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana, tal como ya veníamos argumentando desde el capítulo anterior.

Desde un punto de vista lineal podríamos reducir en un ejemplo concreto lo que implica el proceso de acceso a la información gubernamental más allá de pedir información:

- 1) Las organizaciones o instituciones gubernamentales están obligadas a proveer los servicios públicos fundamentales, así como proteger los derechos básicos. Esto varía conforme a la normatividad de acceso a la información gubernamental de cada país.
- 2) Los ciudadanos deben responsabilizarse de verificar que estas agencias funcionen correctamente, por lo tanto, tienen que utilizar los medios para pedir informes, reportes u otro tipo de instrumento que le permita monitorear las obligaciones anteriores establecidas en la normatividad de acceso a la información gubernamental.

Desde los años setentas y principios de los ochenta ya se le imputaba al derecho de acceso a la información gubernamental un sentido cultural. De acuerdo a Roberts (2001), ésta se interpretaba en base a las prácticas cotidianas que se basaran en la *obligación* de monitorear la conducta de las agencias gubernamentales y con ello poder justificar el derecho de acceso a la información como un mecanismo que les permita a los ciudadanos cumplir con esta responsabilidad.

Esto significaba para las instituciones públicas tener que cambiar su forma de manejar la información, que, si bien en algunos países ya estaba asentado en las actas constitucionales, la realidad es que no estaban reglamentadas u “operativizadas” en las instituciones públicas y mucho

menos arraigadas en un sentimiento de responsabilidad compartida. En otras palabras, en la medida que se comprendió que el acceso a la información requería de un proceso de publicación de la información, se hizo necesario cambiar el sentido de propiedad de la información pública hacia el ciudadano, es decir, hacia un proceso cultural ampliamente conocido hoy en día como la transparencia.

Desde esta nueva óptica, la información gubernamental no sería del que la produzca, genere, posea o adquiera, sino que pertenecería a *todos*, lo que aumenta el espectro de acción de las instituciones que ahora tendrían que prepararse para una creciente demanda de información de parte de los civiles; sin embargo, la evidencia en los años ochenta apuntaba a que los aparatos públicos se resistían a la aplicación de los principios de acceso a la información gubernamental.

Zermeño (1981) argumentaba que esto se debía a que la diversidad de situaciones en cada uno de los países hacía muy complicado homologar los principios con las prácticas institucionales, ya que mientras algunos hablaban de la consolidación democrática, otras experiencias manifestaban la presencia de un Estado débil en términos de cohesión social y mientras no se consiguiera la conquista de la democracia, era muy difícil pensar en esquemas de acceso a la información y transparencia.

En aquel entonces lo que estaba en discusión eran las crisis económicas en el mundo de finales de los años setenta y la incompetencia del Estado (particularmente en los países en vías de desarrollo) por controlar los flujos de información entre empresas y organizaciones transnacionales; los estados en el mundo se vieron rebasados en cuanto al cumplimiento cabal de sus principios normativos para proteger los intereses ciudadanos, poniendo en evidencia la insostenibilidad de sus regímenes que se calificaban además de ineficaces e ineficientes como corruptos e injustos. Estas reconfiguraciones hicieron que se repensara constantemente la idea del Estado en su relación con la sociedad y los alcances de su estructura jurídica-normativa. De esta forma quedaban a la deriva instrumentos estatales eficaces para mediar entre los intereses económicos de los agentes privados y las garantías sociales, haciendo que el acceso a la información quedara para después.

Bajo el supuesto de que la convivencia entre el Estado y la sociedad se fundamentaba en la democracia, ahora la pregunta era cómo mantener la legitimidad⁷⁷ del Estado democrático ante la sociedad. Una idea bastante aceptable de lo que podemos esperar en una democracia es la siguiente: “Un régimen democrático es aquél que reúne las características de contar con una renovación de elites, producida mediante procesos electorales limpios, periódicos, transparentes bajo el respeto y la tutela de los derechos humanos”. (Roberth Dahl citado por Nieto, 2005: 401).

Al mismo tiempo se reconocía la importancia de los roles de las estructuras de organización territorial del Estado, como los municipios o los gobiernos locales, por lo que el razonamiento se fundamentaba a partir de visiones territoriales del control político como el Federalismo; gracias a esto, es posible identificar las relaciones entre distintos niveles de gobierno, a la par con los principios de la democracia (pluralidad y diversidad de voluntades)⁷⁸.

De acuerdo a la literatura, es a principios de los años noventa cuando el argumento de la transparencia encontró eco dentro de este tipo de fuentes; la sociedad informada, y específicamente aquella preocupada por transformar sus instituciones públicas en instancias más confiables argumentaban que los mecanismos de transparencia tenían una gran potencialidad para la búsqueda de la legitimidad de un Estado democrático, ya que podía disminuir los índices de corrupción e incrementar en forma sustancial la eficiencia administrativa del Estado.

La experiencia de España en la década de los noventa es digna de tomarse en cuenta para entender esta tendencia; esto se debe a la similitud de los sistemas legales como con el de México y a las afinidades históricas (en términos de experiencia con un régimen autoritario) y culturales, a pesar de que no sostengan el mismo tipo de gobierno. Sin embargo, el marco legal lo provee la Constitución Española en su Artículo 105, y la Ley 30 de 1992, que encomiendan al órgano judicial la aplicación de las disposiciones legales sobre las peticiones ciudadanas de información bajo el siguiente argumento:

⁷⁷ Descansa en el razonamiento de que las instituciones y estructuras de autoridad son necesarias para la convivencia, por lo que es aceptado que determinadas personas mantengan el control sobre ellas

⁷⁸ Para el contexto de los gobiernos latinoamericanos “los sistemas políticos están en proceso de evolución. Dan cuenta de ello la alternancia en el poder histórica que han experimentado México, Ecuador, Bolivia, Paraguay y Uruguay por nombrar los más emblemáticos. De la misma manera, la lista del número de partidos codificados en el 2008, muestra un sistema político que no ha decantado sus instituciones. La diversidad de partidos y movimientos habla de procesos en evolución” (Latino barómetro, 2008, p.79).

La respuesta a cualquier petición ciudadana de información en otros rubros, no puede exceder un periodo de tres meses. Este marco normativo fomenta la creación de canales de participación y vinculación entre el Estado y la sociedad, a través de “sociedades de información”, que buscan promover la difusión de la información pública y la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, para impulsar el desarrollo social (Valverde, 2004, p.7).

La legislación española que consideraba la petición de información resaltaba los límites del acceso, es decir, hasta qué punto la información es pública y qué tipo de información es restringida, confidencial o asunto de seguridad, lo cual sirvió de modelo para casos como el de México.

La legislación dividió esto en tres grandes categorías: a) información no sujeta al derecho administrativo: Las restricciones de acceso a la información señalan que éste derecho no podrá ser ejercido sobre expedientes que contengan información sobre las actuaciones del gobierno central o de las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas al derecho administrativo; b) información confidencial: Los que contengan información sobre la defensa nacional o la seguridad del estado, o los tramitados para la investigación de delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de derechos y libertades de terceros, o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando; y c) información restringida: también es de acceso restringido lo relativo a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial, y a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria. Valverde (2004).

Al mismo tiempo se daban avances tecnológicos fundamentales que favorecerían esquemas normativos del acceso a la información. Al respecto, el papel de las tecnologías de información y comunicación (TICs), el avance de medios masivos de comunicación (radio, televisión) principalmente y el desarrollo del Internet, incentivaron la propuesta debido a la disminución del costo en la acumulación, ordenamiento y entrega de la información gubernamental al ciudadano.⁷⁹

Tomando en cuenta lo anterior, en los años noventa la discusión se centró específicamente en el conocimiento del papel institucional central del Estado en cuanto al mejor diseño de modelos de control del poder público delegado derivado de un mayor conocimiento de los canales de información pública. Al respecto Strange (1996) consideraba oportuna la idea de reconocer las

⁷⁹ Buenas experiencias documentadas serían los casos de Colombia y República Dominicana.

limitaciones de los Estados para responder a esta nueva situación de la demanda de información pública.

Se suponía que, una vez consumado el acto de las elecciones, era necesario pasar a otro estadio de la discusión, el cual es supervisar a los elegidos democráticamente a ocupar las plazas de mandatarios. El derecho de acceso a la información es insuficiente en sí mismo, se necesitaba generar instrumentos concretos que hicieran público o al menos visible la información, es decir, se necesitaban instancias que garantizaran la transparencia en el gobierno y en otros casos elevar a rango superior la normatividad pertinente.

Al respecto, Bovens (2002) puntualizaba que “en el umbral del fin de la era industrial y con el advenimiento de la sociedad de la información, el mundo necesita ajustar sus marcos constitucionales con el objeto de incorporar los nuevos derechos universales a la información” (Ackerman y Sandoval, 2007: 14).

El razonamiento es simple, el ciudadano ve lo que el gobierno produce (información de sus actividades) y utiliza el acceso a la información para conseguir lo producido, con la finalidad de tomar decisiones electorales, es decir, ¿por quién votará?

De esta forma se puede entender el proceso en la presente década donde las evidencias apuntaban a la creación de agencias, organismos e instancias gubernamentales especializadas y/o profesionalizadas en la transparencia. Al mismo tiempo se recuperaba lo que ya se manejaba en los años ochenta, la cultura de la transparencia. En ese sentido la siguiente definición puede ser útil. “La Transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones” (Aguilar, 2007, p.11)

La experiencia de Gran Bretaña nos puede ayudar a entenderlo mejor. Su base legal es el Acta de Libre Información (*Freedom of Information Act*) publicada en el año 2000. En él se establece que los responsables de garantizar esta libertad son: el Secretario de Estado, la Cancillería de los Lores y el Comisionado de Información; su función es la de resolver las controversias legales que se presenten y tienen como tarea garantizar el acceso a la información, tanto pública como privada.

Las peticiones de información debían atenderse en un plazo máximo de veinte días y al igual que el caso español, tiene sus matices⁸⁰.

De las experiencias internacionales podemos sacar una importante conclusión, el derecho a la información ha tenido que buscar la sistematización, es decir, legislarse, reglamentarse y generar instrumentos a fin de evitar abusos de información que pudieran lesionar a los ciudadanos en lugar de protegerlos. La finalidad primaria de la transparencia es la de combatir los actos de corrupción⁸¹, puesto que sus instrumentos sirven para iluminar y abrir los espacios opacos y cerrados a la vista del ciudadano; también funge como una especie de vitrina transparente que sirve para ver abiertamente los procedimientos que antes se mantenían ocultos.

El argumento es que lo que está a la vista de todos, difícilmente caerá en las manos de la corrupción. Pero si sucediera, la transparencia permitiría identificar tales eventos y eventualmente denunciarlo a fin de que se emitan las sanciones, que formaría parte de un proceso posterior de rendición de cuentas.

La transparencia es como un detector de actos corruptos, por lo que se ha recomendado posicionarlo en aquellas áreas, funciones o procedimientos que presenten mayores probabilidades de caer en este tipo de prácticas deshonestas. La finalidad es que sea un instrumento que genere confianza y contribuya a fortalecer el respeto por la legalidad, sobre todo entre los servidores públicos y también cambie la percepción de los ciudadanos (usuarios) hacia los primeros generando verdaderas relaciones de confianza.

Estudios como el de Ackerman (2004) pone como referente el caso del Instituto Federal Electoral en México como una experiencia exitosa a pesar de la adversidad cultural del gobierno hacia la Transparencia y la Rendición de Cuentas, gestándose como una institución autónoma, en

⁸⁰ Las restricciones pueden ser por *Class Exemption*, relacionadas con los servicios de inteligencia y la seguridad nacional; por *Prejudice Exemption*, que es aquella que perjudica intereses de defensa nacional, negociaciones diplomáticas, relaciones comerciales internacionales, y prevención del crimen, entre otras; *Public Interest Test*, información que está en posesión del gobierno y cuya difusión puede generar beneficios “injustos” a particulares, e incluye también cierta información ambiental, comercial y personal Valverde (2004).

⁸¹ La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un funcionario público (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos, de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, Banfield (1975), Rose-Ackerman (1978) y Klitgaard, (1988).

comparación a otros casos de América Latina, como Brasil que generó un instrumento de participación en el Presupuesto.

Ahora el discurso se centraba en dos elementos trabajando en conjunto. Por un lado, un Derecho de acceso a la información, que representa la responsabilidad compartida de la sociedad y el gobierno por acceder a la información gubernamental; y, por otro lado, la Transparencia que responde particularmente a saber dónde está la información solicitada y proporcionar instrumentos adecuados que faciliten los informes requeridos. La función de ambas es tratar de evitar abusos del poder, actos de corrupción por parte de los funcionarios y asegurar que cumplan con sus propuestas de campaña electoral, todos ellos elementos palpables de acciones de política pública, es decir, de una política de transparencia.

2.3 La experiencia mexicana del acceso a la información y la transparencia

Como antecedente destacamos que en México existió un régimen político que se aferró al poder durante setenta años con artilugios autoritarios y caracterizado por utilizar a discreción los instrumentos políticos y legales, que en teoría fueron diseñados para buscar el desarrollo político y social del pueblo mexicano, para menguar las incipientes expresiones de la opinión pública, censurando e incluso vetando discursos, editoriales y estadísticas Escobedo (2003), siendo que en la Constitución se garantizaba el ejercicio de ellas.

Sin embargo, las reglas del juego eran otras. Prácticamente desde los años veinte hasta finales de los años ochenta, los procesos de la corrupción y la discrecionalidad eran muy comunes entre los servidores públicos en México, llegando a penetrar tan intensamente a las instituciones que operaban bajo la cultura del secreto, “en donde estructuras patrimonialistas y clientelares hacían del desvío de recursos públicos y la manipulación de información un instrumento de distribución del poder político” (Valverde, 2004, p. 5).

El incentivo para proceder en este sistema eran los beneficios económicos y políticos de la corrupción, los cuales se repartían entre los miembros “obedientes” en aras de mantener el orden y la disciplina entre los cuadros burocráticos y políticos.

A través de los cargos públicos y las promesas de poco trabajo y mucho beneficio, el régimen silenciaba y bloqueaba a sus detractores, y una estructura corporativista repartía cuotas de poder (tanto puestos burocráticos como subvenciones o contratos de obra pública) a las diferentes organizaciones afiliadas al partido oficial: el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Desde los años treinta, “el sistema político mexicano construyó un dispositivo de monopolio sindical, de contratación colectiva y la incorporación de muchos sindicatos al partido oficial (CTM, sector obrero, CNC y sectores campesinos adscritos al PRI), al gobierno (SNTE, SUTERM, STPRM y las empresas públicas como PEMEX bajo un esquema posiblemente único en el mundo” (Castañeda y Rodríguez, 2008, p. 55-56).

De acuerdo a Carpizo (2001), la estructura burocrática mexicana era encabezada por un presidente con facultades constitucionales y meta-constitucionales, que concentraba y ejercía el poder político, acuñando el término del presidencialismo como sinónimo del sistema político. Al no tener un marco de servicio civil de carrera, la permanencia y avance en esta estructura burocrática dependía de la suerte del grupo político al que se pertenecía.

El proceso gubernamental era incierto, se distinguía la gran discrecionalidad en el manejo de información por parte de los servidores públicos, y sin instancias externas que les exigieran explicaciones, pese a que en la Constitución existía las formalidades para hacerlo a través del formato del informe de gobierno, el cual cumplía una tramitología más que un pleno ejercicio de rendición de cuentas.

“La perpetuidad en el poder del régimen político les aseguraba protección, a excepción de alguna venganza perpetuada por el grupo en turno en el poder. La cultura del secreto propiciaba una serie de vicios que minaron las bases institucionales de la sociedad mexicana” (Valverde, 2004: 5).

Sin embargo las ineficiencias en las decisiones y el agotamiento del modelo económico de Sustitución de Importaciones (MIS) en la década de los setentas fueron desgastando al régimen, aunado a una nueva ola internacional que pugnaba por una apertura a la información derivados de hechos políticos como el escándalo de *Watergate* que le costó la presidencia a Richard Nixon en Estados Unidos en 1973 (información filtrada en el contexto de su reciente Ley Federal de Acceso a la Información) y en el caso mexicano, lo concerniente a los lamentables hechos del 2 de Octubre

de 1968 en Tlatelolco⁸². Todas estas circunstancias obligaban al régimen al cambio, es decir, a la Reforma de Estado que replantearía sus cimientos hacia procesos democráticos.

El marco normativo del acceso a la información y transparencia en México en su forma actual no se puede entender sin los pasos históricos anteriores que forjaron los principios del derecho de los individuos a la información pública y de la búsqueda de esquemas que otorguen legitimidad a los gobiernos y sus aparatos administrativos.

En el caso de México, la discusión de la transparencia transitó por una ruta influenciada por esta experiencia, pero también tenemos que señalar los antecedentes históricos que sientan las bases normativas del acceso a la información gubernamental y la transparencia: a) el primero nos remite al *Decreto Constitucional para la libertad de América Latina* promulgada el 22 de octubre de 1814, donde se sentaban las libertades básicas que los americanos debían poseer entre las que destacamos la libertad de hablar, discutir y manifestar opiniones por medio de la imprenta. Esto representa un primer intento por materializar un principio, el cual es utilizar un instrumento como la imprenta para hacer saber a los demás lo que se piensa. Y al continuar revisando encontramos las primeras condicionantes al principio cuando se lee *siempre que* (que bien puede interpretarse como un siempre y cuando se cumpla o no se cumpla que...) dando las primeras evidencias por acotar este tipo de derechos. Las condicionantes en la época fueron: a) siempre que no se atacase el dogma; b) siempre que no se turbara la tranquilidad pública y c) siempre que no se ofendiera el honor de los ciudadanos.

Sin duda estos principios desencadenaron las actuales inquietudes por sistematizar el derecho a la información pública. El antecedente inmediato a tal hecho es en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, concretamente en su *Artículo 6*, sentando el principio de la Libertad de Expresión. En opinión de Vega (2008) el camino evolutivo hacia el actual formato de derecho de acceso a la Información pública se describe en tres etapas:

⁸² Escobedo (2003) sostiene que las mediaciones políticas y mediáticas de ese año fracasaron, lo cual exhibió las limitaciones de la estructura política (y económica) del régimen para seguir controlando a la opinión pública, provocando un desbordamiento de movilizaciones sociales, críticas al gobierno y discursos que persuadían a buscar gobiernos más eficientes y eficaces para con los derechos ciudadanos.

En la primera etapa se sentaba el principio del derecho a manifestar las ideas, particularmente en el subconjunto denominado *establecimiento de las garantías individuales*, encontramos el *Artículo 6*, que proporciona el precedente moderno hacia el acceso a la información pública. En 1917 este Artículo contemplaba *la libertad de expresar las ideas sin el peligro de ser reprimido por ello*.

La segunda etapa comprende el proceso de reforma del Artículo en cuestión para que buscarse que el principal obstáculo de emitir opiniones sobre el gobierno se disipara, es decir, que se permitiera preguntar y buscar información. Este proceso se dio hasta 1977 cuando el Artículo 6⁸³ fuera objeto de reforma, destacándose la incursión del poder legislativo para crear comisiones y a su vez mecanismos encargados de llevar a cabo la ejecución del derecho a la información gubernamental el cual estaría garantizado por el Estado. Lo relevante fue que no se perseguiría a las personas por manifestar ideas que cuestionen el accionar del gobierno, esto siempre y cuando se apeguen a la normatividad constitucional relativo a los temas considerados.

Se tiene presente que la literatura especializada reconoce que la normatividad en sí misma no genera cambios empíricos. La calidad del contenido de la legislación es fundamental, pero para encontrar la eficacia, se tienen que considerar dos cosas: 1) voluntad de apertura de los sujetos obligados, considerando que el servidor público “deberá entender que la información necesaria para el funcionamiento democrático debe ser un bien público” (Adenauer, 2000, p. 90); y 2) la participación activa de la sociedad en el ejercicio de esta prerrogativa. Pero antes conviene revisar el fundamento electoral.

Para entender el Estado contemporáneo, es necesario saber que éste trabaja bajo el modelo de la democracia como el contexto ideal para que florezcan las instituciones y los objetos necesarios que establezcan un control que haga que no se abandone dicho principio. Es así que, para el caso de México, el subconjunto *Sistema Nacional y Forma de Gobierno de la Constitución*, conformado por el Artículo 41, se da validez al proceso electoral y por tanto se fortalece el sistema democrático por el cual estamos regidos.

⁸³ A grandes rasgos el artículo sostenía que “... el derecho a la información será garantizado por el Estado. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias ...”

Este último representa el poder soberano de la nación, pilar del Estado constitucional de tipo republicano y en general la forma de organización de los sectores. La razón para tomarlo en cuenta es que representa uno de los sustentos de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas que más adelante discutiremos; descansa en la idea de que los votantes juzgan y vigilan a los gobernantes y emiten su voto en función de estos elementos. Es así que las elecciones democráticas representen el mecanismo por excelencia para estimular una corresponsabilidad del gobierno y sus órganos. En la Constitución de 1917 quedaba claro que el pueblo debía ejercer su soberanía a través de los poderes de la Unión y de los Estados integrantes de pacto Federal⁸⁴.

Retomando el suceso de 1977, tuvo lugar una reforma que buscaba involucrar de manera más concreta y activa a los ciudadanos a través de los partidos políticos. Considerando el contexto, resulta plausible establecer el lazo de legitimidad de un gobierno bajo el principio político democrático el cual tiene que contar con la aprobación del pueblo a quien representa mediante las elecciones libres y democráticas. Sin embargo, aún no quedaban claras las reglas de operación, sino hasta la aparición de instituciones derivadas de las leyes especializadas.

Fue así como en 1990 se derivaron reformas que contenían la instauración de medios e instituciones que dieran certeza a la participación efectiva de la ciudadanía en los procesos electorales que incluían la instauración de un organismo autónomo que tendría la responsabilidad de llevar a cabo las elecciones federales. Este organismo (institución) contiene los mecanismos para llevar a cabo el proceso electoral, el cual implicaba una serie de derivaciones más concretas. La evolución de este Artículo va de la mano con la necesidad de la instauración de normas específicas, acompañadas de instrumentos e instituciones que vigilen el proceso electoral intensificando la relación Estado-Ciudadanía en el signo de la democracia, es decir, el ejercicio de la soberanía a través de la elección de los representantes en el gobierno.

Fue así que las reformas de 1993, 1994, 1996 destacando la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) en este último año y recientemente en el 2007, se abocaron a perfeccionar el fundamento constitucional de garantizar un ambiente democrático en el proceso electoral y que la ciudadanía

⁸⁴ El principio general era el respeto al régimen Federal, pero en términos concretos le faltaba la delegación particular de las responsabilidades.

fuera cada vez más cercana a los procesos de gobierno en términos de su participación más activa sabiendo de antemano los procedimientos que regulan al proceso.

En este orden de ideas, es conveniente destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se adoptó como línea de acción de las actividades del Ejecutivo Federal en materia de control, promover la rectitud y rendición de cuentas como elemento esencial del proceso de reforma del Estado, evidenciado en 1996.

Por lo tanto, se considera indispensable contar con un sistema electoral que garantice el derecho de la soberanía nacional y la forma de gobierno a través del desarrollo de una estructura que fortalezca la ideología y los preceptos de la participación ciudadana. En ese sentido, la relación entre el Estado y los electores ha ido transformándose, expandiéndose y fortaleciéndose a la par con los cambios ideológicos relacionados con la democracia, considerando fundamental el perfeccionamiento de las instituciones que regulan y vigilan los procesos electorales para que estos sean más transparentes y fomenten la cultura de rendición de cuentas de los funcionarios de gobierno que incluye la supervisión, regulación y sanción (voto de castigo) de parte del electorado.

En síntesis, la naturaleza de proceso a través de la garantía de la libre expresión de las ideas conllevaría a la larga a un proceso de apertura hacia la inspección pública, es decir, el acceso a la información de las acciones del gobierno (información pública). Así se describiría la tercera etapa hacia el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (DAIPG); el proceso tuvo un hecho trascendental, ya que la historia reciente demostró la necesidad de una legislación más concreta y vigente que sirviera para hacer palpable el derecho de petición plasmado en el Artículo 8 constitucional.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIPG) de 2002 con su respectivo reglamento ofrecen ese nuevo nivel normativo e instrumental a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y sus procedimientos concretos, aspectos que requerían con urgencia los principios de Transparencia y publicidad de la información. Mediante estos instrumentos, era posible pensar en la garantía del acceso a la información, proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de

cuentas de los servidores públicos adscritos no sólo al poder ejecutivo de la federación⁸⁵, sino al resto de los niveles de gobierno y sus respectivos aparatos públicos.

Si bien la normatividad ofrecía esa base interpretativa y de acción del acceso a la información gubernamental y transparencia, lo cierto es que no era suficiente puesto que la legislación de 1977 estaba desactualizada con los nuevos principios desprendidos del derecho a la información, es decir, este principio había engendrado algo más contundente y puesto a prueba como en la petición de información ambiental; se gesta el derecho de acceso a la información gubernamental, en donde se exige la entrega de toda la información pública generada por el gobierno en todos los poderes y niveles de gobierno.

Estos serían los referentes mínimos desprendidos de la legislación de acceso a la información pública, sin embargo, es necesario entender a profundidad cada una, ya que los escépticos de los alcances de esta normatividad mencionaban que tenía sus puntos débiles desde su diseño; estudios como el de Pacheco (2006) consideran que los resultados de la evaluación al contenido de las leyes mexicanas de transparencia y acceso a la información en algunos ordenamientos no satisfacían los estándares establecidos a nivel internacional.

A la par de estos argumentos, el curso de los acontecimientos no se detenía y nos llevaría por tres principales senderos: 1) la búsqueda por la modernización pública para que se cumpla con los criterios de eficacia, eficiencia, transparencia y calidad de gobierno en base a las nuevas disposiciones de las normas; 2) la discusión sobre la profesionalización de los instrumentos de acceso a la información y transparencia, es decir, la construcción, fortalecimiento técnico y financiero de los órganos garantes de la DAIPG y; 3) el afinamiento de los principios normativos de máxima publicidad, la protección de datos personales, información confidencial y/o restringida y su uso eficaz.

Estas discusiones desembocaron en que se necesitaba una garantía más poderosa que sirviera para demandar el cumplimiento efectivo de las legislaciones nacientes, y así el 20 de julio de 2007

⁸⁵ De acuerdo a la LFTAIPG (2002), Artículo 3, Fracción XIV, sobre los sujetos obligados comprenderán los: a) el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; b) el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; d) los órganos constitucionales autónomos; e) los tribunales administrativos federales, y f) Cualquier otro órgano federal.

representó una nueva era, en donde se reforma nuevamente el Artículo 6 para estar acorde con la LFTAIPG del 2002 estableciéndose el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (DAIPG); ahora el acceso a la información gubernamental tiene la categoría de derecho fundamental y una garantía constitucional de ser respetada por todos⁸⁶.

2.4 El proceso de democratización en México y la Transparencia

Para el caso mexicano, tomemos en cuenta que la democratización es un proceso histórico, particularmente desde los años setenta, de lucha por la libertad de opinión que coincide con la puesta en marcha de mecanismos de participación del pueblo en la elección de los gobernantes tratando de fortalecer el principio de la soberanía en el pueblo. En un marco donde se polarizaban las visiones hacia el régimen, es como se suscitaron importantes cambios a las reglas formales.

Resulta conveniente dividir el proceso de democratización en dos momentos: el primero denominado la creación *del elemento formal (Constitución)* que se inició con el reconocimiento de los derechos políticos, la división de los poderes y con la creación de los *organismos autónomos de Estado* y puede considerarse terminado en el momento en que se realice una aplicación efectiva del “Estado de Derecho”; el segundo llamado la *adecuación de la sociedad hacia la democracia*, el cual se puede caracterizar por la identificación de las prácticas políticas de los ciudadanos con las prácticas que exige dicha forma de gobierno, como las elecciones periódicas identificando a los actores como los partidos políticos y órganos autónomos encargados de los procesos.

Con excepción al llamado de cuentas de los responsables de despacho en la reforma al Artículo 93 en 1974, el cambio fundamental se da en el Artículo 6, bajo un contexto de reforma política en 1977. Aunque este cambio se relacionaba para auxiliar a la instauración del nuevo esquema para la garantía de elecciones periódicas y justas (Artículo 41), es decir, hacia la democracia participativa, esta idea no era del todo lo que se planteaba con la nueva reforma.

⁸⁶ En la fracción III de la reforma del Artículo 6 se menciona que “toda persona, sin acreditar interés alguno o justificar su utilización tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos”.

La entrada a la primera etapa es bajo la lógica de la reforma en 1977, la cual consistía en “una respuesta sistemática y de nuevo diseño institucional y político para liberalizar al régimen, pero sin exponerlo al riesgo de la democratización intensiva” (Escobedo, 2003, p. 68)

Los argumentos legislativos sostenían que era necesario garantizar un clima de certidumbre en cuanto a la información emitida hacia el ciudadano⁸⁷, lo cual, si tuvo un efecto democratizador, tal vez no inmediato, pero si formalizaba un precedente de importancia a largo plazo. De ahí que las palabras clave de la reforma al Artículo 6 de 1977 “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, que, al insertarse en la estructura, inspiró los nuevos canales de participación ciudadana y el tránsito hacia la democracia participativa (o electoral). Tan sólo el Artículo 41 fue reformado cinco veces en el periodo 1974-1996.

No obstante, los principios no se aplicaron tal cual. El gobierno siguió reacio a los procesos de apertura democrática y si dotó de pluralismo político lo hizo de forma limitada. Es decir, su influencia obstaculizaba el avance y el rol de las fuerzas mediáticas (prensa, radio, televisión) canalizando la opinión pública a su control. Las fuerzas críticas de la sociedad civil, de los movimientos sociales y de los partidos políticos tenían que luchar en plena desventaja.

De esta forma, el proceso de legislación hacia el derecho de acceso a la información se caracterizó por darse de manera muy lenta y gradual. De hecho, tuvieron que pasar varios años, incluso después de la reforma del Estado de 1982 y de 1990 para que empezaran a instaurarse los instrumentos que requería para hacer efectivo el derecho de información gubernamental.

Es más, en la época de los ochentas se le concebía más bien como una concesión, sujeta a la buena voluntad de la autoridad, y a la disponibilidad física de la información. Los reclamos no se hicieron esperar, particularmente desde los movimientos en varios sectores de la población y las luchas sociales cuya preocupación era la de garantizar el voto efectivo.

Se comenzó a fincar el concepto de sociedad civil para referirse al tipo de sociedad que se ocupa de participar en las áreas que antes pertenecían al Estado; desde fines de los años setenta hubo un creciente reconocimiento entre las agencias internacionales de que la superación de los problemas de la pobreza y el éxito de los proyecto de desarrollo dependían no solamente de la eficacia de los

⁸⁷ Véase en el Anexo la historia del Artículo 6 de la Constitución Federal.

gobiernos y de la calidad de la planificación, sino también de la participación de la sociedad (Olvera, 2001, p.11).

Las limitantes de este tipo de sociedad radicaban en que comenzaba su labor sin instrumentos precisos, ya que el derecho a la información no proporcionaba los “canales” idóneos y se concentraron en el problema del momento, la búsqueda de elecciones competitivas sin detenerse a pensar en las demás implicaciones. Prácticamente en los años ochenta, los movimientos sociales se concentraba en construir nuevos espacios públicos (formas de contacto, de dialogo e intercambio) y la creación de una ciudadanía efectiva. Su instrumento fue “la política de la influencia”.

La conquista fue la instauración de procesos electorales transparentes, de ahí el uso de la transparencia en el lenguaje del acceso a la información. Los precursores además de los grupos civiles, fueron desde luego los partidos opositores al PRI, que si recordamos, son figuras que concentran valores e intereses que algunos individuos comparten y desean posicionar en la vida común desde la política.

Las evidencias de estas prácticas se gestaban en varias partes de la república. Como lo expone Olvera, “estas movilizaciones dieron inicio en 1983 en Chihuahua y se extendieron después a Nuevo León, Sinaloa y Guanajuato. En 1988 el fraude electoral contra Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones presidenciales de ese año provocó el más grande ciclo de movilizaciones populares en México en varias décadas. La continuidad de esta tendencia en los primeros años noventa obligó al gobierno a reconocer, gradualmente, los triunfos de los partidos de oposición en elecciones municipales y estatales” (Olvera, 2001, p. 9).

Es así que desde la década de los ochentas se empiezan a generar las disputas por la consolidación del estado de derecho y la rendición de cuentas, en donde los movimientos de la sociedad civil independientes de los partidos políticos han tenido mucho que ver en el proceso; éstas empezaron a cobrar fuerza en los años noventa; particularmente en 1991⁸⁸, destacando la formación en 1994 de la Alianza Cívica (AC)⁸⁹, concebida como una articulación de los diversos movimientos

⁸⁸ El antecedente se da en las observaciones electorales en las elecciones estatales de San Luis Potosí y Michoacán.

⁸⁹ Sus tres líneas de acción son: 1) Política Electoral; 2) Transparencia y Acceso a la Información Pública y; 3) Construcción de ciudadanía y sociedad civil.

regionales y de las principales redes de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) del país. La novedad, era la defensa de los derechos políticos desde afuera del sistema político. Durante los noventa, la agrupación AC se consideraba pionera en el ejercicio de la presión social que luchaba por procesos electorales confiables regidos por principios universales de equidad, imparcialidad y transparencia.

La ola de la democracia participativa traía consigo un aspecto fundamental e ineludible, la posibilidad de ejercer vigilancia sobre los gobernantes electos bajo los supuestos de que el elector no termina su responsabilidad al elegirlos, sino que tenía el derecho de cuestionar si este no cumplía con las promesas de campaña.

El punto de inflexión se da a mediados de los noventa, cuando por primera vez se escucha la posibilidad de que el ciudadano vigile el accionar de su gobierno, es decir, *el derecho a saber para decidir*. El diagnóstico en ese entonces de acuerdo a AC sobre el acceso a la información del gobierno (particularmente del poder Ejecutivo Federal) era el siguiente:

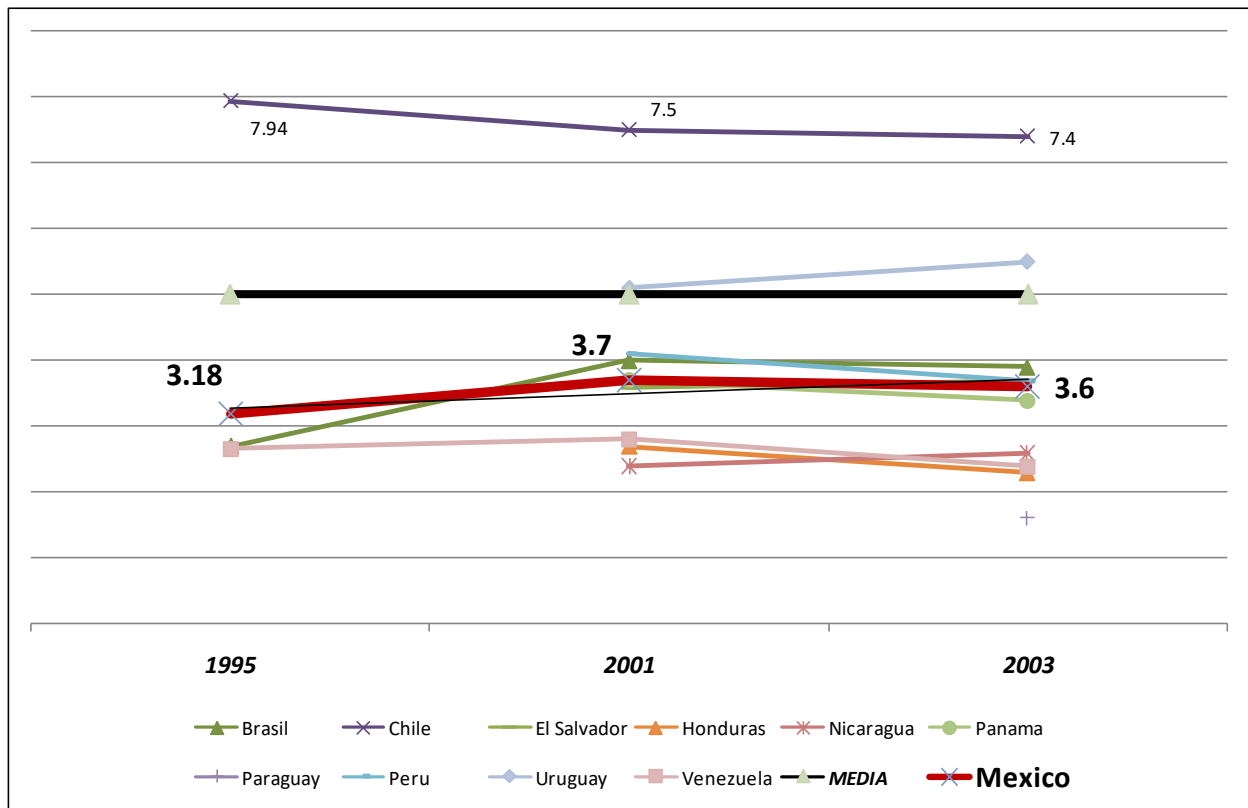
- 1) Era muy difícil obtener información sobre cualquier aspecto relacionado con la Presidencia de la República y el presidente;
- 2) Se desconocían los ingresos reales que tenía el presidente porque no se informaba sobre las bonificaciones excesivas y secretas que se entregaban a finales de cada año a los altos funcionarios;
- 3) El presidente manejaba un presupuesto enorme con una gran discrecionalidad lo que daba lugar a posibles abusos; y
- 4) El presidente tenía a su disposición una partida secreta millonaria.

Se concluía que el poder Ejecutivo, particularmente la figura presidencial contradecía sus declaraciones, mantenía privilegios y prerrogativas en el uso de los recursos públicos y carecía de transparencia en el ejercicio del cargo. Esta situación fue la que motivó invocar el derecho de información y petición plasmadas constitucionalmente, exigiendo entre otras cosas, la transparencia en el proceder del gobierno.

Otras evidencias hacían notar la precariedad de la Transparencia en México. Desde 1995, la organización no gubernamental de origen alemán *Transparency International* se dio a la tarea de

elaborar y utilizar un *Índice de Percepción de la Corrupción*⁹⁰ (IPC). Sus estudios se volvieron muy populares entre los interesados en medir la corrupción, sobre todo los inversionistas a fin de calcular riesgos para sus capitales. Los siguientes datos muestran los resultados del IPC aplicados en algunos países de la región de América Latina en base a la percepción de la corrupción.

Figura II.1. Índice de Percepción de la Corrupción (América Latina)



Fuente: Elaboración propia con datos de *Transparency International* (1995, 2001 y 2003).

El panorama para México no era alentador, se tenía la percepción internacional de un país con serios problemas de corrupción en las estructuras de gobierno. Al margen de la confiabilidad de los índices de corrupción como el anterior, lo que es innegable es que ejercen una influencia importante en la opinión pública internacional y desde luego al interior de los países.

⁹⁰ Basado en encuestas a empresarios, académicos y analistas, el IPC permite medir los niveles de corrupción percibida por los encuestados, en una escala que va del 10 (máxima limpieza) hasta cero (corrupción total), interpretando el 5 como número medio

En 1995 se dieron las primeras iniciativas en materia de vigilancia ciudadana sobre el ejercicio gubernamental, desarrolladas desde la Academia Mexicana de Derechos Humanos; este consistió en llevar a la práctica dos proyectos asumidos la institución, lo cual sienta la nueva etapa hacia la consolidación de derecho de acceso a la información gubernamental en México.

El primero fue “Adopta un funcionario”⁹¹ Olvera (2001) IFAI (2004); el segundo, derivado del primero, fue un proyecto de seguimiento de las finanzas públicas. Concentrémonos en el primero de ellos.

El objetivo consistía en conseguir que el presidente (Ernesto Zedillo) informara a la opinión pública el monto real del presupuesto de que disponía, de la cantidad de personal que apoyaban sus funciones y el monto de los salarios que devengaba.

El procedimiento consistió en elaborar un escrito petitorio, mismo que se entregó el 29 de marzo de 1995, en el cual AC, se respaldaba en el derecho de petición (Artículo 8 constitucional); en ese documento se le solicitaba al presidente de México diera a conocer el organigrama de su oficina, cómo manejaba la “partida secreta”, que, de acuerdo al presupuesto de egresos de la federación, abarcaba casi el 25% del mismo, así como también hiciera pública su declaración patrimonial⁹².

⁹¹ El argumento formal del proyecto fue el siguiente: es una iniciativa ciudadana orientada a observar y documentar, desde una perspectiva no gubernamental y no partidista, el desempeño de los funcionarios públicos en México. El programa pretende que la ciudadanía se interese en los asuntos públicos y que los funcionarios informen a la sociedad civil de manera regular sobre sus actividades. Partimos de la premisa de que “adoptar un funcionario” y dar seguimiento al cumplimiento de los planes y programas de gobierno, es decir observar y documentar tanto el desempeño del funcionario como la manera en que se ejercen las políticas públicas, podría contribuir de manera importante a frenar la impunidad y la corrupción en el ejercicio del poder en México. (IFAI, 2004).

⁹² El 18 de abril de 1995 se hizo una segunda petición; se solicitó al ciudadano Ernesto Zedillo información sobre las “características del apoyo que en forma pecuniaria de cualquier tipo ha proporcionado la Presidencia de la República al Centro Internacional de Prensa y a la Asociación de Corresponsales Extranjeros de México (ACEM)” (IFAI, 2004: 12).

Como era de esperarse la petición no se respondió en todo un año, pese a que las promesas de campaña mencionaban total disposición a responder a las inquietudes ciudadanas y promover un gobierno transparente⁹³, mismas que ratificó en su primer informe de gobierno⁹⁴.

Los hechos obligaron a presentar una denuncia ante un Juez de Distrito⁹⁵ para que se defendieran los derechos de petición e información solicitados por AC; la intención era que se obligara al presidente a dar la información solicitada. Inesperadamente se concedió la demanda por parte del juez⁹⁶; los abogados de la presidencia interpusieron diversos recursos de revisión, pero un tribunal colegiado falló a favor del derecho de petición y de información y el juez tuvo elementos para amenazar al poder Ejecutivo con llevar el caso hasta la Suprema Corte de Justicia.

Sin embargo, en junio de 1997 el juez contradijo su fallo, pues interpretó que los oficios de la Secretaría Particular de la Presidencia en donde se le negaba la información al demandante, eran prueba del respeto al derecho de petición y que la información que se solicitaba estaba en manos del Congreso (Cámara de Diputados). Esto fue un ejemplo de que la cultura del secreto aún estaba fuertemente arraigada y que las presiones de la presidencia influyeron drásticamente en el cambio de la decisión.

Habiéndose agotado las instancias nacionales, en 1997 AC decide presentar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una demanda al Gobierno Mexicano por violación a su derecho a la información. Un año después, la CIDH se declaró incompetente para conocer y resolver el caso. Con esto se cerró un capítulo importante en la historia de los derechos humanos

⁹³ Durante su campaña como candidato, Ernesto Zedillo había asegurado que, de alcanzar la presidencia, promovería una “intensa participación ciudadana en los mecanismos de evaluación, seguimiento y control del desempeño de los servidores públicos”. Se había comprometido también a “profundizar en el proceso de desregulación, principalmente en aspectos en donde el marco legal da lugar a la discrecionalidad del servidor público”, y se había declarado “decidido a encabezar un gobierno informador, comprometido a proporcionar información amplia, veraz y oportuna a la ciudadanía”. (IFAI, 2004, p.12).

⁹⁴ En su discurso aseguraba que promovería “la participación de la sociedad en las tareas de vigilancia y control de la gestión pública y se comprometió a propiciar una función pública más eficiente y fortalecer los principios que guían la conducta de los servidores públicos para elevar la calidad de la atención y los servicios que se brindan a la ciudadanía, así como para apoyar las acciones de prevención de irregularidades y de combate a la corrupción y a la impunidad” (IFAI, 2004: 12).

⁹⁵ Juez 5º de distrito en materia civil.

⁹⁶ De acuerdo al IFAI, “el 27 de marzo de 1996 presentamos la demanda ante el Juzgado Quinto de Distrito en materia Administrativa del Distrito Federal. Ésta siguió su curso, la autoridad recibió la demanda (asignándole el número de expediente 196/96), notificó a la Presidencia sobre la existencia de ésta y citó a las partes a una audiencia constitucional. Después de analizar el caso se dictó la sentencia, la cual resultó a nuestro favor: se obligó a la Presidencia a responder a nuestra petición, hecho sin precedentes en la historia de nuestro país” (IFAI, 2004, p.14)

de nuestro país, ya que la falta de recursos, el desgaste y la extensión temporal del proceso forzaron a AC a dar prioridad a otros proyectos IFAI (2004). “...no hubo forma alguna de hacer valer en la práctica dicho derecho ni existía una idea clara de lo que podría significar su constitucionalización para los ciudadanos. Incluso la jurisprudencia de la Suprema Corte llegó a profundos malentendidos acerca de su significado”. (Escobedo, 2006, p. 17)

Aunque pareciera que la batalla se había perdido, lo cierto es que se generó un efecto positivo para intentar salir de la cultura arraigada de la falta de información del gobierno, sobre todo, del federal, lo cual tuvo serias implicaciones para el partido oficial en el poder federal.

Los impactos inmediatos, como respuesta a las demandas de amparo, es que se obligó a las autoridades a dar contestación, pero éstas sólo se redujeron, en el caso del ejercicio presupuestal, a proporcionar datos de fuentes oficiales incompletas; o bien, en lo que respecta al tema de las percepciones salariales y declaraciones patrimoniales, a manejar cifras poco creíbles o a declarar autoritariamente que los ciudadanos no tenían acceso a dicha información. Mientras que los impactos de mediano plazo se orientaron hacia dos vertientes:

Primero, en los años subsiguientes, se redujeron considerablemente los fondos destinados a la “partida secreta” al grado de que para el año 2000, el presidente Zedillo anunció que ya no pediría al Congreso más dinero para el fondo reservado en el presupuesto para tal rubro IFAI (2004). Como se puede observar en la siguiente figura:

Figura II.2.



Fuente: IFAI (2004), El Derecho de Acceso a la Información en México: Un diagnóstico de la Sociedad

Este precedente influyó en las decisiones futuras respecto a este rubro y obligó a un examen de conciencia gubernamental⁹⁷. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000 de la administración de Ernesto Zedillo dedica un apartado de líneas de acción a la rendición de cuentas, con lo que se expresa la idea anterior de tratar de institucionalizar los instrumentos derivados de la democracia que van más allá de los discursos electorales. En el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 de la administración de Vicente Fox se menciona como una obligación del gobierno establecer mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno. La premisa es tratar de identificar las prácticas concretas.

Pero desde la sociedad civil el efecto fue más notable. Lo más importante de estos ejercicios ciudadanos fue que lograron tocar la sensibilidad de la opinión pública y contribuir a la

⁹⁷ En el año 2001, el gobierno del presidente Fox, sometió a consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa de reforma a la Constitución, a fin de eliminar las partidas de gasto cuyo ejercicio no pueda ser fiscalizado. El Ejecutivo propuso eliminar la “partida secreta” y crear la categoría de “gastos de carácter confidencial”, los cuales serían destinados exclusivamente a asuntos de seguridad pública nacional. Esos gastos estarían sujetos a principios de transparencia, al ser revisados por la entidad de fiscalización superior de la Federación.

participación ciudadana. El lema de batalla era que “mientras la sociedad no exija un derecho tan elemental como el saber de qué manera sus representantes manejan los asuntos públicos, será difícil pensar en la consolidación de un régimen democrático” IFAI (2004).

Estas voces hicieron eco en los ámbitos estatales, cuyas experiencias han sido documentadas y pueden ser enunciadas de la siguiente forma:

- 1) En julio de 1996, la AC en Tabasco adoptó la metodología del seguimiento jurídico al presidente para vigilar la gestión del gobernador Roberto Madrazo, el cual tenía la fama de emplear el autoritario y de hacer un uso discrecional de los recursos públicos. Se le presentó un escrito en el que se le solicitaba el organigrama completo de su oficina y también información sobre el ejercicio del presupuesto de 1995, además de los criterios para definir el presupuesto de egresos de 1996. También hubo una negativa y el caso se fue juicio, resolviendo que la asociación si había recibido respuesta de parte de la Contraloría del Estado; dicha “respuesta” consistía en la sugerencia de que los interesados consultaran el Diario Oficial de Tabasco, lo cual, no satisfacía la exigencia.
- 2) En julio de 1996, la AC del municipio de Celaya, Guanajuato, decidió “adoptar” a su presidente municipal y le solicitó la misma información que al presidente de la República y al gobernador tabasqueño. El desenlace fue casi idéntico, se dio la falta de respuesta, lo que provocó poner la demanda correspondiente, caso en el que el Juez falló a favor del derecho de información en febrero de 1997 instruyendo al alcalde a responder en un plazo de 10 días, pero el funcionario jamás cumplió, y el juez no dio seguimiento al caso.
- 3) El 25 de junio de 1997, la AC de Yucatán presentó una denuncia ante la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República contra Tele Noticias, una paraestatal, por destinar recursos públicos para cubrir en forma casi exclusiva la campaña de los candidatos del PRI. El proceso terminó en que la fiscalía recomendó no ejercer acción penal en contra de los funcionarios que conformaban el consejo directivo del canal.

- 4) Los tres casos anteriores fueron retomados por AC y se determinó recurrir ante instancias internacionales. En septiembre de 1997 se presentó una denuncia por violación de los derechos de información y petición ante la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos*, cuyos responsables eran los tres distintos niveles del poder Ejecutivo. La intención era sentar un precedente jurídico internacional en el que se aceptara que los derechos políticos son también derechos humanos fundamentales. La comisión respondió en mayo de 1998 argumentando que no había violación alguna.

Cabe hacer mención que formalmente se estaba gestando, casi al mismo tiempo, el primer precedente normativo que dio forma a lo que hoy conocemos como el Derecho de Acceso a la información en México, el cual es el acceso a la información ambiental⁹⁸, contemplado desde 1996 en la LGEEPA el establecimiento del derecho a la información pública de manera detallada, sistematizando mecanismos y tiempos para hacer solicitudes formales de información al gobierno en materia ambiental IFAI (2004).

Así, con el aval de una nueva reforma del Estado en 1999, reconociendo mayores facultades a los Estados y en especial a los municipios, y con el triunfo de Vicente Fox en las elecciones del 2 de julio del 2000, se terminaba con una era hacia la construcción del régimen democrático en el país y la construcción de una primera generación de leyes de acceso a la información pública.

El gran debate para el caso de México respecto a las implicaciones del acceso a la información pública gubernamental se ha dado después de la alternancia en el poder Ejecutivo federal en el 2000, Isunza (2006). El argumento es que después de este acontecimiento, se han hecho más evidentes las carencias institucionales, donde el sentir social es la existencia de un dominio autoritario, paternalista, antidemocrático, corporativo y patrimonialista.

⁹⁸ La experiencia documentada se le atribuye a organizaciones como la de Iniciativa Acceso México (IA-MEX), es una coalición de 4 organizaciones de la sociedad civil: Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.; Comunicación y Educación Ambiental, S.C.; Cultura Ecológica, A.C. y, Presencia Ciudadana Mexicana, A.C., que colaboraban en torno a la preocupación por crear instrumentos de evaluación de la gestión pública ambiental y elementos que ayuden a la instrumentación de leyes y mecanismos que generen mejores prácticas de acceso a la información pública, a la participación social y a la justicia en materia ambiental.

El centro de la discusión de la intervención social ya no giraba en torno a la vigilancia electoral (este proceso se daba por sentado), ahora se debía pensar en lo que seguía bajo las nuevas circunstancias políticas que aún presentaba resistencias al cambio.

Una de las evidencias que confirman esta situación es la calificación que se le daba al país en términos de la corrupción, las cuales tienen consecuencias inmediatas en la percepción de la opinión pública. Por eso se recurren a otros índices de corrupción⁹⁹ para corroborar la tendencia. La calificación que obtiene México en cada uno de estos índices se muestra en la siguiente tabla:

Tabla II.2 Comparativo de la posición de México según índices de corrupción

| Índice | Países calificados | Calificación México | País mejor calificado | País peor calificado |
|---|---|--|--|---|
| IPC 2001 de Transparencia Internacional | (2001) 91 (2010) 178 (2018) 180 (2019) 198 | (2001) 3.7 de 10 (2010) 3.1 de 10 (2018) 2.8 de 10 (2019) 2.9 de 10 | (2001) Finlandia 9.9 (2010) Dinamarca 9.3 (2018) Dinamarca 8.8 (2019) Dinamarca 8.7 | (2001) Bangladesh 0.4 (2010) Somalia 1.1 (2018) Somalia 1 (2019) Somalia 0.9 |
| <i>International Country Risk Guide 1999 de PRS Group</i> | 140 | 67.4 de 100 | Luxemburgo 89 de 100 | Sierra Leona 32.3 de 100 |
| Reporte de Competitividad Mundial 2001 del <i>World Economic Forum</i> | 75 | 51 de 75 | Finlandia 1 | Bolivia 75 |
| Índice de Opacidad 2001 de <i>Pricewaterhouse Coopers</i> | 35 | 48 de 150 | Singapur 29 de 150 | China 87 de 150 |
| Índice de Transparencia Presupuestaria 2000 de CIDE, <i>Fundar</i> , Equidad de Género y Fundación Ford | 5 | 5.0 de 10 | Chile 5.9 de 10 | Perú 3.7 de 10 |
| <i>The World Competitiveness Yearbook del International Institute of Management Development</i> | 49 | 43.67 de 100 | Estados Unidos 100 de 100 | Indonesia 28.26 de 100 |
| Índice de <i>Freedom House</i> | 181 | 2.3 de 10 | Australia 1.1 de 10 | Turkmenistán 7.7 de 10 |

Fuente: Tomado de *del Castillo (2003), p.53*. Editado para efectos de comparación con datos recientes de Transparencia Internacional.

⁹⁹ Los detalles conceptuales y metodológicos sobre la construcción del Índice se pueden consultar en el trabajo de Arturo del Castillo (2003) "Medición de la Corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas"

Los índices muestran una tendencia clara de niveles de corrupción importantes en México en el tiempo señalado. Precisamente el ámbito internacional daba sus puntos de vista sobre este fenómeno (no exclusivo de México) y se recomendaba implementar marcos normativos de acceso a la información y fomento de las prácticas de transparencia para debilitar la tendencia de las prácticas estatales corruptas.¹⁰⁰ La finalidad era aclarar el panorama a inversionistas para que estos encontraran las condiciones necesarias para cristalizar sus proyectos; al mismo tiempo mejorarían las condiciones de equidad y justicia para los individuos creando un contexto de crecimiento y desarrollo económico.

Instituciones como el Banco Mundial (BM) (2000) sostenían que el desarrollo económico descansa en la premisa de la información confiable y oportuna. Con ella a la mano, se aumentaría la credibilidad de los gobiernos. El resultado sería una práctica generalizada de la transparencia¹⁰¹, la cual, contribuiría a la eficiencia de los mercados y las políticas públicas, en un contexto de globalización económica.

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) desde su disciplina, consideraba a la Transparencia de la información como un factor vital para mejorar los sistemas de control financiero de los Estados. Se tendría conocimiento detallado sobre los asuntos fiscales de los países como medida para reducir la vulnerabilidad ante crisis y fluctuaciones económicas, al favorecer la credibilidad y certidumbre en las políticas públicas y los mercados financieros. En 1999 el organismo publicó el *Código de Buenas Prácticas y Transparencia en la Política Fiscal*, y el *Código de Buenas Prácticas y Transparencia de las Políticas Monetarias y Financieras*.

¹⁰⁰ De acuerdo al Banco Mundial, tales prácticas pueden ser divididas en tres tipos: 1) el desvío de recursos públicos bajo control de funcionarios públicos para su beneficio directo, o de sus familiares o amigos. Se relaciona con la capacidad de los funcionarios de otorgar exenciones selectivas en la entrega de bienes o servicios públicos, o determinar a favor o en contra de la aplicación de alguna norma o ley; 2) la corrupción administrativa, que es la distorsión intencional de la implementación de normas, trámites y regulaciones para dar ventajas o disminuir los costos a actores públicos o privados, a cambio de algún pago o incentivo ilícito y; 3) la “captura” del Estado, que son acciones de individuos, grupos o empresas privadas para influir sobre el proceso de formulación de normas, leyes, regulaciones, y políticas públicas para su propio beneficio mediante pagos o incentivos ilícitos a funcionarios públicos. Esto significa poner al estado al servicio de intereses privados específicos. (Banco Mundial, 2000).

¹⁰¹ Ahora la transparencia se empezaba a concebir como un tema de interés general, es decir, un proceso que exige a todos los actores apegarse a este tipo de principios. En palabras de Valverde “para atraer inversión tanto nacional como extranjera, gobiernos y empresas deben mostrar sus estados financieros al público, para generar confianza y certidumbre y atraer capitales. El potencial de desarrollo económico de un país está fuertemente ligado con prácticas de transparencia” (Valverde, 2004, p. 5).

Al mismo tiempo en los foros académicos¹⁰² se discutía a la transparencia y la rendición de cuentas como elementos fundamentales de cualquier gobierno democrático. Lo cual se puede resumir en dos principales vertientes:

- 1) Ambos son mecanismos de gobernanza, generando condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos gubernamentales, abriendo nuevos canales de comunicación entre el Estado y los diversos actores sociales.
- 2) Su difusión y aceptación implican una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público, ya que significa someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio crítico de la sociedad.

De las dos vertientes anteriores, se desprendieron ideas muy novedosas sobre la vigilancia ciudadana a un nivel más profundo. Por ejemplo, los grupos sociales y ciudadanos deberían ser sujetos integrantes del sistema, es decir, participar en el proceso de rendición de cuentas haciendo valer sus derechos a la transparencia y a la información. Surge así la “Contraloría Social” y/o “Vigilancia Ciudadana” como instrumentos cuyo fin es la de vigilar y procurar que las políticas públicas sean diseñadas con valores de equidad y justicia, y también, que la práctica del gobierno sea transparente y clara con el ciudadano.

Se plasma un argumento de tipo virtuoso, empezando por una política pública creada en el marco de la transparencia, que asegura que la información estará disponible en torno a su concepción y ejecución; al respetarse lo anterior, la información es comprensible y genera certidumbre entre los ciudadanos, que sabrán el papel que pueden desempeñar en ella (opinión, participación directa o simplemente dar su voto de confianza).

Claro que hay quienes pueden argumentar que la transparencia puede obstaculizar el logro de ciertos objetivos de política pública, tal como se discutía a finales del siglo XIX, en las áreas de

¹⁰² En el año 2000 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) organizó la “Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe”, promoviendo la difusión de prácticas de transparencia, así como la cooperación en el combate a la corrupción de sus estados miembros. Entre los foros internacionales más representativos de esta oleada de Transparencia y RDC se encuentra el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* celebrado en Madrid, España en el mes de noviembre de 2004. Y recientemente se destacan los trabajos realizados en la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: *Debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad* celebrado en la ciudad de México en marzo de 2006 en la UNAM.

mayor interés para los ciudadanos (tales como salud, educación, obras de infraestructura pública) ya que el saber demasiado pudiera interferir más de la cuenta y propiciar un congestionamiento al sistema.

Sin embargo, la moción académica y social menciona que siempre será preferible la mayor transparencia posible, atendiendo tanto a valores de justicia y equidad en la asignación de recursos públicos, como a su viabilidad misma, a través de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

En ese orden de ideas, instituciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han comenzado desde hace tiempo a promover entre los gobiernos de sus países miembros un enfoque proactivo en la solución de las demandas sociales. La consigna es ganar la confianza de los ciudadanos, ofreciendo alternativas de políticas públicas, democracia y transparencia.

Su postura, se desprende precisamente de los enfoques que concebían al acceso a la información pública y la participación en el proceso de diseño de las políticas públicas como aspectos esenciales de la gobernanza. Y la clave para que esto perdure según el organismo internacional, es garantizar la transparencia a partir de la existencia de un marco legal que le diera sustento.

Sin duda, la posición de un organismo internacional tan importante como la OCDE para la opinión mundial tiene fuertes implicaciones para explicar el por qué de la concepción sistémica de la participación ciudadana; el nuevo discurso la reconoce no sólo como un elemento del sistema, sino como fuente de ideas y recursos para mejorar la toma de decisiones. Y con el marco normativo de respaldo, se argumenta que la participación ciudadana influiría en resultados para la construcción de la confianza pública en las instituciones de gobierno, mejorando así la calidad de la democracia y sus aspiraciones sociales.

Desde la experiencia mexicana, se mostraba que por la vía del derecho no se contaba con elementos para sostener el reclamo ciudadano, es decir, no había instrumentos que dieran contenido a la obligación de los funcionarios públicos electos de los tres niveles de gobierno a publicar su situación patrimonial, los salarios, el organigrama y los criterios que utilizan para definir y manejar el presupuesto público. Se luchaba contra un sistema o régimen que, si bien toleró la alternancia en el poder, aún no lo hacía en las prácticas autoritarias del sistema político, ya que no atendía con

diligencia el reclamo de ofrecer explicaciones de su conducta y, por ende, no compartiría con el ciudadano la información que debería ser del dominio público. Incluso si se daban respuestas afirmativas a este pedido, se carecía del instrumental para hacerlo.

Se trató de un lapso caracterizado por la acumulación de nuevas posturas con contenidos novedosos y con sentimientos expresados en movilizaciones más organizadas; las exigencias se concentraron en pedir mejores condiciones para ejercer las libertades como la de expresión, prensa y especialmente del derecho a la información. Los actores procedían desde diferentes ángulos, desde los medios de comunicación, líderes políticos, líderes de organizaciones sociales y civiles y sectores académicos. Esto mermó cualquier intento unilateral de establecer la nueva agenda de la sociedad en México, aunque hubo resistencia.

El nuevo punto de referencia es un contexto de cambio, de discusión pública y de gestión de nuevos temas y posiciones en la esfera pública asociados a la democratización deliberativa (Chambers, 2003; Cohen, 2000) e informativa, Escobedo (2003). Algunos autores piensan que la Transparencia y la Rendición de Cuentas tienen más posibilidades en un modelo deliberativo en comparación al resto de los modelos.

Estos elementos integraron el motor que impulsó a la conformación de un grupo o actor protagonista del proceso, *El Grupo Oaxaca*¹⁰³, cuya conformación representó la nueva expresión social capaz de movilizar de manera importante a la opinión pública.

Su proceder se considera como el parte aguas de la era de acceso a la información pública en México. Este grupo no sólo consiguió posicionar en la agenda pública el tema de derecho a la información, sino que fue capaz de articular una propuesta sistemática de la misma incluyendo capacidad de gestión en el espacio público y ante los poderes del Estado. Desde la propuesta de iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública,¹⁰⁴ hecha en diciembre de 2001, la propuesta

¹⁰³ Este grupo debe su nombre gracias a un seminario nacional llamado “Derecho a la Información y Reforma Democrática” convocada por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, EL UNIVERSAL, La Asociación de Editores de los Estados, La Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, los días 23 y 24 de mayo en Oaxaca, Oaxaca. Fue *Ginger Thompson* (Periodista del New York Times) quien bautizó a esta movilización emergente como Grupo Oaxaca, aunque no tenía nada que ver con oaxaqueños ni con el Estado sede del evento (Escobedo, 2003).

¹⁰⁴ Cabe hacer mención que esta propuesta se respaldaba en el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 que establece “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

incluía las libertades de opinión, expresión, prensa e información; incluía el precedente de que se trata de derechos humanos universales; constataba que a partir de la libertad de información se desataban vertientes como el derecho a investigar, recibir y difundir la información. A grandes rasgos se resume como sigue.

- 1) Adecuación del texto constitucional para precisar el principio de que la información pública en posesión de los poderes del Estado, les pertenece a los ciudadanos.
- 2) Legislar para que los diferentes órganos del Estado y todas aquellas empresas privadas que reciben recursos públicos sean sujetos obligados a proporcionar la información que requieran los ciudadanos.
- 3) Establecer Sanciones para imponerlas a los servidores públicos que injustificadamente incumplan su deber de proporcionar la información que se les solicita.
- 4) Establecer con claridad un capítulo de excepciones y asegurarse de que éstas sean mínimas.
- 5) Crear un órgano independiente que resuelva las controversias entre los particulares y la autoridad y;
- 6) Reformar y derogar todas las disposiciones jurídicas y reglamentos que se oponen al derecho de acceso a la información.

El derecho a la información, al interpretarse como un ejercicio de las personas a recibir e investigar información, implicaba también el derecho a recibir información veraz y oportuna de los medios de comunicación y por lo tanto, el derecho a recibir e investigar información en posesión de los poderes del Estado; precisamente de esta última acotación, se desprende referirse puntualmente al *derecho de acceso a la información pública*.

Al respecto, el Grupo Oaxaca exigió que se debieran crear los siguientes instrumentos jurídicos relacionados con las distintas posturas relacionadas a este derecho: 1) Ley de Acceso a la Información Pública; 2) Ley de Transparencia Publicitaria; 3) Ley de Medios Públicos y; 4) Regulación del Derecho de Réplica.

El proceso seguido fue inminentemente mediático desde que fue presentada la iniciativa de ley en octubre de 2001, es decir, valiéndose del instrumento social ofrecido en el seminario de Oaxaca, el grupo publicaba en los medios (periódicos REFORMA y EL UNIVERSAL) los diez principios

que deberían contener una Ley moderna y aceptable sobre derecho de acceso a la información, dichos principios son:

1) Derecho Humano Universal; 2) la información pública les pertenece a las personas; 3) máxima apertura de los poderes del Estado; 4) obligación de publicar y entregar la información que posee el Estado; 5) procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos; 6) mínimas excepciones a la norma; 7) organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias; 8) tras la pista del dinero; 9) consistencia Jurídica y; 10) promoción del federalismo.

Esta acción en opinión de Escobedo (2003) se anticipaba a cualquier intención del gobierno por impulsar su propia versión en el Congreso y frenar su propuesta¹⁰⁵. El impacto fue contundente en la opinión pública sumando adeptos de todos los rincones sociales.

De esta forma, aunque la Constitución no otorga el derecho de iniciativa a los ciudadanos, el Grupo Oaxaca representó el primer ejemplo de cómo una organización ciudadana puede entrar en la esfera del Estado federal para posicionar su iniciativa. Al entrar en conflicto, el grupo traslada a los diputados la iniciativa de ley formulada por los ciudadanos, hecho sin precedentes en el país, ya que era un paso ineludible que, de haberse frenado, atentaba contra la legitimidad del Estado y los representantes.

El 1 de diciembre de 2001 es enviada la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la información al Congreso. En medio de la incertidumbre, el Grupo Oaxaca, específicamente su comisión técnica, se instala en la Cámara de Diputados para cabildear su proyecto. Las condiciones son de oportunidad para actuar eficazmente consiguiendo la primera experiencia exitosa que registre la memoria del Congreso de cabildeo ciudadano en el parlamento. Poco tiempo después se invita al Grupo a la mesa de negociación de un ordenamiento jurídico a partir de dos proyectos, el de la postura del gobierno y la iniciativa ciudadana,¹⁰⁶ que, dicho sea de paso, también fue la primera experiencia ciudadana en estos terrenos Escobedo (2003).

¹⁰⁵ Incluso ese mismo año el gobierno convocó por su parte a foros de consulta pública, pero lo que se pretendía según el Grupo Oaxaca, era desviar la atención a su proyecto y minimizar su iniciativa. El periódico REFORMA en su edición del 25 de octubre de 2001 lanza un ¡NO! a la consulta del gobierno. La consulta no tuvo el efecto esperado.

¹⁰⁶ Fueron cinco rondas de negociación, lográndose el 99% de los puntos en cada una de las dos iniciativas.

Después de este hecho, fueron casi cuatro meses de constantes reacomos a la iniciativa hasta que el 30 de abril de 2002 se obtiene el apoyo del Senado de la República aprobando la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*¹⁰⁷. Esto representa un gran antecedente de las nuevas condiciones para la negociación y la confluencia entre los actores políticos, el gobierno y un segmento de la sociedad civil. Cabe hacer mención que la teoría en ese momento no tenía clara la explicación de la nueva presencia de la sociedad civil en el sistema, salvo con el concepto de la transición democrática, es más, los marcos teóricos de la democracia y el derecho comenzaban a documentar el hecho hasta que después se le dio el nombre de *proceso transversal*, expuesto en la literatura de la rendición de cuentas.

La clave del éxito según el grupo, es el manejo adecuado y sistemático del proceso, lo que quiere decir el uso correcto de los medios mediáticos (eso sí, sin presionarlos demasiado) y evitar a toda costa la interferencia de un control gubernamental selectivo sobre los actores, voces y opiniones de mayor incidencia en la opinión pública, lo cual, sería un retroceso en la medida que se imponga la agenda, el discurso ideológico y la versión “oficial” de los hechos.

La culminación de todo esto se dio con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)¹⁰⁸ en junio del 2002, cuya entrada en vigor fue en junio del año siguiente con la creación del IFAI (Instituto de Acceso a la Información Pública). Las bases que dieron sustento a la Ley de información fueron en términos generales la búsqueda de un régimen político más transparente, justo y participativo. Esta Ley marca una nueva relación entre el gobierno y la sociedad civil, en donde las prácticas de acceso a la información, a la participación y a la justicia tienen que transformarse para bien de la sociedad. Ésta representaba

¹⁰⁷ Kate Doyle (2001) documenta este proceso y escribe lo siguiente: “el producto final es una ley muy valiosa: bien concebida, articulada e inequívoca en sus esfuerzos por garantizar el derecho de los ciudadanos a obtener información sobre su poder ejecutivo. Supone el principio de publicidad, defendiendo toda la información del gobierno como pública (Artículo 2), e instruyendo a todas las dependencias y entidades del gobierno a favorecer “el principio de la publicidad de información” (Artículo 6) por encima de la reserva. Obliga a las entidades a publicar de manera rutinaria y asequible toda la información que se refiera a sus funciones diarias, presupuestos, operaciones, personal, salarios, informes internos y celebración de contratos y concesiones (Artículo 7). Les concede a los particulares el derecho de solicitar información que aún no se ha hecho pública por medio de un procedimiento nada complicado (Artículo 40), además del derecho de recurrir en contra de la decisión de una entidad de denegar la información (Artículo 49), y el derecho de llevarla (sic) entidad a juicio ante una tribuna si el recurso es rechazado”. Escobedo (2003).

¹⁰⁸ La ley se puede concebir como un sistema de incentivos de bajo costo, es decir, incide en que la mejora de la gestión gubernamental ante el conocimiento de que sus actividades puedan ser revisadas en cualquier momento por un agente independiente y que el costo político de su inaccesibilidad sería demasiado alto.

la posibilidad tácita de verificar cómo la sociedad se adecuaba a este instrumento, aunque se supone que el instrumento debe adecuarse a la sociedad.

Esta legislación debería llenar el vacío legal e institucional de más de veinte años desde la reforma constitucional de 1977 caracterizada por la incorporación del derecho a la información en el capítulo de las garantías individuales y con la cual se cerraba una etapa y se entraba en otra. La conclusión de todo esto es que a partir la reforma constitucional del Artículo 6 en 1977 y hasta la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, es que se tuvo un vacío legal que causó dificultades a los interesados por ejercer su derecho de petición e información y por ende se perdieron años valiosos para la consolidación de nuevas reglas de convivencia entre el Estado y la Sociedad.

Tabla II.3 Una década de los instrumentos Normativos de Control y de Acceso a la Información en México, 1999-2009

| Instrumento y artículos constitucionales y leyes secundarias | Características y año de creación |
|--|---|
| Informe de Gobierno del Ejecutivo al Legislativo (Artículos 69 y 93) | El poder Legislativo solicita al presidente en turno ampliar las explicaciones del informe de gobierno por escrito y tiene la facultad de citarlo a rendir informes ante el Congreso (2008) |
| Cuenta Pública (Revisión del Gasto de Gobierno en un periodo de ejercicio) (Artículos 74 y 79) | Instauración de la Entidad de Fiscalización Superior (Órgano de Control Interno del Legislativo) el cual está dotado de mayores facultades para proceder a consolidar las cuentas públicas y presentarlas al Congreso de la Unión. (1999) Hoy en día se le conoce como Auditoría Superior de la Federación. - Informe de resultados de la revisión de la Cuenta Pública (Los poderes de la Unión, entes públicos federales, entidades federativas y municipios informan sobre el uso de los recursos a la Entidad de Fiscalización Superior de acuerdo a las disposiciones de la Ley de Fiscalización Superior) incluyendo aplicación de sanciones (2008) |
| Informes Técnicos del uso de los recursos públicos federales (Artículo 134) | Se adicionaron ciertas cuestiones que regulaban la conducta de los servidores públicos en base a la utilización de los recursos en cuanto a que se les limita a utilizarlos de manera concreta e imparcial en los asuntos que forman parte de sus competencias y no para otros intereses de tipo particular (2007); Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal (2008) Secretaría de la Función Pública (SFP) (2003) y Consejo Nacional de la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) (2007) |
| Juicio Político (Artículos 109) | Sin Cambio |

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución y Diarios Oficiales de la Federación (Varios años).

Continuación Tabla II.3

| | |
|--|--|
| <p>Acceso a la Información Pública y la Transparencia (Artículo 6)</p> | <p>Creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en junio del 2002. Creación de Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (Última reforma el 6 de junio de 2006) - Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados. (6 de abril 2009) Se instaura el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información. (Información en manos de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública (máxima publicidad); Protección de la vida privada y datos personales (los ciudadanos pueden acceder a su propia información sin costo); Mecanismos y procedimientos expeditos de acceso a la información; Sujetos obligados deberán preservar y actualizar sus archivos administrativos y publicarlos a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos (incluyendo los que canalicen a personas físicas o morales); la inobservancia será materia de sanción. (reforma Artículo 6) (2007)</p> |
| <p>Procesos Electorales (Artículo 41)</p> | <p>La reforma estriba en regular el uso de los tiempos de los medios de comunicación masivos de parte de los partidos políticos y con ello controlar los gastos de campaña (2007)</p> |
| <p>Ley de Planeación Democrática Ley de Planeación Democrática</p> | <p>La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal (2006)</p> |
| <p>BALANCE</p> | <p>Nuevos formatos de los instrumentos de control interno; Creación de órganos especializados para el control gubernamental dotados de mayor autonomía; consolidación de instituciones y procedimientos de acceso a la información pública y la Transparencia; Especialización de órganos técnicos de vigilancia de las acciones de gobierno que trascienden a las esferas internas.</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución y Diarios Oficiales de la Federación (Varios años).

Era tiempo de una nueva etapa, la del control y monitoreo del ejercicio del gobierno desde la sociedad y la definición de las agencias civiles encargadas del proceso. Esto obligaba a buscar la especialización no sólo al interior del sistema político, sino también de la sociedad civil. Esto representa una evolución legal provocada por presiones sociales que parten desde el control del poder, pasando por esquemas de fiscalización por instancias internas y finalmente al escrutinio público, el cual a su vez se explica por la evolución jurídica de la libertad de expresión, la instauración del derecho a la información y la legislación de la transparencia. Se puede concebir también como resultado de las prácticas concretas de acceso a la información y la lucha por la transparencia.

2.5 El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

En el periodo 1999 (contexto de nueva reforma política) y 2010 encontramos evidencias considerables desde el marco normativo y político sobre los cambios en el Artículo 6 constitucional, la normatividad de Acceso a la Información y Transparencia, y los mecanismos de control interno que someten a escrutinio a los poderes y a la administración pública. Por ejemplo en la estructura federal encontraremos a los órganos de control interno y externo de la administración pública, cuyos objetivos van desde la fiscalización de los recursos públicos y recientemente el combate a la corrupción: la Auditoría Superior de la Federación del Congreso de la Unión; La Secretaría de la Función Pública (SFP), con sus contralorías internas en el gobierno central y en los organismos descentralizados; La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial.

Asimismo, se crearon instancias especializadas como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) que empezó a aplicarse en el año 2003; su misión es la de crear y favorecer los mecanismos y vías de acceso a la información que apoye a los ciudadanos cuando se presenten resistencias a la apertura y difusión de la información gubernamental. Esto se corresponde con las legislaciones a nivel internacional que contemplaron la creación de entidades y/o agencias autónomas encargadas de vigilar la observancia de la ley en la materia como en el caso de la Unión Europea.

Las funciones principales del instituto son las de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, resolver las negativas a las solicitudes y proteger los datos personales en manos de dependencias y entidades gubernamentales. Y su función a largo plazo es impulsar una transformación cultural radical, ya que se trataba de *someter* a la gestión gubernamental y a los servidores públicos al escrutinio crítico y constante de la sociedad, práctica ausente en más de 70 años.

El IFAI fue dotado de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, con el fin de fortalecerlo y darle cierta independencia con respecto a otros órganos de la administración pública. Su facultad principal es conocer, sin restricciones, toda la información que posea una entidad o dependencia gubernamental, sin importar si se trata de información confidencial o reservada, lo que implica

una gran responsabilidad. Esta atribución le permite asegurar el cumplimiento puntual de la ley, ya que evita que discrecionalmente se decida cuál información permanecerá restringida, dándole la funcionalidad de órgano regulador de la información en el sistema.

El IFAI también tiene como misión desarrollar vínculos de colaboración y de acción conjunta con las instituciones que la Ley Federal de Transparencia llama “Otros Sujetos Obligados”. Este tipo de instituciones se le denomina OPI (Organismos Pro-Rendición de Cuentas Independientes). Ejemplos de ellas pueden ser las Agencias Autónomas de Control de la Corrupción, Institutos Electorales Independientes, Entidades de Fiscalización Superior, los organismos públicos de defensa de los derechos humanos y los Ministerios Públicos Autónomos.

En las entidades gubernamentales, el IFAI debería apoyar el establecimiento de los criterios para la reserva, la capacitación y el apoyo técnico para publicar información y responder a solicitudes, creando directrices sobre el manejo de datos personales y notificando a las contralorías internas los casos de supuesta infracción de la LFTAIP.

Asimismo, para quienes solicitaran información, el IFAI les tendría que orientar sobre procesos de búsqueda y formulación y seguimiento de solicitudes, además de recibir recursos de revisión. El IFAI tendría a su cargo la preparación de una guía de acceso a la información federal, la elaboración de un informe anual al Congreso sobre la capacidad de respuesta del gobierno a los requerimientos de información por parte de la sociedad, y, en general, la función de educar tanto a la ciudadanía como a los servidores públicos sobre esta nueva disposición.

El IFAI tiene otra importante misión: la de ser una instancia encargada de establecer sistemas de coordinación y cooperación entre todas las entidades y dependencias gubernamentales, para que puedan hacer pública la información que poseen, siempre y cuando no se afecten la seguridad nacional, la seguridad pública, la conducción de la política exterior, la estabilidad económica o financiera del país, o se ponga en riesgo la seguridad, la vida o la salud de los individuos. Al mismo tiempo, tendría que encargarse de los recursos de revisión de solicitudes de información dirigidas a cualquier entidad o dependencia de gobierno. Su labor es contribuir a sustentar e incrementar la confianza pública en las instituciones, y activar los mecanismos formales de rendición de cuentas.

Lo anterior en el supuesto de que un Estado más transparente es más eficiente, lo cual debería reflejarse en el largo plazo en el fortalecimiento del erario público y de la economía en su conjunto¹⁰⁹.

En otro ámbito del quehacer gubernamental, por ejemplo, el marco jurídico que proporciona la Ley General de Desarrollo Social se sometió a revisión, estableciendo instrumentos institucionales a través de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), el cual tendría, entre otras, atribuciones de emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza utilizando la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en cuanto al sustento metodológico de los indicadores.

Con la finalidad de promover una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y fomentar la transparencia y rendición de cuentas, el gobierno de México desde el 2007 ha lanzado una serie de iniciativas para fortalecer el monitoreo y la evaluación de los programas públicos como por ejemplo, la publicación de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal divulgados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en coordinación con las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP).

En este contexto, el CONEVAL fue creado para que analizara y evaluara de manera externa e independiente la experiencia de implementación de dichos lineamientos, con el objeto de retroalimentar y establecer una mejora continua del nuevo esquema de monitoreo y evaluación de las políticas y programas públicos, principalmente de aquellos vinculados al sector social, así como promover una mejor coordinación entre los distintos actores involucrados. La experiencia es reciente, por lo que los alcances de este tipo de instituciones aún están a prueba.

Las instituciones e instancias involucradas en este proceso serían: la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Congreso de la Unión, por parte de la Federación; y en el ámbito estatal: el Ejecutivo estatal, el Comité de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE), la Secretaría de la Contraloría Estatal, el Congreso

¹⁰⁹ Según el Banco Mundial (2000) y el FMI (2004), la corrupción representa un costo de varios puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, recursos que podrían destinarse a promover actividades productivas y sociales.

Estatal y la Contaduría Mayor de Hacienda del congreso Local, el Cabildo Municipal, los Comités de planeación para el Desarrollo Municipal (Copladem) y los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) para el caso de los municipios.

La conclusión es que los esfuerzos por instaurar mecanismos de acceso a la información y transparencia en apariencia van de la mano con otras experiencias ligadas al proceso como el caso de la instrumentación de la política social en México. Al situarnos en el 2003, notamos que existen múltiples resistencias de diferentes Estados alrededor del mundo que defienden (al menos no abiertamente) los espacios de secrecía y de opacidad en lo que sucede al interior de sus estructuras. La lección es que la lucha contra tal hermetismo es intensa, incluso la transparencia comienza a florecer de forma restringida. Su naciente arraigo en las raíces del sistema depende de los esfuerzos de la sociedad civil para empujar a procesos benignos a la sociedad y mejorar procesos internos del gobierno, como lo establece la propia LFTAIPG, en su Artículo 4 Artículo 4 de la LFTAIPG: “Son objetivos de esta ley... favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados” (LFTAIPG, 2006: 3).

La LFTAIPG se sostiene en el principio de que toda la información gubernamental es pública, y que todos los servidores públicos deben rendir cuentas a los ciudadanos. Aquella que se clasifique como de acceso restringido debe justificar plenamente dicha condición, y las personas que solicitan documentos a través de esta disposición legal no necesitan dar ninguna razón o explicación acerca del uso que le darán. La legislación es una activa herramienta de transparencia, e incluso se ha convertido en un referente internacional¹¹⁰ comparable con experiencias de otros países, que tenían la finalidad de transparentar la gestión pública y favorecer la RDC del gobierno a los ciudadanos.

La LFTAIP define a toda la información del gobierno como pública, obligando a todas las entidades y dependencias gubernamentales a favorecer el “principio de la publicidad”¹¹¹ sobre el

¹¹⁰ “Dispone de un listado de obligaciones de transparencia que cada una de las dependencias y entidades gubernamentales deben observar y acatar. Ha llenado un vacío institucional, al contemplar la creación de una institución autónoma encargada de vigilar su cumplimiento, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, IFAI, cuya misión es garantizar el acceso a la información gubernamental, fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal, y proteger los datos personales y privados de los ciudadanos” (Valverde, 2004, p. 8)

¹¹¹ Este principio consistía en que todas las entidades deben publicar de manera rutinaria, periódica y comprensible toda la información sobre sus funciones, presupuestos, operaciones, personal, salarios, reportes e informes internos, y contratos y concesiones que lleven a cabo. Valverde (2004)

de reserva¹¹². Otorga a los ciudadanos el derecho de solicitar información que aún no se ha hecho pública, y a proceder en tribunales en contra de cualquier entidad que se niegue a publicar su información.

En ese sentido, la transparencia ya se concibe como un objeto plenamente identificado y por lo tanto sujeto de análisis, Guillén (2003). Posee una dimensión jurídica, establecida en un Estado de derecho, lo que posiciona a las instituciones y la sociedad en el imperio de la legalidad; también está integrada por una dimensión instrumental, la cual le admite la posibilidad de constituirse a través de instancias administrativas y de procedimientos muy específicos; y también posee una dimensión ética y de cultura política, que la conecta con el ambiente gubernamental y con el entorno ciudadano, cuya finalidad es orientar las conductas de los individuos, algo así como la ideología, con la diferencia de que muchas de esas conductas son más por costumbre que por algo razonado.

Dicha normatividad comenzaba a interpretarse como un valioso mecanismo para combatir la corrupción política y administrativa en México, pero sobre todo, porque permitía una apertura hacia el escrutinio ciudadano y por lo tanto hacia la legitimidad del régimen democrático; ello quedó plasmado en el momento en que el derecho de acceso a la información se elevó a carácter constitucional en la reforma de 2007, es decir, se le otorgó el rango máximo y se le reconoce como un derecho fundamental de los ciudadanos. Aquí entramos a una segunda generación de leyes en la materia.

El principio de publicidad sobre el que se basa permitiría la asignación de responsabilidades públicas, identificando a los ejecutores de las decisiones y funciones gubernamentales. A través del IFAI, éste se convertiría en un instrumento para conocer y evaluar a las políticas públicas, mejorando el nivel del debate sobre su diseño, contenido e impacto. Y lo importante es que haría más claro el deber de que todos los servidores públicos estén obligados a rendir cuentas.

¹¹² Por ejemplo, contiene criterios que establecen que no puede considerarse reservada la información que tenga que ver con la investigación de “violaciones graves” de derechos fundamentales o delitos que lastimen la integridad. Valverde (2004)

Actualmente el IFAI utiliza un sistema electrónico denominado INFOMEX (antes SISI), que consiste en una serie de pasos sencillos para registrar las solicitudes vía internet y va indicando los pasos a fin de que las preguntas de los usuarios lleguen a los sujetos obligados.

Éste se vale de los mecanismos electrónicos principalmente para atender la demanda de información de la población, aunque ofrecen otros medios como el contacto directo o bien, a través del correo postal. El procedimiento es vía solicitud de acceso a la información pública o de acceso de datos, el cual es un instrumento formal para pedir información¹¹³, ver anexo. El corte de caja de solicitudes de información a octubre de 2009 es el siguiente:

Tabla II.4 Acumulado de solicitudes de información a la APF

| Año | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009* |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Número de Solicitudes | 24,097 | 37,732 | 50,127 | 60,123 | 94,723 | 105,250 | 98,750 |

*octubre

Fuente: IFAI 2009

La tendencia es clara, los ciudadanos piden información, ahora el gran reto es saber para qué les puede servir esa información. En términos generales permitiría una nueva relación entre gobernantes y gobernados, contribuyendo a la consolidación democrática del país, sin embargo, queda pendiente una evaluación más rigurosa de los alcances operativos de las instituciones e instrumentos especializados en el acceso a la información gubernamental, la transparencia y la consecuente y necesaria rendición de cuentas. En ese sentido, otros indicadores a la fecha pueden ser útiles para corroborar esta inquietud.

¹¹³ El procedimiento para la solicitud es el siguiente: 1) el ciudadano presenta su solicitud de información; 2) la dependencia tiene 20 días hábiles para decirle si tiene o no la información y si está reservada o confidencial; 3) Si la información existe y es pública la Unidad de Enlace deberá entregársela al solicitante dentro de los siguientes 10 días hábiles. (IFAI, 2006).

Tabla II.5 Indicadores seleccionados de transparencia

| Índice | Resultado | Fuente |
|--|---|-----------------------------|
| Percepción de la Corrupción | México cae 17 lugares en el último año (2009) | Transparencia Internacional |
| Competitividad | México cae 8 lugares en la última medición (2009) | Foro Económico Mundial |
| Latinoamericano de Transparencia presupuestal. | México baja 2 puntos en su última calificación (2009) | Fundar |
| Voz y Rendición de Cuentas | México pierde 1 punto en la última medición (2008) | Banco Mundial |
| Transparencia de las Cuentas Públicas Estatales | Los Estados obtienen una calificación promedio de 3.5 (escala 1 a 10) | CIDE |

Fuente: IFAI, 2009

Como se aprecia, el que se acceda más a la información no necesariamente significa una mejor transparencia y mucho menos rendición de cuentas. A pesar de todo, seguimos inmersos en el jaloneo cultural de la opacidad y también atrapados en los ajustes a los instrumentos, puesto que, como toda herramienta, la transparencia necesita mantenimiento, y al parecer no se le ha dado como debería.

2.6 Desafíos de la transparencia en México: las entidades federativas y la ciudadanía

El hecho de que un instrumento exista no significa que se use, al menos el caso de México se ajusta a esta realidad. Si bien el IFAI y la LFTAIPG son dos importantes adelantos en la búsqueda de la democratización de la sociedad y la mejoría en la gestión gubernamental, las condiciones en el que se desenvuelve no son las óptimas para su correcto funcionamiento. Desde el punto de vista

organizacional Arellano (2008) menciona una importante debilidad del sistema de transparencia a partir del nuevo institucionalismo económico explicando lo siguiente:

Los servidores públicos y los políticos son fundamentalmente actores interesados (políticamente) y por lo tanto resistentes a la transparencia. Ésta en su racionalidad esconder la información, guardarla por secreto burocrático, dado que la opacidad les conviene. La receta es simple: es una batalla épica entre la sociedad por abrir a sus servidores públicos y políticos a la transparencia, por las buenas o por las malas. Dado que siempre estará en su interés esconder la información, ser opacos, es necesario crear los incentivos (positivos, pero sobre todo negativos, es decir, castigos y amenazas) para hacer racional por parte del servidor público o político el no resistirse a la luz (Arellano, 2008, p.264).

Al respecto, otros autores opinan que “incluso, las leyes de transparencia y acceso a la información en ocasiones han sido omisas en cuanto a los principios democráticos internacionales establecidos por diversas instituciones en pro de los derechos humanos, entre las que figuran la Organización de Estados Americanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (Villanueva, Gómez y Pacheco, 2005, p. 4).

Estas aseveraciones resultan cruciales para comprender los instrumentos no sólo como procesos que dan resultados, sino como una interacción de intereses que crean las reglas del juego. “La raíz del problema está en el propio diseño institucional, pues un actor social que actúa oportunamente no está actuando sino de manera racional, sobre todo si las reglas propiamente diseñadas en el marco institucional se lo permiten” (Arellano, 2008, p.269).

Villanueva (2003) establece que si podemos vencer esta tendencia desde el instrumento del derecho de acceso a la información. Al respecto, defiende que este derecho sí tiene efectos positivos siempre y cuando se cumplan ciertos aspectos doctrinales: 1) fomentar el principio de seguridad jurídica y de legitimidad democrática en un Estado de derecho, porque todos saben de antemano cuáles son las reglas del juego, qué es lo que se encuentra prohibido y permitido para ajustar su conducta a pautas razonables de previsibilidad; 2) ejercer un escrutinio activo de los

governados sobre las actividades de los servidores públicos y las empresas privadas que operan bajo concesión pública; es decir, que cumplen una función de Estado; 3) promover que tanto los ciudadanos como las autoridades se encuentren en mejores condiciones para la toma de decisiones; 4) reducir el rumor y alentar las noticias confirmadas; 5) un acceso equitativo con igualdad de oportunidades para participar en las más diversas actividades de la vida nacional y; 6) democratizar la administración pública que pasa de una organización jerárquica a una organización con dosis importantes de interactividad.

Después de la publicación de la LFTAIPG en 2002, se inició la promulgación de las normatividades locales en la materia. Las entidades de la República Mexicana comenzaron a gestar los primeros pasos legislativos para garantizar la Transparencia y el Acceso a la Información Pública al menos en la definición de este derecho en sus respectivos ámbitos. Así, en 2005 se lleva a cabo una evaluación de las 24 leyes aprobadas en ese momento,¹¹⁴ a fin de conocer los avances reales de la transparencia. Este estudio se basó en una serie de cuantificaciones para medir el ajuste de los criterios de las leyes de transparencia que se determinaron en 17 indicadores legales, que surgió ante la necesidad de haberse encontrado con una significativa falta de homogeneidad en los diversos rubros que integraban las leyes aludidas, Villanueva, Gómez y Pacheco (2005).

Estos indicadores eran concebidos como la solución a un problema de la falta de uniformidad en el aspecto legislativo acerca de la regulación del derecho a la información pública en México identificado por la organización Libertad de Información-México A.C. (LIMAC). El diagnóstico previo mostraba una alta discrecionalidad en el acceso a la información en la mayoría de las entidades, una desigualdad en la Constitución de instituciones supervisoras de este derecho (órganos garantes) y una variedad inequitativa de procesos de acceso y promoción de la cultura de acceso a la información pública.

La cuestión era medir, por un lado, la fortaleza normativa y por otro contestar el por qué el número elevado de causales de reserva de la información entre las leyes de información a nivel federal y

¹¹⁴ Las entidades con leyes de transparencia y acceso a la información eran: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

estatal, aspecto que obstaculiza el mandato de la Constitución en el Artículo 6 donde “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Los indicadores tenían que cumplir ciertas características. Primero, deberían hacer operativos los principios que conforman el Derecho de Acceso a la Información Pública basados en las definiciones de varias fuentes reconocidas como la Organización Artículo 19, la Organización de Estados Americanos, la organización Libertad Información-México, así como los expertos en la materia.

Como segundo aspecto, tendrían que aplicarse a todo el universo de las leyes vigentes, así como a sus contenidos específicos. El resultado era contar con indicadores y variables que cuantificaran el desarrollo legislativo a través de una ponderación¹¹⁵ que consideraba las contingencias y su nivel de precisión en el desarrollo legislativo; a su vez, se jerarquizaron de acuerdo a su impacto en la transparencia y rendición de cuentas, los cuales son efectos secundarios del derecho pero que garantizan su ejercicio (Villanueva, Gómez y Pacheco, 2005). Los indicadores legales son los siguientes:

- 1) Sujetos Obligados (PS), que se refieren al catálogo de los sujetos obligados por las leyes de acceso a la información. En principio todo sujeto que ejerza gasto público tendrá la obligación de rendir cuentas en cuanto al uso que haga de esos recursos.
- 2) Definiciones (PD), se basa en captar el estilo de redacción y contenido propio de las leyes, es decir, que las definiciones en los diversos Artículos sean claras y precisas. Esto ayuda a entender la lógica jurídica con la que se deben aplicar los conceptos.
- 3) Interpretación (PI), que considera marcos normativos como los Tratados y Convenios internacionales para utilizarlos como referentes de interpretación del derecho de acceso a la

¹¹⁵ Se les asignó un valor de 10 puntos para contar con un total de 170 puntos. Las legislaciones podían alcanzar un máximo de 170; en caso de que fuera menor, ésta ocuparía el puntaje más alto de la escala e iría en sentido decreciente a partir de ella. Al final la escala se sustituiría por una de 0 a 10 para fines de presentación metodológica.

información y la transparencia. También toma en cuenta la facultad del órgano garante para interpretar la ley en el ámbito de su exacta observancia y existiera solvencia jurídica.

4) Información de Oficio (PIO), dando por sentado el principio de máxima publicidad, esta se refiere a la información que resultara ser de interés general para todas las personas. En ese sentido, el legislador debe establecer determinada información cuyo acceso no dependa de una solicitud expresa. Este aspecto es en gran parte el elemento que detonaría los cambios institucionales para establecer a la transparencia como aspecto cultural en la práctica de la administración pública y en general de la vida pública de los estados.

“Este principio determina como efecto secundario la transparencia de la función pública; esto es, a mayor información disponible de manera oficiosa se tendrá un gobierno con mayor apertura informativa, de igual forma a mayor información de oficio menos solicitudes de información” (Villanueva, Gómez y Pacheco, 2005: 16).

5) Límites al Derecho de Acceso a la Información (PL), parte del supuesto de que no toda la información que esté en posesión de los sujetos obligados es pública. La razón de ser de esto es por el grado de sensibilidad de la información, o sea, aquella cuyo costo de divulgación pudiera poner en riesgo algún interés general que este bajo la tutela de la Constitución Política tanto en el Estado como de los particulares que actúan de buena fe; estos criterios deberán regirse bajo un principio general el cual a su vez se establezca de acuerdo a las condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas de cada Estado.

“Al ser éste el principio básico para determinar si un Estado o País busca la apertura informativa, la transparencia y rendición de cuentas dentro de su gestión gubernamental, en la evaluación se considera que, a menor número de causales de clasificación, será mayor su avance democrático (Villanueva, Gómez y Pacheco, 2005, p. 20).

6) Versiones Públicas (PV), esta considera el catalogar determinada información como de acceso restringido y se configure como un límite al acceso a la información no implica que el emisor

pueda generar versiones públicas en las que se protejan los datos personales y sensibles para evitar el daño o menoscabo al Estado o a los particulares por la difusión de esa información.

7) Máxima Publicidad (PM), esta implica que todo sujeto obligado deberá poner a disposición de toda persona la información que tiene en su posesión. Se pretende que las leyes hagan una mención clara y precisa a éste.

8) Prueba de Daño (PP), este busca que se garantice la máxima publicidad en el momento de que alguna autoridad al catalogar cierta información como de acceso restringido este lo fundamente y lo motive en base al principio aludido basado en tres elementos: a) que la información se encuentre prevista en alguno de los supuestos de excepción previstos en la ley; b) que la liberación de la información amenace de forma efectiva el interés público protegido por la ley; c) establecer que el daño que pueda producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocerla.

Este principio representa uno de los principales principios en materia de Derecho de Acceso a la Información, es un concepto que encuentra su lógica en la certidumbre y seguridad jurídica que le otorga al solicitante de información quien tendrá el Derecho a una debida fundamentación y motivación de la resolución de la autoridad en función de la esencia de esta disciplina. (Villanueva, Gómez y Pacheco, 2005, p.22).

9) Gratuidad de la Información (PG), esta parte del supuesto de que toda la información que se encuentre en posesión de los sujetos obligados por la ley se considere como un bien público, en otras palabras, toda persona que quiera ejercer su derecho tendrá que tener acceso a la información de forma gratuita, pero con la posibilidad de que los sujetos obligados puedan cobrar alguna cuota de recuperación por la reproducción de la información pero siempre dejando la opción de una consulta directa por parte del solicitante.

10) Periodos de Reserva (PR), se refiere al tiempo durante el cual la información que fue catalogada como reservada deberá permanecer con tal carácter. “El referente que se utiliza como

plazo máximo es el establecido en la Ley Federal: 12 años” Aquí también se establece un tiempo adicional o una ampliación (Villanueva, Gómez y Pacheco, 2005: 23).

11) Formas de Solicitud de Acceso a la Información (PF), considera que la ley tendrá que precisar las formas de acceso a la información pública de los sujetos obligados. La forma principal es mediante una solicitud que presenta el interesado, en la medida que las formas de acceso sean amigables y los plazos de respuesta cortos se favorecerán y utilizarán mejor las leyes socializándose este derecho.

12) Habeas Data (PHD), es definido por diversos especialistas en la materia, tales como Ernesto Villanueva Villanueva y Francisco Javier Acuña Llamas, como la tutela de los datos personales en el ejercicio del derecho a la privacidad de las personas, así como los mecanismos para la corrección, supresión de la información de carácter personalísimo. En la medida que a la par de permitir el derecho de acceso a la información se protejan los datos personales que pudiera contener la información solicitada se complementan ambas partes sustanciales del Derecho de Información que consagra la Constitución

13) Órgano Garante (PO), se refiere al ente creado para garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Se recomienda que cuente con autonomía constitucional, con el propósito de que pueda conocer cualquier controversia que se suscite entre los sujetos obligados (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Organismos Autónomos, etc.) y las personas en el momento de hacer efectivo su derecho.

La principal crítica al no establecer el grado de autonomía constitucional es que el campo de acción del derecho de acceso a la información se le circunscribe al del poder Ejecutivo, dejando indefensas a las personas frente a los demás sujetos obligados, ya que estos últimos se convierten en juez y parte al momento de resolver los recursos promovidos ante la negativa o el cumplimiento parcial del acceso a la información.

14) Afirmativa Ficta (PAF), ésta se refiere al caso en que las autoridades guardan silencio, sobre todo en materia administrativa, se tenga la posibilidad de imponer sanciones al respecto. En el

proceso cuando se realiza una solicitud de acceso a la información y los sujetos obligados no contestan en tiempo y forma debido a omisión o negligencia, la consecuencia es que se entenderá que se dio respuesta afirmativa y procede a entregar la información.

No obstante, esto no implica que el solicitante tenga acceso irrestricto a toda la información, puesto que puede darse el caso de que la solicitud caiga en la categoría de restringida (información reservada y confidencial) y por omisión se pueda tener acceso a información que pudiera ser sensible o tenga datos personales. Es en estos casos donde el Órgano Garante tenga la oportunidad de desplegar una de sus facultades, la de supervisar que la información que se deba entregar al solicitante efectivamente sea pública y sin restricciones para garantizar el acceso responsable a la información gubernamental.

Este principio es crucial también para garantizar que el solicitante reciba la información solicitada, cumpliéndose la revisión del Órgano Garante de forma gratuita en la forma en que fue requerida, y se complementan dos aspectos del principio: a) que no se queden sin respuesta las solicitudes y b) se obtenga la información de manera gratuita ante la falta de respuesta. (Villanueva, Gómez y Pacheco, 2005, p. 24).

15) Vías de Impugnación (PVI), se refiere al procedimiento que se haya establecido por parte del legislador para la defensa del derecho de acceso a la información. Ésta se sustenta en la premisa de que prevalezca el principio de sencillez del procedimiento que motive el seguimiento de los casos por parte del particular.

16) Formas de Control de la Ley (PC), se refiere a las formas de sanción, las cuales establecerá la eficacia de la ley. Esto contempla las posibles consecuencias ante el incumplimiento de las obligaciones que se contienen en la misma.

Se espera encontrar un catálogo de responsabilidades en las que puedan incurrir los servidores públicos que no cumplan con la ley mismos que deben bastar para inhibir esta posibilidad de no cumplimiento.

17) *Ámbito Temporal de Validez (PA)*, se refiere al tiempo en el cual entrará en vigor el contenido de norma. Se esperan tiempos razonables para establecer el tiempo entre la publicación de la ley y la entrada en vigor de la misma. Villanueva, Gómez y Pacheco (2005) La formulación operativa que utilizaron se encuentra en el anexo.

El argumento sostiene que, si se cumplen estos criterios, la transparencia puede gestarse, concebida como la tendencia hacia la apertura de la información de parte de las entidades públicas a la sociedad para el escrutinio público, manteniendo latente la posibilidad de justificación de los datos y los hechos; asimismo la Rendición de Cuentas, entendida como la obligación de los servidores públicos de justificar su actuar público ante la sociedad tiene mayores oportunidades de germinar.

Los resultados de dicho estudio, que incluyó a 26 entidades y el D.F., establecieron un 7.02 de promedio nacional en materia de acceso a la información en México; Se destaca que los cinco estados con mejores promedios fueron Campeche con 10, el D.F. con 9.61, Morelos con 9.19, Sinaloa con 8.46 y Baja California con 8.23; y los cinco peores promedios se los adjudicaron Tlaxcala con 5.74, Aguascalientes con 5.6, Puebla con 5.26, Nuevo León con 3.44 y Veracruz con 3.02. En el anexo presentamos los resultados completos del estudio. (Villanueva, Gómez y Pacheco, 2005, pp. 34-35).

Lo anterior corresponde con los alcances normativos e institucionales del derecho de acceso a la información y la transparencia. Pero esto depende en su gran totalidad de la voluntad ciudadana por interesarse en el instrumento, lo que implica al menos preguntar lo que hace su gobierno. En Pacheco (2006) encontramos algunos resultados interesantes del estado de la cultura de transparencia medido a partir de la opinión pública y académica del acceso a la información pública para México. En los anexos se detallan los resultados de la encuesta.

De los datos arrojados por el estudio, desprendemos que los ciudadanos tienen la idea de preocuparse por la información en manos del gobierno y por la evaluación del desempeño del mismo. Si bien los datos hablan de la clara distinción entre tipo de informaciones, la percepción de la cooperación gubernamental es baja. Esto se explica debido al bajo nivel de la transparencia que nos señala cómo el gobierno no se ha preocupado por enseñar con claridad lo que hace al

ciudadano, ya que estos declaran de inicio un desinterés aunado a una baja percepción de los métodos de acceso a la información disponibles.

Finalmente extraemos dos ideas. La primera referida al escaso conocimiento del instrumento que ofrece la LFTAIPG, considerando los porcentajes, los ciudadanos tienen una subutilización del instrumento, lo que podría explicar aspectos como el sesgo hacia cierto tipo de información no relevante en términos de evaluación por ejemplo o bien, la confusión en la que pueden incurrir al buscar información gubernamental no directamente en la fuente. La segunda es referida a una singularidad, y es en el conocimiento del IFAI, el cual es elevado y consta que las personas consideran necesaria su presencia.

Esto refleja una cultura que necesita instituciones, pero que no se involucra totalmente con ellas. Para el caso del acceso a la información y transparencia en México esto representa un reto constante, hacer del dominio público la información y al mismo tiempo, interesar a la ciudadanía a intervenir a través de los instrumentos encomendados para ello y hacerles ver el camino hacia la rendición de cuentas en aras de consolidar a la democracia como principio de convivencia.

2.7 Recapitulación

La tendencia mundial del derecho de acceso a la información gubernamental y la transparencia demuestran un gran entusiasmo sobre todo de los partidarios con ideologías democratizadoras que sustentan sus argumentos en establecer vínculos más estrechos entre el gobierno y la sociedad, aunque esto depende mucho del contexto sociopolítico de cada uno de los países; también se debe a la integración económica y comercial del país a los procesos globales y su adhesión a protocolos y convenciones que lo comprometen con ciertas buenas prácticas.

La experiencia internacional ha influenciado gran parte de estas tendencias en nuestro país, particularmente las convenciones internacionales sobre derechos humanos y defensa de los derechos civiles, así como los acuerdos jurídicos que establecen que la información gubernamental es un derecho fundamental en la vida de los individuos.

En ese sentido, la inclusión del acceso a la información en la vida y convivencia entre los gobiernos y los ciudadanos no se ha dado de forma espontánea, sino que se ha sistematizado de forma normativa a fin de que las reglas sean precisas, haciendo necesaria reconocer el derecho de acceso a la información a fin de que no se tenga duda alguna de su relevancia para alterar los sistemas políticos que no cumplan con sus cometidos y creando instancias reguladoras de estos procesos. Esto se corresponde con lo que se conoce como desarrollo político, donde el nivel de adhesión de los ciudadanos y el gobierno a los marcos normativos se vuelven hábito y este en costumbre (el apego a la ley) lo que hace que las instituciones funciones de forma más o menos aceptable.

El caso mexicano no escapa a esta realidad. Resulta interesante establecer que la transparencia hoy en día no se entendería sin los procesos democratizadores de su pasado reciente, sin demeritar las primeras etapas hacia su consolidación, aunque el hecho de la aprobación de la LFAIPG en 2002 y la creación del IFAI representan el parteaguas hacia la consolidación en el sistema político mexicano de los principios rectores de la transparencia. Sin duda, las pugnas ciudadanas por gobiernos más honestos y comprometidos con la democracia han influido en la consolidación de nuevas reglas de convivencia entre los actores, es decir, el Estado poco a poco ha ido cediendo terreno a las demandas ciudadanas por saber qué hace y cómo lo hace, que en el origen se vincula con las decisiones de quién ocupará los cargos públicos.

La literatura especializada, así como los hechos en México demuestran que este proceso democratizador generó una expectativa lógica, la posibilidad de monitorear las acciones del gobierno democráticamente electo, que en los lapsos estudiados no estaba totalmente socializado y por lo cual costó demasiado trabajo consolidar mecanismos institucionales que lo hicieran, es decir, el IFAI representa una conquista de una sociedad con ideología democrática que tuvo su expresión en las luchas de mediados de los noventa con el Alianza Cívica y desde luego el rol del Grupo Oaxaca. Sin duda estas lecciones de iniciativas civiles concuerdan con las ideas de la propia democracia, la construcción de instancias que vigilen que la información fluye hacia la sociedad y que eventualmente significará un proceso de gobierno más concertado entre las partes.

No obstante, los acontecimientos nos colocaron en lo que hoy conocemos como un proceso de transparencia que se ha dado de forma irregular y discontinua hacia las entidades federativas y por ende los municipios, aspecto que puntualiza el estudio de Villanueva (2005). El balance era un desarrollo normativo regular y una baja institucionalización de la transparencia.

Estas han sido las condiciones institucionales y técnicas con las que se ha estado batallando en los últimos años. Se ha gestado un proceso de consolidación de la democracia, que ha impactado de forma sustancial en el derecho de acceso a la información gubernamental, ya que este no se tomó en serio sino hasta que se demostró que las elecciones no lo eran todo.

Asimismo, los acontecimientos históricos de opacidad y baja o nula voluntad política por sujetarse al escrutinio público han determinado en gran parte el grado de avance de la transparencia en el país, el cual se ha categorizado como lento y gradual, lo cual ha impactado desfavorablemente a que el proceso se expanda hacia el resto de los niveles regionales como los estados y los municipios.

CAPITULO III

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN BAJA CALIFORNIA: BALANCE NORMATIVO 2002 -2010

3.1 Introducción

En el capítulo anterior enfatizamos la tendencia mundial por aprobar leyes de acceso a la información y transparencia, dinámica que en México se materializó con la aprobación de su propia legislación en el 2002. Por su parte, la literatura revisada expone la importancia que representan estos cambios institucionales para las dimensiones de la democratización en términos de su instrumentación y sus resultados.

El objetivo de este capítulo es analizar el marco normativo del acceso a la información y transparencia de Baja California con el fin de establecer un balance que nos permita instaurar sus fortalezas y debilidades que ayuden a explicar posteriormente el nivel de instrumentación de la transparencia en Baja California, tomando en cuenta que la ley respectiva salió a la luz en 2005¹¹⁶.

Para conseguirlo dividimos el capítulo en seis apartados. El primero consiste en hacer una discusión del contexto del acceso a la información y de la transparencia en Baja California con el fin de puntualizar que su conformación está rodeada por instancias creadas desde el gobierno federal, así como en el nivel local. Este mosaico de instancias concede la posibilidad real de diferencias entre las normatividades estatales, haciendo necesario articular el proceso de aprobación de leyes locales en materia de transparencia con la discusión de su diseño e implementación.

El segundo apartado discute brevemente el proceso de democratización en Baja California, ya que representa un factor de cambio que en teoría tendría que haber impulsado los cambios y reformas para aprobar una legislación local de transparencia. Se destaca que la alternancia en el poder representa nuevas fórmulas de gestión pública que implican transformaciones en la dirección de

¹¹⁶ No se toma en cuenta la nueva ley de 2010 para el análisis debido a que la presente investigación se centraba en discernir los alcances de la ley de 2005.

la administración pública y desde luego, esquemas que pugnarán por la transparencia en las actividades del gobierno.

El tercer apartado está destinado a indagar los primeros pasos que dieron forma a la legislación local de transparencia en el año 2005. Se trata de poner estos elementos a la discusión debido a su importancia en cuanto a los detalles previos. Se trata de hacer ver al lector que desde mucho antes de tener una legislación, algunos sectores de la sociedad en Baja California ya pensaban en la importancia de contar con un marco normativo especializado en el acceso a la información y la transparencia a fin de resolver ciertas situaciones problemáticas.

El apartado cuarto se destina a la revisión descriptiva de la normatividad local de acceso a la información y transparencia en el Estado. Se hizo un rastreo que incluye la revisión histórica de la Constitución de Baja California y de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de B.C aprobada en 2005 y vigente hasta 2010. El argumento es mostrar el catálogo de instrumentos e instancias asociadas a la normatividad, así como las modificaciones más relevantes.

El apartado cinco se destina al análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de B.C con el fin de establecer un diagnóstico y por ende un balance que nos ayude a interpretar el alcance institucional de la transparencia en el Estado, con base a los principios generales que cualquier ley en la materia debería considerar. Con base en nuestro propio análisis y con resultados de estudios en el área específica, fue posible establecer un balance de la normatividad que explicaría varios de los argumentos que se expondrán en el capítulo IV, los cuales en general indican que la normatividad era inadecuada y obsoleta.

El apartado seis comprende una serie de evidencias complementarias que consisten en mediciones recientes sobre la transparencia en Baja California, reforzando nuestro análisis y corroborando la tendencia de que la entidad padecía de un estancamiento normativo que impacta en los avances institucionales. Al final emitimos algunas breves conclusiones.

3.2 El contexto del acceso a la información y de la transparencia en Baja California 2002 - 2010

El debate actual sobre la rendición de cuentas en México y los aspectos relacionados al Derecho de Acceso a la Información se discuten alrededor de la Transparencia¹¹⁷ y la Evaluación del Desempeño del gobierno. Éstas han empezado a tomar forma institucional en México, pero hasta ahora sólo se ha concentrado en el ámbito federal de gobierno, como lo evidencia por lo menos la creación del IFAI y la Auditoría Superior de la Federación en 2005), dejando muy descuidado el asunto de cómo rinden cuentas los gobiernos estatales y municipales, lo cual ofrece una oportunidad analítica.

En México, hoy en día se afirma que las estructuras locales tienen diseños de control diferenciados respecto a la estructura federal, producto de su propia diversidad política e institucional, con una organización territorial que acentúa ciertos procesos internos, que ejercen ciertas influencias sobre sus estructuras de manera distinta en función de las implicaciones de los entes sociales que participan e intervienen en sus procesos institucionales. En la vigilancia y control de los gobiernos se tiene a los órganos de fiscalización de los congresos estatales; las contralorías internas de los congresos estatales, las contralorías internas estatales y municipales y las comisiones de control interno. En otras palabras, hay una práctica política diferenciada, pero con una cierta homogeneidad institucional en cuanto a fiscalización.

Esto explicaría las diferencias en el diseño de las diferentes normatividades de acceso a la información y transparencia en los estados que, aunque fue un mandato apearse a la normatividad federal, lo cierto es que cada una destaca los principios rectores de formas diversas.

Para el 2008, las 32 entidades federativas que conforman el país ya contaban con una Ley de Acceso a la Información y Transparencia propia la cual regula y precisa el nivel de apertura de su información en el ejercicio de las funciones de sus instituciones de gobierno. Este proceso, derivado de la LFAITG, llevó a que más de la mitad de las entidades federativas incorporaran en

¹¹⁷ Para más detalle sobre el estado de la Transparencia en los contextos locales consultar el estudio de Guillen (2003).

su marco legal una Ley entre el 2002 y el 2004, lo que incluye también la creación de sus propios instrumentos como el IFAI.

En el 2002, notamos que solo tres casos tuvieron su normatividad e instrumento en el mismo año, mientras que las tres restantes, incluido el caso federal, tuvieron que esperar desde un año hasta cuatro para contar con su institución. En los siguientes años se observa una homogeneidad en cuanto al año de aprobación y la puesta en marcha del organismo responsable.

No obstante, estas legislaciones comparten derecho de piso con los instrumentos y mecanismos de control ya planteados para las entidades federativas, su convivencia puede generar diversos escenarios y por ende, circunstancias específicas.

En Baja California, sin embargo, el recorrido es bastante peculiar, por un lado, la normatividad de acceso a la información se aprueba en 2005 y no fue sino hasta septiembre de 2010 que se reformó la ley para crear un organismo garante como el IFAI a nivel federal. Lo que se tenía era un Consejo denominado Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California instaurado en el mismo año de aprobación de la Ley en 2005.¹¹⁸ Sin embargo esto tiene una historia que a continuación analizaremos.

3.3 Democratización en Baja California: ¿Qué significa para la transparencia?

El caso de Baja California representaría un buen referente para la comprensión del derecho de acceso a la información y la transparencia, ya que en este territorio ocurrieron procesos asociados a la búsqueda de la alternancia política y la conquista política de sectores de la población por la apertura democrática y la transparencia en las elecciones, por lo que resulta plausible comprender cómo se ha enmarcado el proceso en la discusión contemporánea.

En trabajos desde los ochenta ya se manejaba la importancia de la Frontera Norte en términos de su cercanía con Estados Unidos y sus cambios de tipo estructural que impactaban sin duda en otras regiones. No obstante, “la gran velocidad con que ocurren los cambios sociales en esta región constituye una dura prueba para la construcción de objetos de estudio permanentes, o de

¹¹⁸ www.transparenciabc.gob.mx

indicadores básicos, pues, aunque no se ha avanzado en la recolección de datos, no se puede decir lo mismo de la expansión de conocimiento teórico; hacen falta estudios unificados sobre la frontera” (González y Ramírez, 1990, p.40).

Rowland (2003) sostiene que, a pesar de las reformas al marco constitucional en 1983 y 1999 referentes a la descentralización de la administración pública en México, conviene mencionar que fueron los cambios en el contexto político general los que jugaron un papel determinante para hacer realidad el nivel de descentralización actualmente vigente en el país, y que las reformas específicas fueron consecuencia entonces de presiones sociales sobre el sistema político. El caso de la alternancia en la gubernatura en Baja California en 1989 podría explicarse en estos términos¹¹⁹.

Espinoza (1996) y Crespo (1995) proponen que una de las presiones más representativas en el triunfo electoral del Partido Acción Nacional en Baja California en 1989 y posteriormente en 1992 se sostiene en la crisis de legitimidad en las elecciones federales de 1988, lo cual obligó al partido en el poder y concretamente al presidente en turno (Carlos Salinas de Gortari) a replantear la estrategia político – electoral y ceder sus posturas centralistas, aspecto que permitió el reconocimiento del triunfo electoral del PAN en Baja California el 1 de noviembre de 1989, donde Ernesto Ruffo se convertía en el primer gobernador de oposición desde la instauración del sistema presidencialista mexicano, en cuyo acto de toma de posesión, en muchos sentidos acudiría el Ejecutivo federal.

Olvera (2003) expone que este proceso democratizador se vincula con la emergencia de una sociedad civil organizada, la cual se explica en términos de sus motivaciones (crisis política abierta debido al fraude de 1988 y la abrupta modernización neoliberal) para involucrarse de lleno en el juego por el poder, misma que se evidenció en la participación masiva y sin precedentes en la observación de las elecciones de 1994. Esto trajo consigo ciertos rasgos que actualmente ya son elementos naturales de la democracia como en el caso de Baja California.

“El monitoreo de la cobertura electoral de los medios de comunicación; el monitoreo de los gastos de campaña; la revisión del padrón electoral; la crítica de la ley electoral vigente; la investigación

¹¹⁹ En Guillén (1993) se analiza la alternancia política de Baja California en 1989 y la discute en los términos de una transición democrática.

de los mecanismos de compra y coacción del voto; y la vigilancia y denuncia de las irregularidades del día de la jornada electoral” (Olvera, 2003, p. 426).

La elección de Ernesto Ruffo significaba en el corto plazo una nueva visión política diferente a la del PRI, pero en el mediano plazo traería consigo una nueva visión del federalismo como práctica, es decir, las políticas públicas tendrían nuevos instructores que consideran a la democracia su instrumento.

Como muestra de ello solo basta recordar que el congreso del Estado tenía una representación plural, es decir, varios legisladores no pertenecían al partido en el poder estatal (PAN), aunque sí tenía mayoría en el Congreso, pero se abría una ventana para la discusión y la negociación. Lo que ha variado en el tiempo ha sido la representación proporcional, pero la constante ha sido precisamente la pluralidad legislativa.

Claro que esto también tuvo repercusiones y tensiones con el orden de gobierno federal haciendo que se entrara en una nueva era en las relaciones intergubernamentales; como ejemplo tenemos la disputa por los recursos fiscales, lo que obligaba a que la administración panista tuviera que sacar el mayor provecho de sus propios recursos financieros, humanos y materiales. Esto desde nuestro punto de vista, significaba que en Baja California forzosamente tenía que apoyarse más que nunca en su sociedad, lo cual representaba la oportunidad para que sectores olvidados por la federación, particularmente en los municipios, fueran tomados en cuenta en el estado.

Cabrero (2005) señala que entre 1989 y 1995 el gobierno de Baja California presentaba rasgos muy peculiares respecto de otras entidades, ya que aún conservaba elementos de política tradicional que el PRI, pero también se gestaban nuevas fórmulas de gestión pública que el PAN intentaba asentar, entre ellas, reforzar lo ya logrado, elecciones justas y mayor participación ciudadana. En la medida que esta idea maduraba, se transitaba hacia esquemas de gobernación que intentaba, al menos en el discurso, hacer más partícipes a los ciudadanos.

No importando las razones de la alternancia, que Espinoza (1996) denomina como acotada, lo significativo de este hecho se da en las consecuencias más allá del cambio de bandera política, ya que representaba la oportunidad del pueblo bajacaliforniano de experimentar con esquemas de gestión pública que en teoría estuvieran más atentos a las demandas de la población, formalmente es un proceso de liberalización que impacta en la cultura política del Estado, cuyo sistema político

y por ende institucional buscan la legitimización ante su sociedad. El sistema de partidos en el Estado demostraba que las opciones de cambio podían tomarse con mucha seriedad y que los aspirantes a ocupar cargos públicos tendrían que sujetarse a estas reglas para conseguir estos puestos.

Por ejemplo, una conquista fue la instauración de una nueva Ley de Instituciones y Procesos Electorales, aprobada de manera unánime por el Congreso en diciembre de 1994. Por primera vez se eliminó la auto calificación y se logró la ciudadanización de las instancias encargadas del proceso. (Espinoza, 1996: 31).

En síntesis, la transición política en Baja California ha significado la búsqueda de acuerdos para la convivencia democrática. Sin embargo, como apunta Monsiváis (2006), eso no significa que el proceso de democratización de las instituciones se dé por terminado, lo destacable es que los actores políticos y sociales acepten el hecho de que se deben conducir por principios e instancias que se identifican con la democracia. Ahora bien, es preciso saber en qué ha repercutido este proceso en la transparencia y en el acceso a la información pública gubernamental.

Para el acceso a la información y la transparencia este contexto de tensiones, innovaciones y asentamiento de prácticas e instituciones representa un escenario para abogar por el derecho a saber y a la información gubernamental interpretando que los ciudadanos se convertirán en actores relevantes del proceso más allá de ser votantes. Examinemos el proceso.

3.4 Primeros pasos hacia la Transparencia en Baja California

El Estado de Baja California y sus municipios han enfrentado grandes retos a lo largo de su reciente historia, entre los que destaca la constante lucha por gobiernos más eficientes y honestos en el marco de su temprana experiencia en el tema de la alternancia en el poder. En general, se le concibe como uno de los territorios más prósperos en términos económicos y a la vez más difíciles de controlar,

Al situarnos en el contexto de la aprobación de la LFTAIPG a nivel federal, encontraremos las implicaciones en materia de derecho de acceso a la información y transparencia. Sin embargo,

también resalta la herencia de las legislaciones ambientales ya expuestas acerca del derecho de acceso a la información pública ambiental que en el caso de México se reflejara en la reforma la LGEEPA en 1996 introduciendo el Derecho a la Información; la repercusión en la entidad se plasmó con la reforma a la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Baja California en 2001.

Con estos antecedentes normativos, en el año 2002 la preocupación central giraba en torno al problema de la corrupción, atribuido a factores muy focalizados como el exceso de trámites para abrir un negocio en el Estado, aspecto que fomentaba la práctica de la corrupción de parte de los burócratas y de los ciudadanos.

Al respecto, estudios como *The Regulation of Entry, del National Bureau of Economic Research*, descubrió que en México se requería cumplir con 115 trámites entre federales, estatales y municipales; se tenía que cubrir un costo aproximado de 24 mil pesos y esperar 112 días para abrir un negocio (Política Digital, 1/04/2003).

Ante este hecho, varios municipios empezaron a gestar nuevas medidas para mejorar y agilizar los trámites y evitar actos de corrupción. En Baja California, particularmente en Tijuana, bajo el gobierno del presidente municipal Jesús González Reyes (XVI Ayuntamiento) (PAN), lanzaron un sitio Web (través de un convenio con TELNOR y algunos cafés internet), en el cual el municipio ayudaría a equipar a los establecimientos que ofrecían la conexión a internet, a cambio de que en estos establecimientos contrataran personal que sirviera como “ventanilla de gobierno”. Es decir, el empleado ayudaría al visitante a realizar una búsqueda o el trámite completo en el portal del municipio (www.tijuana.gob.mx). Los dependientes serían conedores en la información que maneja el portal. El usuario/comensal pagaría una comisión por imprimir formatos de gobierno que le ayudarían a realizar su trámite y por la asesoría que ofrece el empleado.

Esto representaba un esfuerzo palpable, aunque el objetivo era agilizar el trámite de apertura de negocios, esta vía podía cumplir con las funciones de la búsqueda de información gubernamental, gestándose un precedente en el proceso hacia la transparencia.

El precedente más formal se le atribuye a la aportación del *Consejo Ciudadano por la Transparencia y Combate a la Corrupción, A.C.*, cuyos integrantes empezaban a impulsar la nueva ola por el acceso a la información descrita líneas atrás. De esta se reconocen los esfuerzos de *Alberto Capella* y *Ernesto Villanueva*; el primero como coordinador del Consejo antes del 2004,

quien también fungía como secretario del Consejo Coordinador Empresarial de Baja California. En opinión de *Capella*, la relevancia de un esfuerzo ciudadano por vigilar al gobierno partía de una problemática de corrupción: el litigio en Baja California estaba atrapado por la corrupción, que las autoridades de Tijuana habían innovado en un sofisticado sistema de colusión en perjuicio de todos y de todo y, por supuesto, que la opacidad era la regla general en ese estado. Villanueva (2007).

Entre las propuestas para salir del problema consideraban importante impulsar el derecho a la información y la transparencia, para que se pusiera en manos de la ciudadanía los elementos para exigir la legalidad en las prácticas del gobierno estatal y municipal. En ese sentido, se les puede reconocer como precursores de la actual Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, aprobada en 2005.

Villanueva (2007) destaca el papel de *Capella* para conseguir el apoyo de la comunidad, ya que, en su opinión, pudo organizar con efectividad a los empresarios de los cinco municipios de Baja California quienes se convirtieron en grandes aliados y promotores del tema. En ese mismo tenor, otro actor relevante fue un medio masivo, en este caso el periódico *Frontera*, específicamente su editor *Raúl Ruíz*, quien se dio a la tarea de dar cobertura a los temas a favor de la transparencia y el combate a la corrupción, lo cual en palabras de Villanueva dio pie a “presiones publicitarias gubernamentales”. Los esfuerzos tenían un sentido claro, combatir el clima de inseguridad ante las estadísticas de secuestros, privaciones ilegales de la libertad, robos y venta de protección¹²⁰.

A la par de lo anterior, existe otro grupo que ha sido referente en la vigilancia ciudadana, aunque con una vocación distinta, ya que su objetivo es la de concientizar a la ciudadanía en la protección del ambiente y la preservación ecológica de la región del noroeste de México, nos referimos a Proyecto Fronterizo, A.C.

¹²⁰ En 2005 Alberto Capella fue nombrado presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública para combatir estas situaciones desde la trinchera ciudadana; organizó foros y varias marchas por la paz con un buen número de participantes, hombres y mujeres que de una u otra forma habían sido agraviados por los delincuentes con la aquiescencia de las autoridades locales. Esas marchas llamaron la atención de los medios nacionales y lograron que transitoriamente fuerzas federales fueran desplegadas en Baja California. En 2007 fue nombrado Secretario de Seguridad Pública y antes fue víctima de un atentado en su domicilio donde la policía municipal llegó al final. Villanueva (2007).

Esta organización en el marco de la lucha por el acceso a la información ambiental data desde 1996, año en que se sumó a la cruzada por el derecho a saber, lo cual impulsaría los primeros esfuerzos por alcanzar la conciencia civil acerca de la importancia de acceder a la información del gobierno para transparentar los procesos y hacer que los gobernantes rindan cuentas de sus actos; de igual forma se sumó a la campaña por una legislación local de Transparencia y Acceso a la Información para el 2005.

Desde 2007 hasta la fecha esta organización ha emprendido siete ejercicios de monitoreo de obligaciones de Transparencia de los cinco municipios de Baja California que consiste en evaluar a los sujetos obligados en cuanto al cumplimiento de su normatividad de transparencia generando una “boleta de calificaciones” construida con indicadores de cada una de las obligaciones; el seguimiento es a través del internet y se realiza de manera periódica. Esto ha causado un impacto en la opinión pública gracias a la difusión de los medios de comunicación. En el capítulo IV describiremos más a detalle a esta organización y sus nexos directos con el proceso de Acceso a la Información Pública y otros actores a favor de la lucha por la transparencia en la entidad.

3.5 El enfoque normativo del Derecho de Acceso a la Información en Baja California

La historia constitucional de Baja California se remonta al año de 1953¹²¹, considerando los lineamientos generales desprendidas de la carta magna federal. La búsqueda de las raíces normativas del DAIPG se relaciona al artículo 7 de la constitución estatal. En aquel entonces en dicho artículo se asegura que las garantías individuales y sociales, así como el resto de los derechos expresados en la constitución estarían garantizadas por el Estado. Era un precepto general, pero que no trascendía más allá que la certeza jurídica, ya que el nivel de especificidad no se tenía en detalle.

La normatividad de Baja California en la actualidad asociada a la normatividad anterior se integra por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; el Código Fiscal del Estado de Baja California; la Ley de Ingresos; El Presupuesto de Egresos; la Ley de Hacienda;

¹²¹ La Constitución de Baja California fue publicada en el periódico oficial, número 23, del 16 de agosto de 1953, tomo LXVI.

la Ley de Coordinación Fiscal; la Ley de Deuda Pública; el Reglamento Interno de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado; Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California; y *la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California*.

En ese mismo sentido las instituciones asociadas al poder Ejecutivo en Baja California serían la Oficialía Mayor de Gobierno; la Secretaria de Planeación y Finanzas. Y las instituciones que trabajan con indicadores para la evaluación del desempeño (interno o externo) son la Dirección de Control y Evaluación Gubernamental y el Comité para la Planeación del Desarrollo Estatal COPLADE. Por el momento incluiremos *el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública* en este mosaico de instancias.

Todo este panorama ha cambiado en gran parte con la entrada en vigor de la LFTAIPG del 2002 a nivel federal, ya que recayó sobre las entidades federativas la responsabilidad y en muchos casos el reclamo por buscar marcos legales similares a las nuevas disposiciones del acceso a la información y la transparencia. Por lo pronto en el sentido estricto de lo que buscamos, la normatividad local para Baja California se dio en el año 2005, con la entrada en vigor de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California¹²² (LAIPEBC) y su respectivo reglamento¹²³. En esta normatividad se incluyen varios artículos a considerar de manera puntual.

El primer aspecto a destacar son los objetos de la Ley, estipulado en el artículo 2 donde se definen conceptos como la Transparencia, los Procedimientos de Acceso a la Información, lo que se entiende por Datos Personales y se introducen conceptos más globales como la Rendición de Cuentas, que se entiende como un esfuerzo por valorar el desempeño de los sujetos Obligados y la Cultura de Acceso a la Información Pública.

Asimismo, entre los objetos de la Ley también se menciona a los sujetos obligados (art. 3), el marco conceptual (art. 4), las obligaciones de información y transparencia (art. 5), la información de oficio (arts. 6-16), información restringida y/o sensible (arts. 17 – 28), las unidades de transparencia y sus funciones (arts. 29 -30), los procedimientos de acceso a la información (arts.

¹²² Periódico Oficial No. 36, de fecha 12 de Agosto de 2005, Tomo CXII.

¹²³ Periódico Oficial No. 59, de fecha 30 de diciembre de 2005, Tomo CXII

31 – 38), sobre el Consejo Ciudadano de Transparencia (arts. 39 – 43), el recurso de inconformidad (art. 44) y los tipos de responsabilidad (administrativa, civil y penal) (arts. 45-46). (LAIPEBC, 2005).

Precisamente con la aprobación de la LAIPEBC en agosto de 2005 nos lleva a identificar la figura representativa de la Transparencia, el *Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California*, ante la ausencia de un órgano garante formal como el referido en los artículos 39, 42 y 43 de la respectiva Ley, la cual entró en funciones en febrero de 2006.

Cabe mencionar que en el ámbito municipal también hubo cambios. Por ejemplo, se reconoce a Tijuana como uno de los primeros municipios en contar con un “Reglamento de Transparencia”, el cual fue aprobado en 2005, incluso antes de la Ley estatal. Sin embargo, esto no es obra de la casualidad, ya que desde antes Guillén (2003) ya llamaba la atención acerca de la necesidad y obligación de los municipios por reglamentar la Transparencia a fin de buscar la mejora de su administración.

Al respecto la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California establece en su artículo 44 las Acciones administrativas a fin de que los Ayuntamientos y sus autoridades municipales se comporten de acuerdo a los principios de legalidad, igualdad, publicidad y audiencia. En su fracción II establece que los interesados tendrán en todo momento el derecho de obtener información sobre los procedimientos y el estado en que se encuentran, así como el acceso a los expedientes que, con motivo de sus solicitudes, o por mandato legal, formen a las autoridades municipales estableciendo un marco de excepciones en la fracción III.

Precisamente en mayo de 2005 se instituye en el cabildo tijuanense el órgano “Comisión de Transparencia” denominado ciudadano con carácter de auxiliar del Gobierno Municipal, con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta para el logro de los objetivos establecidos en el Reglamento.¹²⁴

¹²⁴ La comisión tiene por objeto la difusión, protección y promoción al respeto del derecho al acceso a la información pública en poder de las Dependencias y Entidades Municipales.

Así, en los últimos ocho años en que se combinan la entrada en vigor de la normatividad federal y la de Baja California se expresa una redefinición de los principios normativos de los instrumentos de control al interior de las estructuras gubernamentales a nivel local que incluye al municipio. Aparecen instituciones y/o órganos especializados como el Consejo de la Judicatura, La Procuraduría de los Derechos Humanos y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que auxilien al control del ejercicio gubernamental, así como el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para que se encargue del proceso electoral; en este lapso se gestan nuevos instrumentos para el acceso a la información gubernamental el cual se le da la responsabilidad a un organismo ciudadano denominado Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California creado en el 2005.

Sobre este último, de acuerdo a la LAIPEBC (arts. 39 - 43), representa un órgano ciudadano que si bien tiene atribuciones interesantes como la de vigilancia de la Ley, la difusión de la misma,¹²⁵ las facultades de proponer adecuaciones ante el Congreso, emitir opiniones sobre los criterios para la desclasificación de información reservada y la elaboración de propuestas a los sujetos obligados de qué formatos de solicitudes de acceso utilizar, entre otras¹²⁶, lo cierto es que no figura como un órgano garante del acceso a la información pública tal como lo haría el IFAI¹²⁷ a nivel federal. Esto pudiera tener sus ventajas o desventajas, pero la realidad apunta a que se trata de un caso muy singular, puesto que en otros estados se tienen institutos de acceso a la información o comisiones especializadas con recursos.

La consigna entonces era coadyuvar a que el marco normativo constitucional federal se instaurase a escala estatal. De esta forma el artículo 7 de la Constitución de Baja California sufre una serie de reformas, materializadas en febrero de 2007, que incluyen este precepto del DAIPG. Enseguida se mencionan dos aspectos a considerar del artículo reformado:

¹²⁵ Art. 39 de la LAIPEBC establece que el Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es un órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados, con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta para el logro de los objetivos establecidos en esta Ley. El Consejo tendrá por objeto la difusión, protección y promoción al respeto al derecho a la información pública en poder de los sujetos obligados.

¹²⁶ Véase artículo 43 de la LAIPEBC.

¹²⁷ Artículo 33 de la LFTAIPG expresa que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

En primer lugar, considera las garantías individuales y sociales de los habitantes del estado, estableciendo la protección y consolidación de los derechos humanos, instaurando una institución denominada “Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana”, la cual vigilará que los servidores públicos actúen a favor de la Ley y no perjudiquen con sus poderes o facultades los derechos humanos de los ciudadanos, mediante resoluciones, recomendaciones, proposiciones, solicitudes y recordatorios de plazos y deberes legales dirigidas a los servidores públicos. Como se aprecia, estamos ante la teoría del defensor del pueblo o el ombudsman¹²⁸.

En segundo lugar, su evolución en el tiempo se explica por la cimentación de una referencia normativa e instrumental de acceso a la información pública, así como la búsqueda de instaurar un organismo ciudadano. En este caso, tres elementos normativos saltan a la vista: a) los principios de máxima publicidad y gratuidad; b) los procedimientos o mecanismos para acceder a la información pública y; c) los matices para catalogar el tipo de información, es decir, si es del dominio público, si es reservada o en el extremo es confidencial¹²⁹

Como podemos notar, los pasos de la evolución normativa del derecho de acceso a la información en Baja California son recientes; hoy en día se cuenta con el *Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del estado de Baja California*, que entró en funciones el 1 de junio de 2011. Los detalles de su trabajo y su evolución institucional serán relevantes de analizar bajo el contexto que merece, y en este trabajo se mostró su origen desde las fuerzas impulsoras de la transparencia en el Estado de Baja California a inicios del nuevo milenio.

¹²⁸ Artículo 7 de la Constitución Política de Baja California, primeros cinco párrafos: Por medio de una Ley se crea la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana, como un organismo administrativo, autónomo de participación ciudadana para vigilar y exigir de los servidores públicos un actuar apegado a la legalidad y asegurar el respeto de los derechos humanos en la entidad, sus resoluciones consistirán en solicitarles fundando y motivando ante las autoridades competentes, la aplicación de las sanciones previstas en la Ley.

¹²⁹ Artículo 7 de la Constitución Política de Baja California, últimos cuatro párrafos: “Toda persona tiene derecho a acceder a la información que la ley atribuye el carácter de pública. La Ley de la materia deberá observar entre otros los principios de máxima publicidad y gratuidad, asimismo, deberá establecer los procedimientos para acceder a la información pública y señalar aquella que tenga el carácter de reservada o confidencial. La Ley establecerá un organismo ciudadano con atribuciones de consulta, propuesta, promoción y difusión del acceso a la información pública... Las leyes señalarán aquellos casos en que los juicios serán predominantemente orales, así como su procedimiento. Las personas tendrán derecho a acceder a los medios alternativos de justicia para resolver sus controversias, en la forma y términos establecidos por las leyes respectivas.”

3.6 Análisis normativo de la Transparencia y el Acceso a la Información en Baja California

Un análisis de la normatividad de acceso y transparencia de cualquier parte del mundo debería apegarse a una argumentación coherente para emitir resoluciones confiables. En nuestro caso tomaremos tres referentes para conseguirlo: 1) ¿sobre qué principios orbitará la interpretación?; 2) ¿cuáles serían los indicadores y su definición? y 3) ¿cómo catalogar el marco normativo de la transparencia y el acceso a la información en Baja California?

Por principio de cuentas, de acuerdo con Aboites (2008), el argumento descansa en la discusión de que cualquier autoridad, ya sea de alto, medio o bajo rango en la estructura del servicio público, debe sustentar su actuar en dos principios rectores que lo enlazan con el escrutinio público de los ciudadanos.

El primero es el de la transparencia, que el servidor público debería interpretar más que una imposición, como un seguro que lo proteja de cualquier crítica o señalamiento que carezca de fundamento o que tenga una intención de lastimar su reputación o dañe su desempeño público. La opacidad le significaría ser presa fácil de este tipo de situaciones.

El segundo principio es el de “máxima publicidad”, que significa que toda información que se encuentre en poder de cualquier individuo al servicio del gobierno de cualquier nivel debe ser publicitada bajo el supuesto de que las personas interesadas tendrán la posibilidad de tomar decisiones fundamentadas; también se interpreta bajo condiciones muy específicas donde pueda haber excepciones siempre y cuando se señale lo que se considera como reservada y/o confidencial. Ambos principios mantienen una relación estrecha, puesto que generan situaciones de conflicto entre los agentes al llevarse a cabo el acto de solicitud de información que puede caer en ciertas categorías que bien puedan obstaculizar el proceso.

Al aceptar estos términos de interpretación, se está en condiciones de precisar los signos de interpretación y guía para saber con más precisión si hay o no un avance en la normatividad. En el

capítulo anterior ya veníamos manejando los principios centrales de cualquier LAIP de acuerdo a Mendel (2003)¹³⁰.

Para entender la normatividad de Baja California, optamos por la propuesta analítica de Gómez (2005) quien desde su perspectiva podemos rastrear 17 principios (indicadores) que debemos sujetar a constante evaluación de la Ley de Acceso a la Información en México y que podemos utilizar para medir la Ley de Baja California aprobada en 2005. Aprovechando también los datos del estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005) es que planteamos un análisis comparativo con la normatividad de Baja California:

1) Los Sujetos Obligados. - Referido a los entes o sujetos que son vinculados por la legislación. En principio, deben ser todos los que ejercen gasto público. Para el caso de Baja California, específicamente en su artículo 3, podemos corroborar la presencia de todos los implicados que reúnen las especificaciones anteriores, de ahí que solo bastaría con hacer una revisión al catálogo de la ley¹³¹. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 6.76, destacando que seis entidades obtuvieron un 10, y que la Federación obtuvo un 5.41 en este rubro.

2) Las Definiciones. - Es el catálogo de delimitación de los contenidos para entender los alcances de los conceptos utilizados en la legislación. El artículo 4 de la LAIPEBC establece un marco de trece conceptos donde quedan tipificados elementos centrales que maneja la ley¹³². Si la comparamos con otras legislaciones (las revisadas anteriormente), notaremos un desarrollo distinto en cuanto a la cantidad de conceptos y también en las definiciones, no obstante, la legislación de Baja California parece adecuada en base a los criterios del indicador. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 10, al igual que otras 22 normatividades estatales incluyendo la Federal.

¹³⁰ Solo para recordar cuales eran se enlistan a continuación: Apertura Máxima; Obligación de Publicar; Promoción de Gobiernos Abiertos; Alcance limitado de las excepciones; Eficiencia en el Acceso a la Información; Costos; Reuniones Abiertas; El principio de apertura debe ser prioritario y; Protección para Informantes.

¹³¹ Poder Legislativo; Poder Ejecutivo (dependencias); Ayuntamientos (Órganos Centralizados, Desconcentrados y paramunicipales; de los poderes públicos; Órganos Constitucionales Autónomos; Entidades Públicas que operen total o parcialmente con recursos públicos.

¹³² Consejo; Datos Personales; Derecho de Acceso a la Información Pública; Información Pública; Información Reservada; Información Confidencial; Ley; Órganos Constitucionales Autónomos; Órgano Normativo; Reglamento; Solicitante; Titular; Unidades de Transparencia.

3) La Interpretación.- En los casos en que la ley es ambigua se pueden aplicar tratados y convenios internacionales como referentes; en la legislación de Baja California este indicador se encuentra ausente, ya que asume que los usuarios conocen el imperio de la ley, que en este caso sería una categoría llamada *Interpretación del Derecho de Acceso a la Información Pública* anteriormente ya manejada; recuperamos por ejemplo el caso de la legislación de Chihuahua que en su artículo 4 establece claramente este aspecto¹³³, haciendo notar que ofrece al usuario un mapa normativo bastante claro de cómo buscar otros marcos que soporten las definiciones y pautas de acción de la ley. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 4, al igual que la Federación, destacando que tres normatividades obtuvieron el 10 (Campeche, Jalisco y Morelos)

4) La Información de Oficio.- Se refiere a la información que, sin que medie solicitud, debe difundir y tener el sujeto obligado; la legislación de Baja California establece un desarrollo notable, puesto que enuncia diez artículos (6-16) donde se van especificando por tipo de sujeto obligado la información que por ley tiene que estar publicada, ya sea que esté o no esté solicitada (en el artículo 11 se establece que debe ser subida a la página de internet del sujeto responsable). Esto hace mucho más sencillo el proceso de búsqueda y desde luego el despliegue de la información, sin mencionar que también les facilita a los sujetos obligados ordenar sus informes. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 9.39, muy cerca de Baja California Sur que obtuvo el 10. A nivel Federal se obtuvo un 7.41.

5) Los Límites al derecho de acceso a la información. - Ésta representa la información de acceso restringido que no es pública porque pudiere poner en riesgo algún interés general tutelado por el Estado o los datos personales. La legislación de Baja California al respecto tiene ambas subdivisiones. La primera la detectamos en los artículos 17 al 23 donde se menciona la clasificación de Información en Reservada y Confidencial; asimismo en los artículos del 24 al 28

¹³³ *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, Artículo 4* .- El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados. La interpretación de la Ley y de su reglamento, debe orientarse preferentemente a favorecer los principios de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los Sujetos Obligados.

se desarrolla el argumento de la Protección de Datos Personales. Si bien destacamos un gran desarrollo, otras legislaciones presentan un grado mayor de profundidad incluso cuando manejan términos como información sensible como el caso de Tamaulipas, así como una serie de subdivisiones, incluyendo procedimientos puntuales para asignar los tipos de información confidencial y reservada, ambas observadas en legislaciones como las de Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, esta última merece una atención especial. De ahí que podamos decir que el desarrollo de la legislación de Baja California es regular, ya que le faltaría mayor tipificación, sobre todo en el rubro de los datos personales y en los procedimientos de clasificación de información, que en todo caso correspondería al Consejo Ciudadano. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 8, tomando en cuenta que cuatro entidades lograron el 10 (Aguascalientes, Campeche, Nayarit y Yucatán) y a nivel Federal se obtuvo un 4.

6) Versiones Públicas. - Se refiere a los documentos en los que se tildan u omiten datos reservados y/o personales; la legislación de Baja California no tiene contemplado este aspecto, lo cual deja ver un vacío en la normatividad; de las seis legislaciones revisadas Sonora tampoco cuenta con esta especificación, el resto la tienen contemplada al menos en su marco conceptual. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 0 al igual que otras 18 normatividades incluyendo la Federación. Solo Campeche y el D.F. obtuvieron el 10, mientras que Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas obtuvieron el 5 debido que al menos consideraban este precepto.

7) La Máxima publicidad.- Éste implica que todo sujeto obligado ponga a disposición de toda persona la información que tiene en su posesión; la LAIPEBC en su artículo 1 establece este principio como uno de los rectores de la ley¹³⁴; sin embargo, a diferencia de otras legislaciones que desarrollan más el concepto, incluso en sus apartados de objeto y de principios, este principio ya no tiene otra mención a lo largo del documento, lo cual hace que su nivel esté en regular, ya que este principio puede ayudar a clarificar ciertos aspectos de interpretación en artículos específicos como en el caso del manejo de información confidencial o reservada, nunca estará de

¹³⁴ Artículo 1, segundo párrafo. - Los principios en las que se funda esta Ley, son los de máxima publicidad, sencillez y prontitud en el procedimiento de acceso a la información, austeridad, gratuidad, suplencia de la solicitud y deberán observarse en la interpretación y aplicación de la misma.

más recordar y desarrollar el argumento en base a este principio. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 10 al igual que otras 23 normatividades incluyendo la Federación.

8) El principio de Prueba de Daño.- Representa una garantía para los casos de negativa o acceso parcial a la información, se presenta cuando la autoridad al momento de clasificar la información como el acceso restringido, fundamenta y motiva que la información se encuentra en alguno de los supuestos de excepción previstos en la propia ley, la liberación de la información puede amenazar efectivamente el interés público protegido por la ley y el daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer información de relevancia; La legislación de Baja California en su artículo 20¹³⁵ referente a la responsabilidad de los sujetos obligados a proporcionar la información pública y clasificarla establecen la prueba de daño como una justificante para catalogar la información como reservada; no obstante, otras legislaciones dan mayores elementos a considerar que la sola posibilidad del juicio de los titulares, ofreciendo un menú de opciones para catalogarla de esa forma¹³⁶, haciendo que la legislación de Baja California quede en un nivel intermedio. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 10 junto a otras 13 normatividades, destacando que la Federación obtuvo un 0 en este rubro.

9) Gratuitud de la información. - Éste implica que el acceso no genera costo alguno para el solicitante, sin embargo, la reproducción de la información sí puede generar un cobro que deberá ser reducido; la legislación de Baja California tiene tipificado estos aspectos en su artículo 16¹³⁷. No obstante, queda corta, a pesar de que nos refiere a la Ley de Ingresos, en comparación con otra legislación como la de Nuevo León que si ofrece un menú de situaciones en las cuales se puede tener claro el tipo de información que si genera costos de los que no¹³⁸. En el estudio de Villanueva,

¹³⁵ El artículo completo dicta que: Los titulares de los sujetos obligados, serán responsables de proporcionar la información pública y de clasificar la información reservada debiendo justificar que: I. La información encuadra en alguna de las hipótesis de excepción previstas en la ley. II. La liberación de la información de referencia puede amenazar efectivamente el interés protegido por la ley. III. El daño que puede producirse con la liberación de la información es mayor que el interés público de conocer la información de referencia.

Los titulares podrán delegar la atribución prevista por este artículo, a sus representantes, mediante acuerdo.

¹³⁶ La legislación del Estado de Tamaulipas en sus artículos 31 al 34 dan este ejemplo concreto.

¹³⁷ El trámite de acceso que soliciten las personas respecto de la información pública será gratuito, salvo los costos de reproducción que se establezcan en la ley de ingresos respectiva.

¹³⁸ Artículos 41 y 42 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León

Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 7.5, considerando que 13 normatividades, incluyendo la Federación, obtuvieron un 10.

10) Periodo de reserva. - Es el tiempo que deberá permanecer la información clasificada como reservada, esto es, fuera del acceso público. La tendencia es reducir plazos; la legislación de Baja California en su artículo 20¹³⁹ establece plazos que van desde los cinco años hasta los ocho, aspecto que iría en contra de lo que sostiene el indicador, acortar los tiempos, lo cual nos indica el grado de reserva con que el gobierno maneja la información y más cuando los términos de confidencialidad no están muy claros como se esperaría. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 10, junto con el D.F. La Federación obtuvo un 0 en este aspecto.

11) Formas de Solicitud de acceso a la información. - Son los mecanismos para acceder a la información a través de formatos amigables y plazos cortos de respuesta; la legislación de Baja California establece de los artículos 31 al 38 los Formato de Solicitud y los Sistemas de Comunicación que entablaran los medios para hacer pública la información generada. En este caso podemos destacar la claridad para acceder a la información del gobierno, lo cual queda demostrado al hacer la comparación con otras legislaciones donde las similitudes en el desarrollo indican un avance básico en este indicador, ya que destacaríamos la legislación de Nuevo León donde entrelazan los principios y procedimientos de tal suerte que cada paso que da el usuario tiene la certeza al menos jurídica que está haciendo bien el trámite. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 9, al igual que la Federación, solo por detrás de Sonora y del D.F que obtuvieron el 10.

12) *Habeas Data*. - Éste se refiere a la tutela de los datos personales en el ejercicio del derecho a la privacidad de las personas, así como los mecanismos para la corrección y supresión de la

¹³⁹ Este artículo sostiene que La información clasificada como reservada, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años contados a partir de que se genere la información. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. El órgano normativo, establecerá los lineamientos para la clasificación y desclasificación de la información reservada. Excepcionalmente, el Titular podrá acordar la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifique que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación. Dicha prórroga podrá realizarse por solo una ocasión y nunca por un periodo mayor a tres años.

información de carácter personalísimo; éste representa todo un reto ya que los límites entre lo personal y lo público no está tan bien definido como se esperaría. Nuevamente la legislación de Baja California presenta un escaso avance en ese sentido, a pesar de que en su artículo 25¹⁴⁰ menciona esta posibilidad, en comparación con la legislación de Tamaulipas que en sus artículos 36 al 39 desarrolla estos aspectos de manera más clara. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 6 al igual que la Federación, y sólo Jalisco y Sinaloa obtuvieron el 10.

13) El Órgano Garante. - Representa el ente, preferentemente autónomo, creado para garantizar el ejercicio del derecho de acceso. En Baja California, el Consejo Ciudadano de Transparencia tiene ese papel, aunque podemos señalar que en la legislación no tiene ese carácter de autónomo¹⁴¹. No menospreciamos el atributo de ciudadano, pero hacemos ver que no tiene ese carácter de autonomía que el indicador considera indispensable. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 3.31, que se contrasta con el 10 de Morelos y el 8.81 a nivel Federal. Este punto es relevante para explicar el atraso actual, aspecto que retomaremos en el capítulo 4.

14) Afirmativa Ficta.- Se refiere a la sanción legal ante la omisión de respuesta de la autoridad que consiste en dar por supuesto que la misma fue en sentido afirmativo; El desarrollo de la normatividad de Baja California en este caso es claro, ya que en su artículo 36 y en su artículo quinto transitorio queda sentado el aspecto de que en caso de no avisar oportunamente que le fue negada la información, el titular tendrá la obligación de entregar la información siempre y cuando no se categorice como reservada o confidencial. Otras legislaciones presentan el mismo principio.

¹⁴⁰ Artículo 25. - Los titulares de los datos personales tiene derecho a: I.- Conocer, actualizar y completar la información referente a ella contenida en bancos de datos y en archivos de los sujetos obligados; II.- Obtener la corrección o supresión de la información archivada cuando sea incorrecta o cuando los registros sean ilícitos o injustificados; III.- Solicitar de los sujetos obligados el que se abstengan de otorgar o difundir información que esté protegida por el derecho a la privacidad; IV.- Conocer los destinatarios de la información cuando esta sea entregada en los términos de esta Ley; y V.- Autorizar por escrito al sujeto obligado, proporcionar información considerada como personal.

¹⁴¹ El artículo 39 de la Ley establece que: El Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es un órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados, con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta para el logro de los objetivos establecidos en esta Ley. El Consejo tendrá por objeto la difusión, protección y promoción al respeto al derecho a la información pública en poder de los sujetos obligados.

En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 10 al igual que otras 13 legislaciones que incluye la Federal.

15) Vías de impugnación. - Se describe como el procedimiento para la defensa de este derecho ante la insatisfacción por la respuesta; la normatividad de Baja California en el artículo 44¹⁴² establece el recurso de inconformidad como el mecanismo de defensa ante el desacuerdo con lo recibido. Pese a que establece los medios e instancias para presentar su inconformidad, el desarrollo respecto de otras legislaciones sigue siendo muy básico, sobre todo ante legislaciones como la de Chihuahua, Tamaulipas o Nuevo León. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 6, señalando que la Federación y el D.F. obtuvieron el 10.

16) Formas de control de la ley. - Son las responsabilidades y sanciones ante el incumplimiento de las obligaciones dispuestas en la ley; esto quedaría en una categoría previa que habíamos definido como Responsabilidades y Sanciones – Infracciones. En el caso de B.C. se tienen una diferenciación en cuanto a las causas de responsabilidad administrativa (artículo 45), y su diferenciación con las responsabilidades civiles y penales (artículo 46). Si bien este es un avance considerable, el asunto de las sanciones se delega a la normatividad de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Baja California, algo que es aceptable, no obstante, otras normatividades si tipifican el tipo de sanciones a los que se harían acreedores los infractores¹⁴³. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 8 al igual que la Federación, quedando ocho entidades con el 10.

17) Ámbito temporal. - Este se refiere al tiempo de espera para la entrada en vigor de la Ley; la normatividad de Baja California entró en vigor el 13 de agosto de 2005, un día después de la publicación en el Periódico Oficial. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un 10 al igual que otras once legislaciones, incluyendo la Federación.

¹⁴² El artículo establece que: Ante la falta de respuesta, negativa de acceso a la información o acceso parcial a esta, o la negativa de modificación o corrección de datos personales, así como para dirimir cualquier otra controversia por la aplicación de esta Ley, el solicitante podrá interponer Recurso de Inconformidad ante el Sujeto obligado en los términos que al efecto establezca su reglamento. Tratándose de los sujetos obligados a que hace mención las fracciones II y IV del artículo 3 de esta Ley, se recurrirá ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en los términos de la Ley de la materia.

¹⁴³ Revisar las legislaciones de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

A partir del análisis anterior, nos dimos a la tarea de elaborar un balance general de la normatividad del acceso a la información para Baja California con base a cuatro dimensiones generales.

La primera dimensión sería la de Máxima Publicidad, ya definida anteriormente, que incluye básicamente el indicador del mismo nombre; la segunda dimensión sería el de especificidad, que incluye a los indicadores 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 12, 14 y 17, donde la interpretación queda sujeta al nivel de claridad en los conceptos, términos y en sus explicaciones a fin de cubrir una gran serie de implicaciones prácticas de la ley, es decir, qué tan potente es para cubrir los vacíos que se presenten.

La tercera dimensión se refiere a la de Congruencia, referida a las relaciones intragubernamentales (integración al interior de las dependencias estatales) y su relación intergubernamental con los municipios, que incluye básicamente el indicador 1 ; y finalmente la cuarta dimensión es la Fortaleza institucional del órgano garante enmarcado por los indicadores 9, 11, 13, 15 y 16, que representan en si mismos instrumentos para conducir el proceso de acceso a la información gubernamental y fomenta la transparencia en los sujetos obligados. Los criterios para catalogar cada indicador son tres: Fuerte, Regular y Débil.

De acuerdo al posicionamiento analítico de Méndel (2003) y Gómez (2005), cada dimensión se considera fuerte en la medida que cubre totalmente con los términos de cada indicador y/o supere el desarrollo de legislaciones similares en la región¹⁴⁴; se considera regular cuando cubre parcialmente los términos del indicador y/o se encuentre en situación similar al desarrollo de legislaciones revisadas; y se considera débil en el caso de que no cubra con la especificidad del indicador y/o no se acerque al desarrollo de las leyes locales. A continuación, presentamos el balance tomando en cuenta nuestro análisis.

¹⁴⁴ Para este ejercicio utilizamos las seis legislaciones de acceso a la información y transparencia de los estados fronterizos de México con el fin de establecer un comparativo en términos regionales.

Tabla III.1 Balance Normativo de la Transparencia en Baja California.

| Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California (2005) | Fuerte | Regular | Débil |
|---|--------|---------|-------|
| Máxima Publicidad | | X | |
| Especificidad* | | X | |
| Congruencia | X | | |
| Fortaleza Normativa del Órgano Garante** | | | X |

*Esta dimensión se catalogó en ese nivel debido a que seis indicadores de los diez resultaron entre regular y débil, ponderando los cuatro que resultaron fuerte.

** Pese a que hay un indicador fuerte y dos regulares, la debilidad institucional pesa demasiado al carecer de un órgano garante, es una clara desventaja respecto a otras entidades.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Acceso a la Información para el Estado de Baja California 2005

Hay una clara discordancia entre los avances normativos básicos, los niveles de especificidad y congruencia respecto a la institucionalidad del acceso a la información gubernamental y la práctica de la transparencia, ya que sus facultades lo encajonan a un auxiliar de los sujetos obligados con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta, mas no de injerencia y defensa del usuario en la medida de que carecen de recursos financieros suficientes y la falta de la autonomía operativa para su especialización. La debilidad institucional conlleva un alto precio en la escasez de una cultura mediática del acceso a la información y desde luego en la práctica ciudadana de buscar información generada por el gobierno de Baja California. En el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), Baja California obtuvo un promedio general de 8.23, por encima del promedio nacional de 7.02. Nuestra revisión empírica corrobora esta evaluación.

3.7 Evidencias complementarias: Métrica de la Transparencia

En México la preocupación por medir el proceso de transparencia en las entidades federativas es reciente. Estudios como el de Villanueva (2005) empezaban a construir metodologías para enmarcar en indicadores medibles los avances de la transparencia y el acceso a la información.

En ese sentido el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP) han elaborado un estudio al respecto: “Métrica de la transparencia en México: diagnóstico del estado del acceso a la

información pública” el cual tiene como objetivo central construir una metodología que permita obtener un diagnóstico sobre el grado apertura y acceso a la información de los entes públicos en todos los niveles y ramas de gobierno, así como identificar las áreas que se deben atender para hacer efectivo este derecho¹⁴⁵.

Nos permitimos utilizar los datos del estudio de 2007 para retratar el estado de la Transparencia y el Derecho de acceso a la información pública en Baja California de acuerdo a las evaluaciones de la transparencia del poder ejecutivo en base a tres dimensiones: Información en Internet, Atención a Usuario y la Calidad de Respuesta.

Tabla III.2 Evaluación de la Transparencia al Poder Ejecutivo en México y Baja California, 2007

| | Información en Internet | Atención a Usuario | Calidad de Respuesta | Promedio Ponderado |
|--------------------------|-------------------------|--------------------|----------------------|--------------------|
| Promedio Nacional | 58.04% | 68.13% | 56.98% | 59.63% |
| Promedio Baja California | 37.50% | 87.50% | 80.00% | 64.50% |

Fuente: Elaboración propia con datos de “Métrica de Transparencia en México: diagnóstico del estado del acceso a la información pública” (2007).

En 2007 resalta el hecho de que la información disponible en internet del poder ejecutivo del estado estuviera varios puntos porcentuales por debajo del promedio nacional. La atención al usuario y la calidad de respuesta se presentan por arriba del promedio nacional, generando una mejora en el indicador ponderado para el Ejecutivo. Conviene analizar esto de forma más nítida.

¹⁴⁵ El análisis considera que existen tres parámetros que permiten medir la calidad y el cumplimiento de la transparencia en términos de la efectividad de acceso para el ciudadano. Estos son: a) claridad, calidad y usabilidad de información publicada electrónicamente; b) calidad del servicio, instalaciones y orientación al usuario; y c) eficacia, cumplimiento satisfactorio y completitud en respuesta a solicitudes. Para cada una de estas dimensiones se ha desarrollado un indicador específico. Es importante destacar que cada uno de estos indicadores mide cuestiones distintas y por ello no son comparables entre sí; no obstante, en conjunto, permiten una aproximación más completa sobre el estado que guarda la transparencia en las instituciones de todos los niveles de gobierno (Métrica de la Transparencia en México, 2007).

Al respecto nos basaremos en el último estudio del CIDE “Métrica de la Transparencia 2010”, donde se presentan resultados reveladores del proceso. A continuación, se presentan resultados para cuatro dimensiones:

Tabla III.3. Las cuatro dimensiones de la métrica de transparencia 2010

| Dimensión | Baja California | Promedio Nacional |
|-----------------------------|------------------------|--------------------------|
| Normatividad | 0.49 | 0.75 |
| Portales | 0.73 | 0.75 |
| Usuario Simulado | 0.78 | 0.85 |
| Capacidades Institucionales | 0.17 | 0.58 |

Fuente: Métrica de la Transparencia (2010), Baja California resumen ejecutivo.

Se observa que la situación de Baja California es de preocupación, su principal fortaleza en 2007 (portales de internet) retrocedió y no le alcanza para superar el promedio nacional. Destacando la normatividad, vemos que la calificación no es nada alentadora con apenas 0.49, muy por debajo del 0.75 del promedio nacional, lo cual confirmaría nuestro análisis previo, el cual ubicamos de regular a débil. Y la que nos llama poderosamente la atención es la de capacidades institucionales, que como vemos, Baja California tiene una enorme debilidad respecto al promedio nacional, lo cual corrobora las visiones analíticas normativas e institucionales que hemos venido discutiendo. Se destacan los resultados obtenidos en la dimensión normativa, los cuales ponen en evidencia más razones para corroborar los resultados:

Tabla III.4. Puntuación de la Dimensión Normativa en Baja California 2010

| Categoría | Puntuación |
|-------------------------------|------------|
| Principios | 1.0 |
| Sujetos Obligados | 0.2 |
| Información Pública de Oficio | 0.4 |
| Información Reservada | 0.75 |
| Información Confidencial | 0.3 |
| Datos Personales | 0.4 |
| Órgano Garante | 0.48 |
| Diseño Institucional | 0.6 |
| Procedimiento de Acceso | 1.0 |
| Responsabilidades y Sanciones | 0.75 |

Fuente: Métrica de la Transparencia 2010, Baja California Resumen Ejecutivo

La principal debilidad que encuentra el diagnóstico del CIDE es en los sujetos obligados que otorga un 0.2, aspecto muy discutible, ya que en nuestro análisis considerábamos que era una fortaleza al especificarse en la ley los entes obligados. Sin embargo, si coincidimos en el nivel de especificidad de la ley, referidas a las categorías de tipo de información, las puntuaciones son bajas, salvo el caso de la información reservada.

El diagnóstico sobre la fortaleza institucional es bastante claro, existe una clara debilidad en este sentido. Pese a que la categoría de procedimiento de acceso resulto de 1.0, lo cierto es que de nada sirve tenerlas bien tipificadas si no existe el instrumental institucional que garantice el cumplimiento cabal de que los sujetos obligados entreguen la información y mucho menos que los interesados sigan un proceso de impugnación en caso de que no le satisfaga la respuesta.

Nadie pone en duda que las solicitudes de información hayan presentado un gran repunte en los últimos cuatro años si ponemos como referencia la entrada en vigor de la normatividad estatal en 2005. Veamos algunos datos.

Tabla III.5. Baja California: Solicitudes de Información y de Revisión por año

| Año | Poder Ejecutivo | Poder Legislativo | Poder Judicial | Órganos Autónomos | Ayuntamientos | Otros | Total de Solicitudes | Total de Recursos Recibidos |
|-----------------|-----------------|-------------------|----------------|-------------------|---------------|-------|----------------------|-----------------------------|
| 2006 | 35.27% | 12.11% | 12.55% | 0.37% | 39.70% | 0 | 1,602 | 3 |
| 2007 | 41.95% | 6.66% | 9.96% | 0.05% | 41.39% | 0 | 2,148 | 16 |
| 2008 | 66.72% | 2.17% | 2.17% | 4.58% | 24.37% | 0 | 2,031 | 5 |
| 2009 | 40.55% | 4.26% | 5.75% | 1.70% | 47.73% | 0 | 4,239 | 1 |
| Total 2006-2009 | 45.28% | 5.60% | 7.91% | 1.72% | 40.39% | 0 | 10,074 | 25 |

Fuente: Métrica de la Transparencia 2010, Baja California resumen ejecutivo

Es evidente que se le pregunta más al poder ejecutivo y que los ayuntamientos tienen el segundo puesto. Lo relevante no es la tendencia creciente de solicitudes, sino el descenso de los recursos recibidos, señal de que las solicitudes están siendo atendidas de mejor forma o bien, no se confía tanto en este instrumento para llegar más allá de la simple solicitud de información gubernamental, y a la luz de que la naturaleza institucional se caracteriza por una debilidad muy marcada de acuerdo a estos datos.

3.8 Recapitulación

El contexto del acceso a la información y transparencia en Baja California tiene que ver con los debates recientes sobre transparentar el ejercicio público y fomentar la rendición de cuentas en México. La influencia de la federación sobre los procesos locales es notable, aunque si existen diferencias en la conformación de estructuras locales que intentan establecer los principios de transparencia, como ejemplo podemos citar a los órganos de fiscalización superior y las

contralorías internas, en otras palabras, existe una homogeneidad institucional respecto a la federación.

No obstante, las 32 entidades federativas cuentan con su propia legislación de transparencia y acceso a la información (incluyendo su propia instancia), proceso que tomo algunos años contando la aprobación de la normatividad federal en 2002 y considerando que en Baja California se dio en 2005, aunque formalmente no se tenía un órgano garante sino hasta la aprobación de la nueva ley en 2010, denominado el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California (ITAIP) que de acuerdo a sus registros entra en funciones el 1 de junio de 2010¹⁴⁶.

El proceso de la democratización en Baja California no pasa inadvertido puesto que implican procesos sociales y políticos que se conjugaron para dar cabida a la alternancia política basado en un sistema de partidos que cree firmemente en la apertura democrática y en la transparencia en las elecciones. El caso de la alternancia en la gubernatura en Baja California en 1989 representa un hecho emblemático que caracteriza a la sociedad de Baja California como participativa y propensa al diálogo con los sectores políticos.

Este contexto de pluralidad política pudo haber detonado la inclusión de nuevas fórmulas de gobierno que creyeran en la mejoría del quehacer gubernamental basados en la evaluación del desempeño, tal como los enfoques de gobernanza plantean. Esta fórmula nos hizo pensar que la transparencia no solo se utilizaría en las elecciones, sino que traspasaría las barreras tradicionales para insertarse en las estructuras gubernamentales bajo el auspicio de una sociedad democrática plural.

¹⁴⁶ El Instituto es un organismo constitucional autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6 de la Constitución Federal, la Constitución Local, así como por lo previsto en la Ley General, esta Ley y demás disposiciones aplicables. ITAIP (2020) <http://www.itaipbc.org.mx/itaipBC-2019/que-es-el-itaipbc/>

Asimismo, existen indicios de que ciertos sectores de la población organizada comenzaban a interesarse por saber qué hace el gobierno y también en cómo lo hace. Estas manifestaciones se enfocaban en ciertos temas de interés como el ambiental, consistente con la literatura reciente de transparencia, particularmente acerca del derecho de acceso a la información pública ambiental que en el caso de México se aprobara con la reforma en 1996, introduciendo el Derecho a la Información y para el caso de la entidad con la reforma a la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Baja California en 2001.

En ese sentido se destaca el papel de instancias sociales como *Consejo Ciudadano por la Transparencia y Combate a la Corrupción A.C* reconocido como uno de los principales impulsores de la transparencia a nivel local dadas las condiciones de opacidad y corrupción que señalaban. En ese mismo tenor, una organización civil denominada Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, A.C., especializada en temas ambientales comenzaba a figurar como impulsora del derecho de acceso a la información y la transparencia y que coincide con los esfuerzos por impulsar la reforma de acceso a la información ambiental en los años 90's.

Respecto al análisis de la *Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de B.C.* es de resaltar que se aprobó casi tres años después que la federal, aspecto que contrasta con las tendencias que advertían una sociedad interesada en la transparencia. La revisión general de la misma en comparación con otras legislaciones pudo confirmar que se trata de una ley configurada de manera distinta, aunque si establece varios preceptos que se incluyen en otras leyes. Las diferencias estriban en la parte exhaustiva, es decir, la redacción tiene un nivel de detalle que bien puede contrastarse.

Cabe hacer mención que la reforma constitucional del Artículo 7 de la Constitución local otorgó mayores elementos para fundamentar el instrumental de la transparencia, en particular, resalta el reconocimiento local de que el derecho de acceso a la información pública es universal, con lo cual los ciudadanos adquieren facultades valiosas para buscar explicaciones de sus gobernantes.

Prosiguiendo con el balance normativo local, en términos formales, la dimensión de congruencia, es decir, la que verifica que lo que se escribe de transparencia efectivamente se refiere, resultó estar fuerte, es decir, las palabras y conceptos articulados en la legislación se corresponden con los principios rectores universales de acceso a la información y transparencia.

El comparar la normativa local con otras legislaciones y contrastándola con los resultados de evaluaciones precedentes, resulta que le faltaba desarrollo en lo que refiere al principio de máxima publicidad, es decir, a pesar de que mencionaba el concepto, no lo hacía de forma exhaustiva encontrándonos faltantes en apartados más específicos como la definición de objetos lo cual dificulta su interpretación.

Lo anterior va de la mano con el nivel de especificidad de la ley, estaba en construcción, particularmente en las definiciones y en el marco de interpretación a pesar de un alto grado de especificidad en ciertos tipos de información.

Por último, sobre la normativa del órgano garante, esto se explica en términos de que en lo formal, la legislación creo un Consejo Ciudadano de Transparencia para que se encargara de difundir el derecho entre los sectores de la población, aún se estaban diseñando los mecanismos, instrumental y recursos para tal misión; asimismo se reconoce que se intentó justificar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo se encargaría de resolver cualquier controversia en materia de acceso a la información, aspecto que contradice los preceptos universales que recomiendan la creación de agencias especializadas en la materia. Afortunadamente hoy en día se cuenta ya con el órgano garante respectivo legalmente constituido (ITAIP).

Las evidencias complementarias corroboran esta debilidad institucional de la transparencia en Baja California. De acuerdo al más reciente estudio de *Métrica de la Transparencia*, Baja California aparece en los últimos puestos de transparencia en 2010, destacando el 0.17 de capacidades institucionales muy por debajo del promedio nacional que reflejó un 0.58 en la escala del estudio.

Como ideas del impacto que ha tenido esta legislación en B.C consideramos los siguientes hechos: Se ha dado un proceso de redefinición de los principios normativos de los instrumentos de acceso a la información provocado por las nuevas exigencias por el derecho de información pública.

Asimismo, han aparecido instituciones y/u órganos especializados como el Consejo de la Judicatura, La Procuraduría de los Derechos Humanos y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que auxilien al control del ejercicio de gobierno, así como el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana para que se encargue del proceso electoral; desde luego la

presencia de un organismo ciudadano como el Consejo Ciudadano de Transparencia de Baja California y actualmente el ITAIP.

Sin embargo, es evidente que los esfuerzos por medir el nivel de desarrollo de la transparencia y del acceso a la información son solo el inicio del verdadero reto de arraigar a la transparencia como parte de la cultura democrática en el estado y se transite hacia una cultura ciudadana de acceso a la información y la rendición de cuentas de las figuras públicas y sociales.

CAPITULO IV

LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE TRANSPARENCIA EN BAJA CALIFORNIA 2002 - 2010

4.1 Introducción

El proceso de construcción de la transparencia en Baja California en el periodo 2002 - 2010 se ha caracterizado por transitar una ruta de altibajos hacia la consolidación del derecho de acceso a la información gubernamental. Esto se explica debido a que, en los hechos, el proceso ha estado sujeto a reclamos coyunturales de parte de ciertos grupos civiles que han intentado asentar una cultura de transparencia en la entidad, en contraparte a una voluntad política naciente de parte de los responsables del gobierno que en general han gestado un nivel institucional básico en la materia de transparencia.

Las recientes luchas ciudadanas locales en pro de la transparencia, sobre todo de organizaciones como Proyecto Fronterizo A.C. y del Consejo Ciudadano de Transparencia de Baja California, han venido colocando en la arena de la discusión la importancia de actualizar y mejorar los marcos normativos locales del acceso a la información con el fin de establecer los medios institucionales necesarios para la defensa efectiva de la transparencia derivadas de la ola democratizadora global que quieren poner en el escenario político al ciudadano más allá del voto en las elecciones.

Debido a lo anterior, el presente capítulo tiene como objetivo analizar y discutir los factores que explican el desarrollo institucional de la transparencia en Baja California en el periodo 2002 - 2010 asociados a elementos de gestión pública, la voluntad política y los límites de fortalezas de la sociedad civil con los temas de difusión del acceso a la información y las innovaciones en pro de la transparencia, estableciendo la necesidad de establecer una política de transparencia local.

Para exponer esto, el capítulo se divide en seis partes. La primera tiene el propósito de recuperar la discusión del desarrollo normativo e institucional en términos de atraso en implementar las reformas para garantizar el derecho de acceso a la información gubernamental y las serias consecuencias de estos hechos, en especial, la ausencia de un órgano garante autónomo que

estuviera facultado para resolver controversias que se suscitaran entre los sujetos obligados y los que solicitan informes y a su vez, que se encargara de la difusión plena del derecho a la información gubernamental.

En el segundo apartado, analizamos a las unidades responsables en el Estado de transparentar las acciones gubernamentales en términos de la gestión pública. Aquí planteamos formalmente la ausencia de elementos de nueva gestión pública en las acciones gubernamentales de transparentar la información pública, lo cual incide en que las prácticas de poner a disposición del público la información producida por los organismos del gobierno no lleguen más allá, es decir, no se han implementado acciones internas que promuevan la calidad de la información que ponen a disposición del ciudadano, sin importar el medio. No obstante, se destaca que, a pesar de estos límites, estas unidades representan una figura de cambio al interior de la administración pública sobre todo por el innovador sistema de acceso a la información vía electrónica, aspecto que ha estimulado a que varias de las áreas internas se encarguen de atender las solicitudes en tiempo y forma. Finalmente establecemos las bases para discutir el factor de la voluntad política como un aspecto no exclusivo del poder Ejecutivo.

El tercer apartado analiza las razones de fondo para pensar un desarrollo inicial de voluntad legislativa para instaurar la institucionalización de la transparencia en Baja California, las cuales consideramos, se asocian a una desaceleración en el proceso de consolidación democrática, aspecto que impacta en uno de los pasos lógicos hacia la transparencia, la participación ciudadana. Consideramos que la baja participación electoral impacta en dos sentidos, por un lado, el que los legisladores no estén preocupados por las posibles exigencias de información gubernamental y, por otro lado, que esta situación inhiba a su vez el involucramiento de los ciudadanos en los procesos pro transparencia que impliquen la activación de los controles sociales de rendición de cuentas que obliguen a los legisladores a considerar cambiar y mejorar los marcos normativos e institucionales. No obstante, se recopila evidencia del trabajo legislativo para entender el contexto reciente de reforma a la ley de transparencia de la entidad.

El cuarto apartado explica de manera cronológica, y desde el punto de vista de la sociedad civil o de la ciudadanía, los acontecimientos que dieron forma al establecimiento del nuevo marco

normativo de transparencia de Baja California aprobado en 2010. La finalidad es recuperar los episodios transitados desde el punto de vista de ciertos sectores de la sociedad civil, que demandaban la urgencia de este nuevo marco normativo en términos de los señalamientos de la falta de un órgano garante autónomo de la transparencia en el Estado. Al mismo tiempo, se pretende identificar plenamente a los actores sociales que han luchado por impulsar sus derechos a la información pública, destacando desde luego el rol de Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental A.C (PFEA) y del Consejo Ciudadano de Transparencia en el impulso de una iniciativa ciudadana, hecho sin precedentes en el Estado.

El quinto apartado está destinado a la descripción analítica de la experiencia de la organización civil local conocida como Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental A.C, destacando su rol como pionero en los temas de transparencia en Baja California, como el promotor del derecho al acceso a la información gubernamental y recientemente, como innovador en las prácticas en pro de la transparencia, ello gracias al diseño e implementación de un instrumento de vigilancia ciudadana denominado *programa de vigilancia ciudadana*. Este apartado se subdivide en cuatro subapartados: en el primero se describe de forma resumida, pero suficiente, el programa aludido, destacando su origen temporal, los motivos que llevaron a PFEA a diseñarlo y la lógica de su implementación; el segundo está destinado a explicar el indicador de transparencia, con especial énfasis en el trabajo intelectual que requirió, los participantes en su configuración y la ruta crítica que se esperaba recorriera el instrumento; en el tercer subapartado se exponen los resultados de los seis primeros monitoreos desde junio de 2007 hasta junio de 2009, que representó la primera etapa del instrumento ciudadano de vigilancia de las obligaciones de transparencia de los gobiernos municipales, destacándose los impactos del instrumento en las conductas y acciones de los responsables de poner a disposición del público la información gubernamental y; finalmente, el cuarto subapartado expone los resultados de los tres últimos monitoreos del instrumento destacando un par de diferencias respecto a la primera etapa, primero, que se trata de un instrumento más enfocado en medir la calidad de la información que generan las instancias públicas y que las unidades concentradoras de transparencia del Estado ponen a disposición del público vía sus páginas de internet, misma que requirió de un nuevo trabajo intelectual que derivó en la conformación de un Consejo Ciudadano de Vigilancia y por ende, marcó una nueva etapa para el instrumento y, segundo, aprovechando estos datos se realizó un ejercicio analítico que

representa un acercamiento analítico por tipificar la transparencia en Baja California, es decir, que se reconozca que la entidad está inmersa en una transparencia opaca.

El sexto apartado comprende una discusión de los elementos que idealmente deben integrar una política de transparencia para el Estado. El argumento es la falta indiscutible de este instrumento o directriz en base a las evidencias expuestas a lo largo del capítulo entre las que destacamos el fuerte apego a la entrega de informes sin la implementación de acciones que mejoren la calidad de la información gubernamental que se genera. También discutimos la pertinencia de un coordinador que se encargue del diseño e implementación de esta política de transparencia, destacando que los esfuerzos sociales y del Estado han padecido limitantes, lo que demuestra que se necesita de un enfoque de gestión integral que coadyuve a la cooperación y el trabajo en conjunto pero con la consigna de que sea un ente especializado y con amplitud de facultades y recursos para encargarse de estas cuestiones, es decir, un órgano garante con suficiente autonomía que revierta la percepción negativa de la transparencia en Baja California y la oriente hacia la rendición de cuentas. Finalmente se exponen las conclusiones respectivas.

4.2 La Transparencia en Baja California: Construcción Normativa e Institucional

La transparencia y el acceso a la información gubernamental en Baja California no se explicarían sin la participación activa de los actores sociales locales que han impulsado el ejercicio práctico de tales principios, ahora constitucionales.

En los últimos años se ha identificado la presencia de actores de la sociedad civil que han estado al pendiente del cumplimiento cabal de la LFTAIPG de 2002, de la LAIP de Baja California en 2005 y recientemente la nueva LAIP de Baja California aprobada en septiembre de 2010.

El instrumental de acceso a la información revisado en los capítulos anteriores depende de dos elementos: por un lado, de un marco normativo adecuado que le permita a la sociedad utilizar los instrumentos de acceso a la información del gobierno. Y, por otro lado, se necesita de la transparencia gubernamental, que a su vez depende en parte del empuje de la sociedad civil por hacer valer su derecho de saber lo que pasa en las estructuras de gobierno.

Al parecer se tiene un grado de conocimiento básico de que en Baja California se ha cumplido al menos con lo primero y gradualmente con lo segundo, en cuanto a que ciertos sectores de la sociedad civil organizada han empujado para que se garanticen marcos transparentes en el ejercicio de la administración pública que más adelante analizaremos con mayor detalle.

Sin embargo, una percepción más analítica nos muestra que el proceso de transparencia hacia el resto de los sectores ha sido muy deficiente en cuanto al fin último de transmitir el derecho de acceso a la información gubernamental, ya que en Baja California hubo una notoria demora en establecer un marco normativo propio con base en lo estipulado en la ley federal de transparencia en 2002 que después de su publicación otorgó un año de plazo para tal fin.

En opinión del comisionado presidente del Instituto de Transparencia de Aguascalientes Luis Emilio López¹⁴⁷, la normatividad de Baja California está muy por debajo de lo estipulado en el Artículo 6 de la Constitución Política de México, debido en gran parte al atraso en la aprobación de su legislación en dos momentos, la de 2002 y la reforma del artículo 6 en 2007.

El asunto del tiempo establecía que Baja California debería haber contado con una ley propia en 2003; pasaron tres años para que esto ocurriera. Este hecho se le atribuye en opinión de los actores locales a que las instancias responsables en el Congreso no tenían la voluntad de llevar a cabo este mandato.

En ese sentido, el que fuera comisionado presidente del Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información de Baja California, el Lic. Armando León Ptacnick¹⁴⁸, reconoce que una vez que se prueba la ley federal en 2002, se gestaron en cascada los marcos jurídicos en los distintos estados. La evidencia es que Baja California fue la entidad número 28 en aprobar su legislación.

Uno de los factores por los cuales se explica este hecho es que los actores políticos y en especial los que impulsan las leyes (Congreso del Baja California), no estuvieron interesados realmente en

¹⁴⁷ Entrevistado el día 28 de septiembre 2010 en la ciudad de Tijuana, Baja California

¹⁴⁸ Entrevistado el día 6 de octubre de 2010 en la ciudad de Tijuana Baja California.

afianzar la transparencia en términos formales. Al menos esta es la impresión de especialistas en el área de manejo de archivos públicos y solicitudes de acceso a la información como la Lic. Susana Zavala Orozco¹⁴⁹.

Al parecer los actores políticos, particularmente los legisladores y por ende los responsables del poder público (el Ejecutivo), no estaban considerando seriamente el cumplimiento inmediato de las nuevas disposiciones de transparencia dictados desde la federación en 2002. La falta de voluntad política resultaba muy evidente (López, entrevista: 28 de octubre del 2010). La tendencia apuntaba que el estado mantenía un adelanto respecto a otras entidades, cosa que cambió muy abruptamente. Salta a la vista que esto fomentaría en Baja California un clima de incertidumbre y apatía de parte del resto de los sectores de la población hacia los temas de transparencia

De forma concreta, Baja California partía de una clara desventaja que algunos interpretan como un retroceso de lo ganado en 2002 con la LFAIPG y también como un desinterés en las bondades de la transparencia. Esto generó entre otras cosas, una pérdida de perspectiva de lo que la ley establece, algo que se manifestó en el caso de la normatividad local de 2005, en la cual no se consideraba pertinente un órgano especializado en transparencia, tal como se hizo a nivel federal con el IFAI, sino más bien lo que se llevó a cabo fue dotar de la facultad al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como el responsable de atender el tema en caso de haber impugnaciones al derecho recién aprobado en 2005¹⁵⁰.

En opinión de los expertos, esto representaba un desacierto si se tomaba en cuenta la complejidad del proceso de apelar las resoluciones negativas de las dependencias y a sabiendas que el órgano facultado tenía otras responsabilidades que le impedirán cumplir con cabalidad la vigilancia del derecho y corregir el sistema cuando se presentara la ocasión.

¹⁴⁹ Entrevistada el día 6 de octubre de 2010 en la ciudad de Tijuana Baja California.

¹⁵⁰ De acuerdo al artículo 44 de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California (2005) se establece que “ante la falta de respuesta, negativa de acceso a la información o acceso parcial a esta, o la negativa de modificación o corrección de datos personales, así como para dirimir cualquier otra controversia por la aplicación de esta Ley, el solicitante podrá interponer Recurso de Inconformidad ante el Sujeto obligado en los términos que al efecto establezca su reglamento. Tratándose de los sujetos obligados a que hace mención las fracciones II y IV del artículo 3 de esta Ley, se recurrirá ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en los términos de la Ley de la materia.

Desde su publicación el 12 de agosto de 2005, la LAIP de Baja California presenta dos grandes problemas: 1) es una ley que no se cumple, es decir, no se corresponde con los referentes nacionales en el artículo 6 de la Constitución Política de México; 2) No se tuvo un órgano garante autónomo, como consecuencia del primer problema. Si bien se creó al Consejo Ciudadano de Transparencia de Baja California, éste carecía de las facultades básicas de fondo, como lo es, ser el órgano encargado de resolver controversias vía el recurso de revisión¹⁵¹, por lo que dicho órgano se consideraba como inexistente a los ojos de los estudiosos de la transparencia. Este argumento se corresponde con nuestro balance expuesto en el capítulo anterior.

Cabe mencionar que un órgano garante tiene una gran responsabilidad, la de difundir el derecho de acceso a la información entre los ciudadanos, así como también fomentar la transparencia como parte de la instrucción a los servidores públicos a fin de que tomen una nueva actitud hacia este derecho. En ese sentido la difusión del derecho de acceso a la información y la difusión de la transparencia no fue la adecuada en estos años, pese a que grupos civiles e incluso los órganos de transparencia de las estructuras gubernamentales, en particular la Unidad de Transparencia del Estado de Baja California, han tratado de coadyuvar por activar este derecho. Lo cierto es que resulta muy complicado en términos operativos difundir y educar sobre el derecho de acceso a la información gubernamental, incluso cuando se tiene un órgano garante que se responsabilice por ello.

“... muchos no lo conocen (derecho de acceso a la información), ¿Por qué? Porque no ha habido la difusión suficiente, a veces no ha habido la difusión suficiente por lo que los Órganos Garantes no tienen presupuesto suficiente que esa es otra manera también de control...” (López, entrevista, 2010).

Los medios de comunicación en 2010 informaban que en Baja California se registraba entonces “un grave déficit en democracia y rendición de cuentas” ante la evidencia de que era la única entidad federativa que no acató el mandato constitucional de reformar su marco jurídico que

¹⁵¹ Esta se define como la acción que interpone un ciudadano cuando pide información a la dependencia y no le responden, y al sentir que sus derechos fueron violados, pone su queja al instituto (órgano garante) “y dice: oye esta dependencia no me dio la información, que, porque es reservada, entonces el órgano resuelve aquí ahorita” (López, Entrevista, 2010)

garantizara el derecho ciudadano a la información pública. “De hecho, es el único estado donde no existe un órgano especializado, autónomo e independiente, que garantice a los ciudadanos el acceso a la información pública; sólo se ha constituido un consejo ciudadano, con tres consejeros honoríficos y sin recursos presupuestales”¹⁵².

El problema de la transparencia desde esta óptica es muy claro, existe un importante rezago del órgano garante en términos de autonomía y un atraso considerable en la disposición de elevar a rango constitucional el derecho de acceso a la información y la transparencia¹⁵³. Recordemos que en marzo de 2007 el Congreso de la Unión reformó el artículo Sexto de la Constitución Política Federal, elevando a rango de garantía individual el Derecho de Acceso a la Información.

En el apartado de los artículos transitorios de esta reforma, se le ordenó a la Federación y a todos los estados de la República la creación o reestructuración de sus propios marcos jurídicos antes del 20 de julio de 2008. La finalidad era la de garantizar la transparencia en el ejercicio del gobierno y el acceso a la información pública por medio de la creación de órganos garantes, especializados, independientes, con autonomía administrativa y operativa. Después de la reforma del artículo 6 a nivel federal en Baja California también hubo una demora de casi tres años. La opinión generalizada es que el mismo patrón de retraso se mantiene y no se puede dejar de pensar que hay una falta de voluntad política.

“Aquí aún no se reforma la obsoleta ley de transparencia aprobada en agosto de 2005. El poder legislativo local ni siquiera validó en 2007 la reforma al artículo sexto de la carta magna ... el Congreso de Baja California simplemente se ha rehusado de manera consistente a cumplir con lo que dicta la constitución, no obstante, está repitiendo un discurso demagógico a favor de la transparencia sin acciones que lo apunten”¹⁵⁴.

¹⁵² Tomado de “Baja California rezagado en transparencia y rendición de cuentas” <http://4vientos.org.mx/?p=129> (Última consulta 25 de octubre de 2010). Cabe mencionar que este medio informativo electrónico con sede en la ciudad de Ensenada, B.C. ha sido en los últimos años de las fuentes informativas más activas por difundir y dar a conocer la transparencia como derecho ciudadano.

¹⁵³ Armando León Ptanick, presidente del Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, indicó que el mandato constitucional de reformar la ley debió cumplirse hace dos años. Declaración del 15 de abril de 2010 en <http://4vientos.org.mx/?p=129> (Última consulta 25 de octubre de 2010).

¹⁵⁴ Entrevista a Margarita Díaz López, presidenta de la asociación civil Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, en “Baja California rezagado en transparencia y rendición de cuentas” <http://4vientos.org.mx/?p=129> (Última consulta 25 de octubre de 2010).

El balance a septiembre de 2010 para Baja California es que se encuentra en el 33 lugar en cuanto a la actualización de su normatividad y en último lugar en cuanto a la formación de un Órgano Garante (López, entrevista, 2010). Cabe mencionar que la aprobación de la nueva ley precisamente en septiembre de 2010 se interpreta como llenar un vacío normativo, pero no acabaría con estas tendencias de rezago, haciendo que la transparencia sea una carrera contra el tiempo.

La opinión de grupos especializados como la Comisión Mexicana para el Acceso a la Información Pública¹⁵⁵ (COMAIP), grupo donde se concentran todos los comisionados y consejeros de los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información de los estados y del D.F, es de preocupación en torno a la situación del Estado de Baja California. De acuerdo al estudio denominado “Métrica de la Transparencia” elaborado por el CIDE para 2010, Baja California está ubicado en el penúltimo lugar de Transparencia¹⁵⁶.

Las consecuencias de todo esto es que en Baja California se tendría una dura marcha hacia esquemas institucionales actualizados de Transparencia. El atraso jurídico impactó en el factor de la difusión del derecho expuesto anteriormente, la cual desde las esferas gubernamentales es limitada al no tener marcos regulatorios actualizados, al no contar con un órgano garante autónomo con suficiente poder presupuestal para atender este rubro y las limitaciones culturales de una sociedad que ha sido informada de manera parcial.

A pesar del rezago expuesto, el proceso de transparencia y acceso a la información gubernamental en Baja California se ha manifestado. La problemática es que ha sido ineficiente, desordenado y poco atendido, pero también se tiene que destacar que ante el vacío legal otras iniciativas han surgido para llevar a cabo el cumplimiento del derecho de acceso a la información y la transparencia en el Estado.

¹⁵⁵ Este conjunto de Organismos garantes de la transparencia ha impulsado el debate constante en torno a la transparencia. Prueba de ello es que han venido organizando recientemente (2007) concursos regionales de Ensayo sobre la Transparencia y Acceso a la Información como medio para impulsar el Derecho de Acceso a la Información pública e incentivar la participación ciudadana. Por ejemplo, en la región centro-occidente agrupa a los órganos garantes de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro y Nayarit.

¹⁵⁶ www.metricadetransparencia.cide.edu (Última Consulta 25 de octubre 2010).

Estos hechos confirman nuestra hipótesis general, hay una debilidad institucional crónica evidenciada por una normatividad que de entrada no cumplió con las expectativas. Sin embargo, también planteamos que esto se debe a escasos cambios en el enfoque de gobierno, es decir, se carece de elementos de gestión pública, asociados a la gobernanza. También entran en juego los elementos asociados al proceso de democratización en términos de que este ha perdido cierta fortaleza para incidir cambios tal como se había demostrado en la década de los noventa. Y desde luego, del grado de empuje que ejerce la sociedad civil organizada.

4.3 Las unidades de Transparencia de Baja California y los límites de la gestión pública.¹⁵⁷

Nuestro eje de análisis parte del reconocimiento del bajo nivel institucional de la transparencia en el Estado. De acuerdo con la literatura, la transparencia es una dimensión que involucra a los actores sociales, incluido el gobierno, en un proceso compartido de dirección social, es decir, de gobernanza (Aguilar, 2010). En ese sentido, es que consideramos que tal proceso es ficticio, ya que las evidencias sugieren la ausencia de elementos de nueva gestión pública, es decir, siguen coexistiendo los enfoques tradicionales de gestión (jerárquico, control y excesiva autoridad) lo cual impide que la transparencia cumpla con uno de sus objetivos (Fox, 2008), el establecimiento de prácticas destinadas a la medición y evaluación del desempeño gubernamental del poder Ejecutivo y en general del sistema político de Baja California

La nueva ley de transparencia en el Estado significa una herramienta para la defensa del derecho de acceso a la información; sin embargo, al quedar hueco durante mucho tiempo el aspecto del órgano garante con un grado de autonomía como la instancia revisora del derecho, este proceso quedó sin un eje que cohesionara esfuerzos y enfocara acciones en pro de la transparencia.

En ese sentido, es que adquiere relevancia analizar las acciones llevadas a cabo por los órganos internos del poder público, en especial de las unidades de transparencia cuyos esfuerzos se enfocan en difundir el derecho de acceso a la información de forma interna y externa, así como el

¹⁵⁷ Este apartado se construyó gracias a los testimonios de los jefes y responsables de las Unidades de Transparencia del Estado de Baja California y de los municipios.

establecimiento de un portal de atención a las solicitudes de información tratando de llenar el vacío institucional.

La historia reciente del acceso a la información y la transparencia en relación a las estructuras encargadas de llevar a la práctica el derecho de acceso a la información en Baja California muestra una gran dependencia normativa e institucional de la estructura estatal, es decir, los movimientos han estado ligados, primero, a saber, lo que pasa en el Estado y luego aterrizarlo en las operaciones cotidianas de las unidades de transparencia en los ámbitos de competencia.

En otras palabras, el flujo de innovación en materia de transparencia mantiene un enfoque tradicional de gestión, es decir, conserva bajo su control las decisiones de los procedimientos a través de los cuales se administrará la información pública. El argumento resulta muy claro para las dependencias estatales.

Para el caso de los municipios, desde el punto de vista de la normatividad, este argumento se basa en que los municipios no pueden expedir una ley de transparencia o una ley de acceso a la información propia, ello porque la Constitución Federal en el artículo 6º habla de ley estatal; los municipios deben sujetarse a ella y lo que pueden expedir son reglamentos de aplicación interna que hagan expedito y sencillo el proceso de acceso a la información en base a criterios generales. Sin embargo, las evidencias recabadas indican ciertos destellos de iniciativa de implementación de nuevos enfoques asociados a la nueva gestión pública, como la búsqueda permanente de profesionalizar las acciones de atención a las solicitudes de información, que en opinión de la Lic. Olga Minerva Castro¹⁵⁸, jefa de la Unidad Concentradora de Transparencia en Baja California, representan la materia prima para consolidar la transparencia en la entidad.

El rastreo de la transparencia al interior de estas agencias nos permite comprender el proceso de aprendizaje y la construcción cultural al interior de las estructuras estatales y municipales que conlleva unos pasos estructurados pero primerizos de los órganos internos responsables de la atención al derecho de información, es decir, de las unidades concentradoras de transparencia. El

¹⁵⁸ Entrevistada el día 29 de octubre de 2010 en la ciudad de Tijuana.

entendimiento de estas estructuras, sobre todo de la parte profesional, nos lleva a interpretar una de las caras del derecho de acceso a la información y la transparencia en el estado.

Ante la aprobación de la normatividad de transparencia en 2005 para el estado, se tenía la premura de que la unidad comenzara a funcionar lo antes posible. Es así que empieza sus labores en febrero de 2006 y tiene como directora a la Mtra. Susana Phelts Ramos¹⁵⁹, a quien se le reconoce como una de las grandes precursoras por consolidar el acceso a la información y la transparencia en Baja California debido a que posee una gran profesionalización y sensibilización en cuanto al manejo de los archivos públicos y la importancia para el proceso de acceso a la información pública y la difusión de archivos históricos.

Al respecto, Laura Silvan¹⁶⁰, fundadora de PFEA y su actual directora Margarita Díaz¹⁶¹ destacan el gran esfuerzo personal que la Mtra. Phelts realizó durante su periodo de gestión. “Se la desvivía haciendo talleres por todo el estado, y ella nos apoyó, enseñando la herramienta, y ella estaba presente todas las veces que se hacía *Baja California abierta*, (...) inclusive también participó en ayudarnos con las primeras etapas de la vigilancia” (Silvan y Díaz, entrevista, 2010).

El compromiso por la transparencia depende muchísimo de la actitud proactiva de los responsables de hacer práctica la transparencia y esto se reconoce ante el vacío normativo que imperaba en la entidad en cuanto a una instancia que tuviera facultades operativas y técnicas para difundir el derecho de acceso a la información. Ese fue el legado de la maestra Phelts cuando salió en septiembre de 2008, aspecto que se le reconoce ante el vacío institucional provocado por el atraso normativo ya expuesto.

En la actualidad la unidad está en manos de la Mtra. Olga Minerva Castro (antes Directora de Normatividad y Oficialía Mayor en el Estado), quien entra el 18 de septiembre de 2008, se destaca el hecho de que ya había sido sensibilizada en base a la normatividad de la transparencia; cabe mencionar que colaboró en la redacción de su reglamento, quien a su vez recibió el gran reto de

¹⁵⁹ Entrevistada el día 29 de octubre de 2010 vía telefónica con la ciudad de México

¹⁶⁰ Entrevistada el día 9 de octubre de 2010 en la ciudad de Tijuana.

¹⁶¹ Entrevistada el día 9 de octubre de 2010 en la ciudad de Tijuana.

seguir con el mejoramiento práctico de la gestión y con la difusión del derecho de acceso. Su conocimiento del área en términos operativos y humanos le facilitó su inserción en el área.

Las necesidades inmediatas se correspondían con poner en práctica un órgano que se encargara de la gestión de solicitudes de información, es decir, coordinar las acciones de armar los procedimientos de atención a solicitudes y los documentos que las dependencias del poder Ejecutivo tendrían que entregar, para lo cual se requirió establecer un vínculo muy estrecho con el área de Informática del gobierno. Los trabajos en un inicio se encaminaron a escribir el reglamento de la Ley y se establecieron grupos de trabajo con las diferentes áreas implicadas como la Oficialía Mayor y la Secretaria General de Gobierno. Asimismo, se comenzaban a establecer los enlaces con las dependencias y entidades del Estado y de los municipios, es decir, las ventanillas o departamentos que tuvieran como fin dar trámite a las solicitudes de información de los ciudadanos.

Se buscaba básicamente tener un adecuado manejo del sistema de acceso a la información. De esta forma permitiría a la Unidad tener una mirada de largo alcance de las actividades que se hacen en el gobierno. La experiencia inicial mostró distintas formas de presentar respuestas a las solicitudes de información, considerando un universo finito de 60 dependencias y entidades paraestatales. Se optó por un modelo de Unidad Concentradora como el ideal para dar seguimiento de entregar la información debido a que era relativamente más sencillo coordinar los enlaces de cada una en base a un sistema que concentraba la información para una entrega más apegada a los principios de sencillez y expedita.

Este hecho tiene una implicación a destacarse. Se establece que para atender eficientemente el encargo era necesario un modelo de centralización de la administración de las solicitudes, es decir, un proceso que permitiera tener bajo control el flujo de solicitudes. Para lograrlo, se tenía que optar por una forma de organización jerárquica interna que se estructuraba de la siguiente forma: el jefe o responsable de la unidad, quien debe hacer un ejercicio de gestión y coordinación al mismo tiempo que establece los tiempos de trabajo para la discusión de la cultura de la transparencia; después, se considera una persona responsable del área de informática, cuyas funciones son la de mantener en óptimas condiciones las bases de datos en formatos electrónicos a fin de que los

tiempos de entrega de la información fuesen los que marca la ley (10 días); también se estipula conveniente tener una secretaria que lleve la agenda de la unidad y atienda a los visitantes a la unidad; finalmente una persona que se encargue de gestionar la transparencia con las dependencias obligadas, es decir, se refiere a las relaciones o el trato con las unidades de enlace y su misión era la de establecer un gran equipo para entregar la información a fin de minimizar los desacuerdos y las reservas la información (que finalmente se resuelven en un comité de transparencia) a través del dialogo con las áreas responsables para establecer cómo entregar la información de forma que la máxima publicidad imperara (Phelts, entrevista: 29 de octubre del 2010).

En ese sentido, se identifican dos partes de la Unidad Concentradora de Transparencia del Estado: La primera se refiere a la gestión, que se aboca a generar el seguimiento de las solicitudes de información, generación de los reportes y el registro de la actividad en general y; segundo, la parte de difusión y trabajo en la comunidad, cuya funcionalidad es la impartición de talleres, pláticas y el establecimiento de relaciones con sectores que se identifiquen con el proceso de transparencia y lo difunda como el caso de PFEA, las Universidades y la comunidad en general.

En términos concretos, la configuración institucional de la transparencia en el Estado se divide como sigue: dirección de la unidad; seis oficinas de enlace; área de oficialía mayor y; dirección de informática que incluye el manejo del sistema de acceso a la información, es decir, representa el enlace con el ciudadano.

Las principales limitaciones de la unidad desde el momento que entró en funciones se centran en el desconocimiento de la ley no sólo de parte de la ciudadanía, sino de los funcionarios públicos o los sujetos obligados por la ley; por ejemplo, algunas de las áreas jurídicas consideraban que la transparencia era un trabajo de buena fe y no se preocupaban por responsabilizarse ante ello (Phelts, entrevista: 29 de octubre del 2010).

Esta limitante hizo que se considerara como prioridad la necesidad de conocer la ley para exigir su cumplimiento. Este proceso de conocimiento generó un proceso de convivencia con los secretarios y los titulares de las entidades paraestatales, aspecto no muy común en el pasado; la

idea era la de sensibilizarlos y convencerlos de su obligatoriedad para entregar la información al ciudadano (Phelts, entrevista: 29 de octubre del 2010).

Cabe hacer mención que la unidad en sus inicios aprovechó un programa de enlace de la oficina del Gobernador para impartir los talleres, con el fin de difundir el derecho de acceso a la información y la transparencia en todo el Estado. También se destaca su relación con la organización civil Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, A.C., sobre todo en los trabajos de la “semana de transparencia” que se organizan desde el 2007 como parte de una Cruzada nacional por el Derecho a Saber, donde había una amplia participación en los foros, las discusiones y el intercambio de experiencias con otros estados.

A la par de las resistencias culturales a entregar la información, existía una gran limitante, es decir, se mantenía un enfoque tradicional de gestión en la mayor parte de las dependencias obligadas por la ley. Esto consistía en que las dependencias o entidades obligadas a entregar la información mantenían un enfoque de gestión tradicional que les impedía acatar con eficiencia las obligaciones de transparencia, es decir, su lógica procesal no consideraba la posibilidad de tomarse el tiempo para atender eficientemente a las solicitudes.

Esto se debe, en principio, a que no existían guías operativas o reglamentos internos que enseñaran a llevar una tarea de acopio, ordenamiento y entrega de la información solicitada, esto se fue armando sobre la marcha. Como consecuencia de lo anterior, existieron muchas confusiones en torno no sólo a qué información se debía dar, sino las formas, es decir, no existían reglas claras de cómo entregar la información, algunas dependencias entregaban documentación que no correspondía con lo que se les pedía, que estaba desactualizada, entre otras muchas situaciones (Phelts, entrevista, 29 de octubre del 2010).

Los argumentos que no veían muy saludable a la transparencia en la entidad señalaban que ocasionaría muchos inconvenientes a los servidores públicos, ya que doblaría el trabajo de las áreas, puesto que, si estos se abocaban a entregar información, estos dejarían de hacer su trabajo principal. Además, se tenía el panorama inicial de que la mayor parte de las solicitudes de información a los ojos de los servidores públicos entraban en las categorías de reservada o

confidencial y era discutible la pertinencia de entregarles informes específicos a los solicitantes. Claro que esto era más en áreas sensibles como la Seguridad Pública, aunque el patrón de percepción se extendía hacia el resto de las áreas (Castro, entrevista, 29 de octubre de 2010).

Sin embargo, la unidad siempre buscó esquemas para establecer respuestas afirmativas y que se cumpliera el principio de máxima publicidad, es decir, que fuera siempre accesible al ciudadano en todo momento; al respecto se buscaron esquemas de gestión que facilitaran esta tarea, por lo que se recurrió a la tecnología para conseguirlo, es decir, centraron esfuerzos para construir y perfeccionar el formato electrónico (internet) que hoy en día es el principal medio de acceso a la información en Baja California.¹⁶² Se diseñó un sistema de acceso a la información electrónico con el objetivo de facilitar la gestión interna de la unidad en cuanto a llevar un control de las dependencias; se desarrolló un sistema que señalara en todo momento el status de la solicitud de información (semáforos) que le otorgara un control del proceso en cuanto a los tiempos de entrega de la información; este sistema denominado Sistema de Acceso a la Información Pública de Baja California (SAIPBC) representó una novedad en cuanto al proceso de gestión y generación de reportes con miras a la concentración de bases de datos construidas con las solicitudes de información. Cabe señalar que este sistema es pionero en sus formatos de solicitudes electrónicas, incluso algunos sostienen que es más eficiente que los que manejaba el IFAI con el SISI que posteriormente se transformó en INFOMEX I-II.

Cabe mencionar que, dentro del portal de transparencia del gobierno de Baja California, vale la pena revisar el marco normativo actualizado y diversos documentos como las guías de usuario de la transparencia en la entidad, así como trípticos que explican cómo solicitar la información gubernamental, o bien, documentos académicos editados y coeditados por el IFAI para difundir el derecho de acceso a la información y la transparencia.¹⁶³

Otras de las medidas fue el establecimiento de un costo por copias e incluso invitar a que acudieran personalmente los solicitantes de información a las unidades de enlace para consultar la información solicitada, ello aplicaba particularmente a periodistas, quienes redactaban sus notas

¹⁶² El portal de la Unidad Concentradora de Transparencia del Estado www.transparenciabc.gob.mx

¹⁶³ <http://www.transparenciabc.gob.mx/biblioteca.html> (Última consulta 15 de Noviembre de 2010).

en las unidades de enlace o ventanillas en el caso de los municipios (Phelts, entrevista, 29 de octubre del 2010).

No obstante, esta novedad tecnológica, existieron las resistencias en su uso. Las principales limitantes para la página de transparencia se centraban en la complejidad para actualizar las 60 dependencias en cuanto a los puntos de hacer pública su información en un plazo de tres meses según la ley. El sistema permitía entablar un seguimiento, pero la respuesta dependía de los recursos físicos (scanner-revisión de la información) de las áreas requeridas, aspecto que el área de informática no podía controlar. Hubo incluso intentos por homologar este sistema con el sistema INFOMEX que maneja el IFAI a nivel nacional¹⁶⁴, con miras a que todas las entidades tuvieran la misma plataforma electrónica y fuera más sencillo para el usuario, al menos ese fue el argumento oficial (Castro, entrevista: 29 de octubre de 2010).

Por otra parte, se destaca que la unidad concentradora fuese un catalizador para que en los municipios empezaran a conformar sus respectivas unidades de enlace, hoy conocidas como las (UMAI). La Unidad Concentradora del estado empezaba a establecer relaciones con las ventanillas en los municipios a partir de la búsqueda de capacitación de los funcionarios a petición de ellos. Al menos una vez a la semana había capacitación (Phelts, entrevista: 29 de octubre del 2010).

Respecto a los municipios, las relaciones con la unidad de transparencia no eran comunes en un inicio. Estos ámbitos de gobierno empezaron a desempeñarse como sujetos obligados que atendían las solicitudes de información por su cuenta. En ese sentido empezaron a hacerse llamados a los municipios para que asistieran a las reuniones estatales de transparencia con el fin de establecer los criterios generales para trabajar en el tema.

¹⁶⁴ Se destaca el hecho de que de los cinco municipios de la entidad solamente Mexicali cuenta actualmente con el INFOMEX como herramienta electrónica de información. En un inicio se le había instalado el sistema a Rosarito, Ensenada, Tecate y Mexicali y faltó Tijuana; también la unidad de transparencia de Baja California asumió la responsabilidad de la capacitación técnica a las unidades de enlace a fin de que lo operaran y tuvieran su propia herramienta de acceso a la información y se diera un mejor servicio al ciudadano. Esto se vino abajo por cuestiones políticas (Castro, entrevista: 2010)

A principios de 2006 se establecen los primeros acercamientos con estas unidades en un foro organizado por la unidad estatal en Mexicali en el mes de enero de ese año. La finalidad era la de compartir las perspectivas de trabajo con las unidades de enlaces, identificando muy bien que dichos órganos estaban asentados en diferentes áreas del municipio (Sindicatura, Oficialía Mayor, secretaria del Ayuntamiento).

La idea era que todos tuvieran un portal de acceso a la información. Cabe mencionar que en este aspecto tuvo mucho que ver PFEA para establecer presión sobre las unidades de transparencia para que cumplieran con este requisito de tener en sus portales la información de oficio que obligaba la ley.

Sin embargo, estas acciones aún están muy por debajo de las expectativas sobre todo de organizaciones civiles como PFEA que han monitoreado estas acciones en tiempos recientes y que más adelante detallaremos. En términos concretos, cada una de las unidades establece sus propios objetivos de trabajo, observemos la siguiente tabla.

Tabla IV.1 Unidades de Transparencia en Baja California y sus objetivos

| Unidad | Estatad | Tijuana | Mexicali | Rosarito | Ensenada | Tecate |
|--------------------------|---|--|---|--|--|--|
| Fecha de creaci3n | febrero 2006 | 11 de marzo de 2005* | Agosto 2006 | 2005 | 2007 | diciembre 2007 |
| Objetivos | <p>Sistematizar los procedimientos de las solicitudes de informaci3n</p> <p>Difundir el Derecho de Acceso a la Informaci3n</p> <p>Capacitar a los servidores p3blicos en deber de transparentar sus actividades</p> | <p>Informar a la ciudadan3a del quehacer gubernamental</p> | <p>Rendici3n de Cuentas</p> <p>Transparencia</p> <p>Acceso a la Informaci3n</p> | <p>Colocar la informaci3n en una vitrina p3blica</p> | <p>Transparentar el ejercicio de gobierno como pol3tica p3blica</p> <p>Fortalecimiento del portal de transparencia en internet del municipio</p> | <p>Concentrar toda la informaci3n que por ley se establece</p> <p>Establecer los v3nculos con la ciudadan3a para que obtengan la informaci3n p3blica</p> |

*Esta se crea debido a la aprobaci3n de la ley federal que entra en vigencia el 4 de mayo de 2004 en Tijuana.

Fuente: Elaboraci3n propia con bases en las entrevistas a los responsables de las unidades.

Desde una perspectiva anal3tica, podemos establecer una categorizaci3n de las capacidades de gesti3n de la transparencia de las unidades de transparencia en la entidad para posteriormente compararlos con sus capacidades de gesti3n. Podemos establecer una comparaci3n anal3tica entre las unidades de transparencia en el estado en correspondencia con criterios de nueva gesti3n, espec3ficamente con tres aspectos cruciales: 1) establecimiento de indicadores propios del desempe1o, 2) la b3squeda de una administraci3n profesional (proactiva) y 3) el 3nfasis en el control de productos y menor en el de insumos (Aguilar, 2006). Veamos la siguiente tabla.

Tabla IV.2 Análisis de las capacidades de gestión de las unidades de transparencia en el Estado de Baja California

| Unidad de Transparencia | Indicadores Propios del Desempeño | Búsqueda de una administración proactiva de la Transparencia | Énfasis en el control de productos y menos en el de insumos |
|--------------------------------|---|---|--|
| Estatal* | Ninguno, sus referentes son el número de solicitudes de información atendidas y la atención a los monitoreos ciudadanos elaborados por PFEA | Si, mejoramiento de la herramienta electrónica de acceso a la información; esfuerzos por difundir internamente las obligaciones de transparencia; división profesional de las acciones. | No del todo, siguen estando más enfocados en la entrega de la información de forma oportuna que revisar si cumple o no con los criterios de calidad del solicitante. |
| Tijuana** | Ninguno, sus referentes son el número de solicitudes de información atendidas y la atención a los monitoreos ciudadanos elaborados por PFEA | No, debido a que una sola persona tiene que batallar con todas las funciones, además que no posee las facultades para dar seguimiento pleno a las solicitudes. | No, las limitaciones en términos de recursos humanos y técnicos impiden invertir tiempo en el proceso de control de calidad de la información. |
| Mexicali*** | Ninguno, sus referentes son el número de solicitudes de información atendidas y la atención a los monitoreos ciudadanos elaborados por PFEA | Si, existe una organización interna que busca la difusión de las obligaciones de transparencia, aunque de forma muy elemental. | No, sus prioridades no abarcan la revisión a fondo de las solicitudes. |
| Rosarito**** | Ninguno, sus referentes son el número de solicitudes de información atendidas y la atención a los monitoreos ciudadanos elaborados por PFEA | Si, existe una comunicación constante con el resto de las áreas para que cumplan con sus obligaciones y faciliten la entrega de información | No, la regla es colocar la información en la vitrina pública. |
| Ensenada***** | Ninguno, sus referentes son el número de solicitudes de información atendidas y la atención a los monitoreos ciudadanos elaborados por PFEA | No, existe un equipo de trabajo limitado y no cohesionado. | No, la prioridad es fortalecer el portal de transparencia, pero no atendiendo el contenido en términos de calidad. |
| Tecate***** | Ninguno, sus referentes son el número de solicitudes de información atendidas y la atención a los monitoreos ciudadanos elaborados por PFEA | Si, a pesar de ser un equipo reducido, se han coordinado eficientemente para cumplir con su trabajo | No, la prioridad es la concentración de la información y que el ciudadano la adquiera. |

* Mtra. Olga Minerva Castor Luque, jefa de la Unidad Concentradora de Transparencia de Baja California

** Lic. Rosa María López Aguilar, jefa del departamento de acceso a la información de Tijuana.

*** Lic. Fabiola López López, coordinadora de la Unidad de Transparencia de Mexicali.

****. Dora Elisa Montaña, jefa de la Unidad de Acceso a la Información de Rosarito

*****Lic. Adán Tonatihu Soto, director de informática del municipio de Ensenada

*****Lic. Rigoberto Zambrano, jefe de la Unidad de Transparencia de Tecate.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas a los responsables de cada unidad

El análisis anterior nos deja una importante lección, que las unidades de transparencia en la entidad tienen serias limitaciones para llevar a cabo sus acciones en términos de lo que requiere la nueva gestión pública. Sus objetivos son muy centrados en cuanto a poner la información generada en el gobierno en manos del ciudadano, donde han buscado ser más eficientes para cumplir con los plazos que impone la ley. No obstante, están muy centrados en su papel de simples intermediarios entre sujeto obligado y la autoridad, lo cual no corresponde con sus otros objetivos de difundir el acceso a la información más allá del gobierno y mucho menos pensar en la calidad de la información para ser tomada en cuenta como elemento de una rendición de cuentas blanda tal como lo señalaría Fox (2008).

Entre las razones que encontramos para explicar esta situación se considera las limitaciones en recursos humanos y técnicos que padecen las agencias. Algunas se encuentran suficientemente equipadas para atender eficazmente el flujo de solicitudes de información como el caso de la Entidad 165 y Mexicali 166; otras poseen recursos moderados para la atención a las solicitudes de información como Ensenada 167, Tecate 168 y Rosarito 169 y; como el caso de Tijuana, en donde se pugna por tener recursos al menos en lo necesario para trabajar de manera eficaz en el objetivo básico de atención a las solicitudes de información, toda vez que es un departamento de una sola persona que es responsable de al menos 1500 solicitudes anuales (López, entrevista: 28 de octubre del 2010).

Respecto a los requerimientos de la unidad estatal en cuanto a su espacio físico y de personal, se establece que este cubría con las expectativas de solicitudes de información ante un nuevo derecho en la normatividad local, lo que implicaba su difusión mediante foros y acercamientos con la comunidad local; desde la experiencia actual, se establecen nuevas expectativas en términos de

¹⁶⁵ Dirección de la unidad (con su respectivo personal); seis oficinas de enlace; área de Oficialía Mayor; Dirección de Informática (manejo del sistema de acceso a la información).

¹⁶⁶ La unidad cuenta con un equipo de cinco personas: responsable de la unidad; coordinador técnico (subir la información a la página) y su asistente; coordinador de difusión; una persona que establece el contacto directo con las unidades de enlace.

¹⁶⁷ La unidad cuenta con dos personas directamente responsables que mantiene vinculación directa con el área de informática.

¹⁶⁸ La unidad cuenta con un equipo de tres personas divididas en jefe de la unidad; asistente y un ingeniero en informática.

¹⁶⁹ La unidad cuenta con un personal que incluye al jefe de la unidad, su asistente en vinculación con el departamento de informática.

una valoración hacia el interior a fin de responder al aumento en las solicitudes de información, lo cual implicó una reestructuración que significó más personal y equipo así como de espacio adicional.

A pesar de estos avances en el acopio de recursos, su rol sigue estando muy acotado, transparentar la información de los sujetos obligados, por lo que la calidad de la información no representa una prioridad a resolver, aunque la mencionen. Pero a pesar de estas limitantes, es de reconocerse que su insistencia, sobre todo de los trabajos desde la unidad estatal por tratar de coordinar los esfuerzos por transparentar la información, ha obligado a que las dependencias y ciertas áreas públicas establezcan sus propias oficinas de enlace cuya funcionalidad es entregar la información solicitada. En otras palabras, existen evidencias para afirmar que han difundido la obligación de poner a disposición del público la información de oficio tipificada en la ley, incluyendo la actualización constante de la misma y la atención a solicitudes de información específicas.

No obstante, al carecer de elementos de nueva gestión pública, nos obligan a pensar que estamos en una transparencia de tipo opaca tal como lo tipificaría Fox (2008), es decir, existe cierta difusión de la información oficial, pero deja muchas dudas en términos de no hacer constar por completo cómo se desempeñan las instituciones en la práctica. Ciertamente, representa información que debe divulgarse, pero que aún no es confiable (Silvan y Díaz, entrevista: 2010).

Esto se explica a partir de los propios testimonios de los responsables de las unidades, donde indican que están muy apegados a lo que PFEA ha realizado en cuanto a la difusión del derecho de acceso a la información y los intentos por medir la transparencia en la entidad. Todas las unidades han coincidido en que el proceso de transparencia ha sido un campo para el aprendizaje y que la colaboración entre ellas es lo que verdaderamente ha fomentado que la gestión y la difusión del derecho haya sido más sencillo de implementar. Por lo tanto, su configuración aún no alcanza para pensar que la información que transmiten sea la que en verdad se necesita para hacer responder a los funcionarios por sus acciones.

En este punto es donde se nota bastante la ausencia del órgano garante, a pesar de que los siete funcionarios destacan el gran apoyo del Consejo Ciudadano de Transparencia de Baja California

sobre todo en sus trabajos iniciales. Lo cierto es que la ausencia de facultades rectoras, correctoras y responsivas de un ente especializado como el IFAI hace muy difícil considerar que la transparencia en la entidad sea la que se corresponda con los criterios de una rendición de cuentas blanda (Fox, 2008).

Desde la literatura y en base a los testimonios detectamos que el factor para que la transparencia no se haya desarrollado institucionalmente en Baja California ha sido la falta de voluntad política. Salta la pregunta, ¿voluntad política de quién?

Al parecer, desde el poder Ejecutivo si se tiene la voluntad de llevar a cabo este mandato ahora constitucional. Existe un vínculo directo de la unidad estatal con el poder Ejecutivo para discutir el estado de la Transparencia; este se concibe como un espacio de comunicación denominado Comité Técnico del poder Ejecutivo, el cuál es un Órgano Colegiado presidido por el oficial mayor, integrado por un asesor del gobernador en su representación, el secretario de planeación y finanzas, y el secretario general de gobierno. Representa un apoyo a la unidad en cuanto a un filtro del status de la transparencia desde el poder Ejecutivo, quienes se reúnen mensualmente en base a la normatividad para discutir los avances y conflictos que genera el derecho de acceso a la información dentro de la administración pública.

“(…) en esa mesa se expone los avances en el tema, o sea, cómo va la tensión de las dependencias y entidades en el tema de transparencia, ahí se toman medidas, si hay algún rezagado, si hay acciones que tenemos que tomar para que haya una puntual atención, ahí también se expone los avances en el portal, qué inconvenientes tenemos desde el punto de vista tecnológico, de información que hace falta, de atención de las dependencias y entidades, ahí se toman las acciones y es desde ahí donde sale la instrucción directa a los titulares de las dependencias y entidades para que atiendan el tema, ya no es un quieres o no quieres, o sea, da la orden, de no atenderse lo que dice el comité, entonces si se le pide al gobernador que accione directamente, afortunadamente a la fecha no ha tenido que accionar, han respondido los titulares al llamado del comité” (Castro, entrevista, 29 de octubre de 2010). De dichos trabajos se sacan los lineamientos generales que posteriormente se discuten con las reuniones de la Unidad Concentradora con los enlaces en cada

una de las dependencias y entidades se hacen con el fin de evaluar los avances de transparencia y la revisión de la información en el portal de transparencia.¹⁷⁰

La actual funcionaria de la unidad de transparencia del estado destaca la participación e interés del gobernador del Estado (Lic. José Guadalupe Osuna Millán) en su nombramiento, ya que en el momento en que la invita a ser la nueva responsable menciona el interés para que la transparencia en Baja California no se detenga en base a su experiencia, es decir, que se mantuviera una curva de aprendizaje razonable sobre el proceso. Al respecto el gobernador le mencionaba lo siguiente:

“(...) te pido que me apoyes tú porque lo conoces (el tema de la Transparencia), porque sé que no se va a detener, porque yo quiero que se siga dando una buena atención de solicitudes; quiero que todas las dependencias y las entidades que forman mi poder ejecutivo, la parte de mi administración pública que está a mi cargo atiendan el tema, que atiendan muy bien las solicitudes, que atiendan al ciudadano, que si está o no está la información, si la tenemos o no la tenemos él (ciudadano) se sienta atendido por nosotros (...)” (Castro, entrevista, 29 de octubre de 2010).

El encargo era básicamente darle continuidad al trabajo de la Unidad concentradora de transparencia a fin de que no se perdiera lo construido. En ese sentido el responsable del ejecutivo estatal establecía un gran compromiso con la Transparencia en 2008 y daba su respaldo a los trabajos de la Unidad en base a la siguiente declaración realizada ante la actual jefa de la unidad cuando la instruyó en el cargo.

“Yo en lo particular soy transparente, de mi lo que pregunten, tienes total autorización para darlo y si yo lo puedo dar lo puede dar cualquier servidor público (...) existe (la información) como esté entréguese (...) mi gobierno va a ser el gobierno más transparente de Baja California” (Castro, entrevista, 29 de octubre de 2010).

En ese sentido, parece existir una especie de voluntad del ejecutivo por acatar el derecho a la información gubernamental, ya que se asegura que no ha existido de parte del ejecutivo acciones

¹⁷⁰ En este momento estos trabajos se estarán concentrando es la actualización en base a la nueva normatividad y la difusión del derecho para establecer cómo llegar a los sectores como la educación a niveles básica, media y superior.

para no entregar la información; sin embargo, esto tiene que ser probado en el resto de la administración pública y es donde se encuentran las principales limitaciones al proceso.

Precisamente es en las dependencias donde las acciones por difundir la transparencia encuentran las principales resistencias, ya que no todas responden igual y se les puede catalogar como excelentes, buenos y no tan buenos en el cumplimiento de la ley de acceso a la información. (Castro, entrevista: 2010).

Esto también se relaciona con la falta del órgano garante autónomo que coordine y supervise el proceso interno de transparencia de las dependencias. De ahí que la urgencia de un nuevo marco normativo que restablezca la pertinencia del órgano garante autónomo ampliamente facultado para estas tareas y que den certeza a las nuevas obligaciones, aspectos que implican mayores recursos para su difusión (más personal especializado) junto con nuevo sistema para mejorar la atención solicitudes, es decir, que implique un verdadero ejercicio hacia la nueva gestión pública en las actividades de la administración pública.

Tomando como base estos aspectos, es como enfocaremos la mirada en el proceso de aprobación de la actual ley estatal de transparencia que sí considera la existencia de un órgano garante autónomo y de paso, evidenciaremos la falta de otra voluntad política, es decir, la voluntad legislativa (Fox, 2008).

4.4 Hacia la institucionalización de la transparencia en Baja California: El factor de la democracia.

Dentro de la dinámica de la construcción del proceso de transparencia en Baja California en los últimos ocho años, se ha expresado la gran inconformidad por el atraso considerable para acatar las nuevas disposiciones para establecer una normatividad de transparencia y acceso a la información que dote de certidumbre jurídica a los ciudadanos sobre su derecho reconocido como humano. Lo cierto es que existe evidencia legislativa para establecer los momentos por los cuales atravesó el proceso hacia la consolidación del derecho de acceso a la información gubernamental.

En base a los testimonios recopilados a lo largo de la presente investigación, podemos sostener que las visiones legislativas sobre la transparencia y el acceso a la información gubernamental se caracterizan por ser sesgadas hacia el costo político y las discusiones sobre la viabilidad financiera más que a los beneficios de la ciudadanía¹⁷¹.

El costo político lo asociamos con la situación que Baja California enfrenta hoy en día en términos de la calidad de la democracia. Diamond y Morlino (2005) señalan que un régimen no puede ser catalogado como democrático si no garantiza primero en términos normativos los derechos de participación política a su ciudadanía, lo que implica hacer uso de derechos como votar, organizarse, participar en asambleas, protestar, cabildear con otros actores para defender intereses comunes, así como tener la posibilidad de influir en los procesos de toma de decisiones. Al parecer los legisladores locales han estado preocupados más la primera de las cuestiones enlistadas.

En ese sentido, la calidad de la democracia se ve influida por la participación electoral debido a que constituye la expresión por la cual un régimen democrático adquiere la legitimidad necesaria para acceder al ejercicio del poder. Este sería el punto, la participación electoral entendida como la acción de que los ciudadanos elijan a las autoridades o renueven el poder legislativo. Sin embargo, se sigue manteniendo como el medio por el cual se evalúa el desempeño de gobierno o la calidad de la representación; y en esa participación también se concentra la posibilidad de exigir responsabilidad e influir en las decisiones sobre políticas públicas.

La preocupación podría ser en el sentido de la baja participación electoral registrada en la entidad, ya que los porcentajes de abstencionismo han sido mayores que los de participación en la presente década. Como ejemplo tenemos algunos datos de las elecciones para gobernador: en 1995 el porcentaje de participación era del 62.9 % contra un 37.19% de abstencionismo; en el 2001 hubo una caída estrepitosa de la participación electoral arrojando datos de 36.64% contra un 63.36% de abstencionismo y; en la reciente elección de 2007, el porcentaje de participación electoral se ubicó en el 41.11% pero aún por debajo del nivel de abstencionismo que se ubicó en el 58.89%.¹⁷²

¹⁷¹ Los doce informantes, incluidos los seis funcionarios responsables de las unidades de transparencia, mantienen un consenso acerca del limitado papel de los responsables de aprobar las leyes en Baja California no en cuanto a sus facultades legislativas, sino de iniciativa y responsabilidad con el derecho de acceso a la información gubernamental.

¹⁷² Datos tomados del Instituto Estatal Electoral de Baja California (2001) y (2005).

Con estos niveles de participación, es muy sencillo pensar que la calidad de la democracia ha disminuido, esto ha fomentado que los ciudadanos no formen parte en los procesos políticos. El mecanismo democrático de las elecciones ha perdido fuerza, impactando en las otras formas de participación como la militancia en partidos políticos o en organizaciones de la sociedad civil.

Por ende, será difícil sostener que han tomado parte en las decisiones sobre asuntos públicos, o que han mantenido comunicación con los representantes electos o, lo que está en debate, monitoreando la conducta de los funcionarios públicos y colaborando en temas públicos a nivel comunitario o local para después demandar rendición de cuentas de las acciones públicas de éstos últimos Diamond y Morlino (2005).

De esta forma, el momento de debilidad en la democratización resulta un argumento adicional que explica el por qué no se aprobó en tiempo y forma una legislación local para Baja California en dos periodos cruciales: La aprobación de la ley federal en 2002 y la elevación del derecho de información gubernamental a rango constitucional en 2007.

El contexto de baja participación ciudadana ha llevado al descuido de los temas de la democracia, incluido la transparencia. Este desapego ha causado la suspicacia y al desaliento en el trabajo legislativo de la entidad. En ese sentido, la transparencia gubernamental ha estado sometida a las posibilidades normativas y de recursos de la dádiva legislativa para implementar sus principios en el quehacer público, lo que incluye toda la parte de la discusión del sistema de contrapesos, de control político y en la administración pública. Se sigue sosteniendo como principal argumento, la falta de voluntad para llevar a los planos protagónicos el derecho de acceso a la información y la transparencia en el Estado, provocados por la desazón y el desinterés democrático que debilitan los controles ciudadanos Ackerman (2004).

A pesar de lo anterior, se corrobora la existencia de un cierto trabajo en el Congreso. Al hacer un rastreo del trabajo legislativo nos podemos dar cuenta de que en 2005 aparecen las primeras iniciativas de ley como antecedentes de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado

de Baja California publicada el 12 de agosto de 2005, nuevamente en contraste con lo estipulado en 2002 que señalaba no más de un año para tal fin.

Tabla IV.3 Iniciativas de Ley de Acceso a la información en Baja California 2005

| Iniciativa | Fecha | Presentada por |
|---|--------------------|---|
| INICIATIVA DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO Y MUNICIPIOS DE BAJA CALIFORNIA | 9 de junio de 2005 | Dip. Raúl López Moreno (PAN) |
| INICIATIVA DE LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA | 14 de Julio 2005 | Dip. René Adrian Mendivil Acosta (PRI) |
| INICIATIVA DE LEY DE INFORMACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE BAJA CALIFORNIA | 7 de Julio 2005 | Diputados. Jorge Núñez Verdugo, Roberto Adrián Gallegos Gil y Jaime Xicoténcatl Palafox Granados (Grupo Plural) |

Fuente: Elaboración propia con base en documento denominado DICTAMEN No. 105 de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, Poder Legislativo de Baja California.
<http://www.congresobc.gob.mx/TrabajoLegislativo/>

El trabajo legislativo derivó la ley de 2005, analizada en el capítulo anterior, destacando que se aseguraba haber tomado en cuenta a las figuras de la autoridad que se encargará de la promoción y difusión de las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública y por otro lado en la autoridad jurisdiccional que se encargará de resolver las impugnaciones que formulen los particulares en esta misma materia. (Dictamen No. 105: 3).

Fueron entonces los miembros de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales en el Congreso local,¹⁷³ quienes tomaron la determinación de aprobar una Ley que no creaba un órgano garante especializado, sino consideró pertinente sumarle esta enorme responsabilidad al Tribunal de lo Contencioso Administrativo,¹⁷⁴ para que se encargara de los casos de impugnación y dejando

¹⁷³ Integrados por los diputados René Adrián Mendivil Acosta (presidente), Jaime Xicoténcatl Palafox Granados (Secretario), Carlos Enrique Jiménez Ruiz (vocal), Gilberto Daniel González Solís (vocal), Elvira Luna Pineda (vocal), José Francisco Blake Mora (vocal) y Silvano Abarca Macklis (Vocal).

¹⁷⁴ Se incluyeron reformas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, otorgándole a dicho órgano jurisdiccional atribuciones y creando un apartado especial dedicado a los procedimientos en esta misma materia. (Dictamen 105: 5)

la difusión del derecho al Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California.¹⁷⁵

En las disposiciones en materia de sujetos obligados quedaban establecidas las responsabilidades de los órganos denominados unidades de transparencia, en las cuales recaía interpretar el papel de contacto directo entre los sujetos obligados y el público en general, por lo que se les dotó de facultades de tramitación, pero también de orientación al público. En otras palabras, la ley establecía que los interesados en la información tendrían que dirigirse directamente a las unidades de transparencia que los sujetos obligados establecieran en sus estructuras internas.

La idea en sí no es del todo negativa, al contrario, establecer una cultura de vinculación directa entre ciudadanos e instancias gubernamentales es el ideal del derecho de acceso a la información. Sin embargo, lo cuestionable es dar por sentado que los ciudadanos buscarán por sí mismos en un inicio la aplicación de su derecho en base a un marco normativo que no era ampliamente difundido entre los sectores de la población.

El marco normativo aprobado en 2005 estaba catalogado en un inicio como una ley regular, “porque tenía algunas carencias, dejaba mucho a la discrecionalidad de los sujetos obligados la reserva de información, el organismo o instituto revisor era el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, padecíamos el problema (...) para poder llevar a cabo un proceso de revisión, tenías que hacerlo ante ellos mismos que eran los que te negaban la información, lo cual es absurdo” (León, entrevista, 2010).

Sin embargo, este era el plano jurídico local que dotaba de cierta seguridad de que el derecho de acceso a la información sería respetado y acatado por los ahora sujetos obligados y se tenía que trabajar en base a este contexto. Sin embargo, a casi cuatro años de que el Consejo Ciudadano entró en labores, el balance de la transparencia en Baja California no es muy positivo.

¹⁷⁵El Consejo se integrará por tres Consejeros, a saber, un representante de la Universidad Autónoma de Baja California, un representante del Consejo Coordinador Empresarial y un representante del Colegio de la Frontera Norte. Cada Consejero desempeñará su cargo en forma honorífica por el término de tres años, con la posibilidad de ser reelecto para un periodo más. (Dictamen 105: 5)

“(…) hay una ausencia total de cultura de la transparencia en el estado; eso no quiere decir que los funcionarios no quieran ser transparentes (…) nos encontramos con muchos casos de gente muy comprometida con la transparencia pero no la conocen; vimos que hay mucha discrecionalidad en la reserva de información, vimos que el problema lo tenemos en los niveles más altos (con un ingrediente de afectación política), es decir en los niveles intermedios normalmente se cuenta con la colaboración de toda la gente” (León, entrevista, 2010).

Ya en el capítulo anterior dimos cuenta del balance en términos analíticos de esta normatividad. Ahora es preciso discutir qué sucedió en la entidad con el proceso de transparencia fundamentado en este marco jurídico. Los estudios sobre la métrica de la transparencia son contundentes, “en el fondo andamos muy mal, nos premian una página de transparencia, una página del ejecutivo como muy completa, pero no miden la calidad de la información que se está dando” (León, entrevista, 2010).

En ese sentido podemos afirmar que los elementos desde la administración pública en pro de la transparencia no han sido eficaces a pesar de la “voluntad” de llevarlos a cabo. Tampoco se ha observado una voluntad legislativa, toda vez que el impacto de una baja participación electoral, interpretada como una desaceleración de la democracia no ha incidido en una sociedad más participativa no solo en lo electoral, sino en las prácticas de hacer responder a los funcionarios por sus actos.

Podemos empezar a pensar en otro factor por el cual la transparencia no se ha desarrollado institucionalmente, es decir, la falta de fuerza y empuje de la sociedad civil. Sin embargo, el caso de Baja California es muy peculiar porque hay evidencia de que sí se ha pugnado por una transparencia en las acciones públicas desde la sociedad civil, por lo que tenemos que analizar estos hechos más a fondo.

4.5 La crónica desde la ciudadanía: Los pasos hacia la nueva ley de transparencia

Los rezagos en el derecho de acceso a la información en Baja California se han explicado a partir del limitado papel que han desempeñado los actores políticos y del bajo conocimiento de la población en la materia. En ese sentido, el papel del Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California creado en 2005, sin duda ha tenido varios obstáculos en la medida de sus recursos disponibles toda vez que no contaba con un apoyo económico constante para llevar a cabo su tarea. Es por ello que este consejo siempre optó por impulsar la ley y la difusión desde las esferas ciudadanas.

En opinión del presidente del Consejo Ciudadano de Transparencia Armando León Ptanick, las normatividades de transparencia y acceso a la información tanto a nivel Federal como en Baja California son producto de un proceso impulsado por ciudadanos.

No obstante, la aprobación de las leyes siempre quedó en manos del poder legislativo, de ahí que la normatividad aprobada en 2005 sea considerada como limitada. Esto se debe a que la ley dejaba un gran margen a la discrecionalidad de los sujetos obligados a la reserva de información, los procesos de revisión generaban incertidumbre al quedar en manos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Al respecto se pueden suscitar sospechas de discrecionalidad y malos entendidos; “... sé de la gran influencia que tiene el ejecutivo sobre el tribunal” (León, entrevista, 2005).

De ahí que la operatividad del consejo quedara debilitada al proceder sin facultades vinculatorias, es decir, la falta de un verdadero órgano garante autónomo del derecho de acceso a la información para el Estado. Los recursos de revisión que practicó el Consejo se llevaban a cabo gracias a las relaciones de su presidente con algunos funcionarios o por el convencimiento, pero nunca por alguna decisión vinculatoria. El Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California era un pseudo órgano garante de la transparencia.

Nuevamente nos remitimos a la aprobación de la ley de transparencia en Baja California en 2005 específicamente cuando crean el consejo anterior. En opinión de PFEA, “este nace mal en términos de que hubo intereses que obstaculizaron que se creara un verdadero órgano garante autónomo, es

decir, se evitó que se tuviera un defensor de la ley y que garantizara los derechos ciudadanos a la información pública”. (Silvan y Díaz, entrevista: 2010).

Entre 2006 y 2007 el proceso de transparencia entraba en una fase de asimilación de parte de los sujetos obligados (servidores públicos) hacia las nuevas responsabilidades directas de dotar de información a quien se los estuviera solicitando. Se creaban las unidades de transparencia, que en el caso de Baja California se optó por una especie de centralización en una unidad concentradora de transparencia como la responsable de llevar a la práctica el ejercicio de transparentar el quehacer gubernamental desde las instancias dependientes del poder Ejecutivo.¹⁷⁶

Pero tomando en cuenta la gran debilidad institucional de no contar con un órgano garante autónomo, administrativo, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con rango constitucional y que resuelva las controversias que se suscitaban por el ejercicio del derecho a la información entre los particulares y los sujetos obligados, pronto el derecho de acceso a la información empezó a adolecer de sus principios básicos, es decir, de órganos con poder vinculatorio, o sea, se consideraba que había una “deficiente o casi nula operatividad de las llamadas unidades de transparencia; dándose incluso casos en que el ciudadano tenga que interponer recursos de inconformidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ante la falta de respuesta” (Dictamen 148: 3-4), no importando el hecho de que la información fuera entregada de forma pronta y eficaz.

Al mismo tiempo se generaron fuertes discusiones en torno a tomar con seriedad las buenas prácticas hacia la transparencia en toda la República a partir de situaciones similares a Baja California en donde se notaba la necesidad de un órgano especializado y con un rango constitucional que lo respaldase¹⁷⁷, generando una fuerte tendencia a reconocer el acceso a la información gubernamental como derecho constitucional, cosa que sucedió con la reforma del artículo sexto de la Constitución Política de México en Julio de 2007¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Los poderes Legislativo y Judicial también generaron sus propias unidades de transparencia acorde con las nuevas disposiciones de la ley de transparencia local en 2005.

¹⁷⁷ Los casos de Querétaro y Quintana Roo son los que se citan desde la literatura.

¹⁷⁸ El dictamen legislativo establecía que “luego de cuatro años de marcha de leyes de transparencia y acceso a la información, se ha cristalizado una heterogeneidad manifiesta y perjudicial de los cimientos para el ejercicio del derecho, que contienen diversas leyes, tanto federales como estatales. Así, dado el avance del conocimiento y una

Las reflexiones de los actores involucrados en el proceso sobre este acontecimiento no se hicieron esperar en el sentido de que se generaron expectativas para anclar la transparencia en Baja California de forma integral y consistente con los marcos generales.

“No dudo al decir que se trata de una de las reformas democráticas más importantes que se han producido en México durante los últimos diez años; una reforma que, por su alcance y consecuencias, puede ser comparada con la reforma electoral de 1996... Estoy profundamente convencida de que estas oportunidades no se repiten; cuesta años trabajarlas, madurarlas y debemos tener la decisión de empujarlas con todas nuestras fuerzas en el momento justo; y el momento de las reformas a todas las leyes de transparencia de México ha llegado”¹⁷⁹

En 2007 se hace una ampliación al derecho de información muy afortunado en el artículo 6º de la constitución general de la República y ahí entre otras cosas establece la creación de órganos garantes para este derecho y dentro de las características de los órganos garantes, los cuales deberían de ser órganos autónomos, estos organismos autónomos con presupuesto, patrimonio propio, decisión, expeditos y demás características (León, entrevista, 2010).

Esta reforma debía ser implementada en las constituciones estatales en máximo un año a partir de la entrada en vigor de la reforma a fin de que el derecho de acceso a la información gubernamental formara parte de las garantías individuales y fomentar a cultura de la transparencia estableciendo los órganos especializados en la materia. De esta forma, a principios del 2008 el Consejo Ciudadano exigió a las autoridades locales establecer estas modificaciones en la carta magna de la entidad. Este organismo logró convencer al gobernador del Estado (Lic. José Guadalupe Osuna Millán) para que se estableciera una mesa de trabajo para discutir estos cambios al marco normativo.

problemática ostensible, se busca establecer un mínimo a nivel nacional que garantice un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información y derivado de que las leyes de acceso a la información de diversas entidades federativas no se garantizaba el respeto de tal derecho con tal reforma se buscó establecer un mínimo a nivel nacional que haga congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información ...” (Dictamen 279, 2-3).

¹⁷⁹ Reflexión de Margarita Díaz, directora de Proyecto Fronterizo A.C., que fue publicada en septiembre del 2007 en la revista “Transparente” publicación de la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla.

“En esta mesa de trabajo, se reunieron o nos reunimos más bien todos los sujetos obligados, incluyendo por supuesto a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, los municipios y el consejo ciudadano de transparencia, tuvimos 9 reuniones, casi hasta Junio de 2008 estuvimos trabajando; logramos consensuar todas las propuestas, las modificaciones, algunas de ellas nos llevó bastante discusión pero finalmente llegamos a un consenso en última sesión ya que se tomó la decisión de que se pasara ya al poder legislativo pues para que ellos le dieran la forma correcta que debe de llevar una ley” (León, entrevista, 2010).

El trabajo legislativo al respecto se remonta al 3 de abril de 2008 cuando el diputado Carlos Barboza Castillo de la fracción parlamentaria del PRI en la XIX legislatura del congreso local presenta una iniciativa de reforma y adición al artículo siete de la Constitución de Baja California que sometía a consideración la creación del Instituto Bajacaliforniano de Acceso a la Información Pública (IBAIP) (Dictamen No. 148, p.1).

Dentro de la exposición de motivos para la creación de este instituto encontramos varios elementos del discurso como el ejercicio de gobierno transparente sujeto a la supervisión de la sociedad, abierto a la rendición de cuentas en el que los asuntos públicos fueran del dominio público y que la información fluyera hacia abajo a fin de que los gobernados tengan la posibilidad de conocer, evaluar y supervisar las acciones de funcionarios y gobernantes.

Entre otras cosas se menciona que el instrumento institucional dotará de un control social que deberá llegar a cada uno de los rincones de la administración pública en el estado y garantizando que la información que suministre el gobierno sea útil y significativa para el ciudadano interesado.

Para ese entonces en el país se contaba ya con 15 institutos garantes del acceso a la información pública, aunque solamente Chihuahua, Jalisco y Morelos habían cumplido con elevar el derecho al rango de sus constituciones locales. Sin embargo, el poder legislativo lejos de ser una gran avenida para que transitaran con libertad plena estas nuevas disposiciones, se convirtió en un cuello de botella que literalmente congeló esta iniciativa.

“... de eso ya nunca más se nos volvió a convocar y de pronto aparecieron en septiembre de 2008 algunas modificaciones, unas a la constitución en cuanto a las facultades del Tribunal Contencioso de lo Administrativo y una iniciativa de Ley de Acceso a la Información la cual mantenía los mismos grises que se habían tenido, se señalaba como órgano garante el Tribunal de lo Contencioso y se dejaba al Poder Judicial y al Poder Legislativo a que este lo manejaran como pues ellos lo dispusieran. Entonces esto motivo ante esta burla porque eso es lo que sucedió a esa actitud de haber desechado de una manera como lo hicieron toda una propuesta de un grupo de trabajo que lo tomo con toda seriedad, optamos por buscar otro camino (iniciativa ciudadana) que fue el camino que debimos haber tomado desde el inicio que es como se generan los cambios en nuestro país” (León, entrevista, 2010).

La iniciativa a la que se refiere desde el legislativo es la presentada el 3 de septiembre de 2008 denominada Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California presentada por los diputados Antonio Ricardo Cano Jiménez, Carlos Barboza Castillo y Miguel Ángel Castillo Escalante.

En la exposición de motivos encontramos algunas justificaciones al marco normativo de 2005, en el cual establecen ciertas adecuaciones para la observancia del derecho de acceso a la información argumentando que se han “puesto en manos de los ciudadanos una gran cantidad y variedad de datos, cifras y documentos para la toma de sus propias decisiones y ha ayudado a remover inercias gubernamentales indeseables como la corrupción y la discrecionalidad” (Dictamen 279: 6-7).

Pero por otra parte, la iniciativa reconoce que la normatividad ha sido rebasada y toma en cuenta para su propuesta los trabajos de la Mesa Coordinadora para la Reforma de la Ley de Acceso a la Información Pública (integrada por los titulares de las Unidades de Transparencia de los diferentes órdenes de gobierno); no obstante, siguieron manteniendo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como el órgano responsable de dirimir las controversias, amparados en que se trata de un órgano constitucional autónomo en términos del artículo 55 de la Constitución de Baja California.

Sobra decir que las iniciativas de abril y de septiembre de 2008 fueron dejadas para un “mejor momento” en el trabajo legislativo. Esto molestó a varios sectores sociales como el propio Consejo Ciudadano, motivándolos a replicar la experiencia que se tuvo a nivel federal con la ley de 2002 a través del grupo Oaxaca, es decir, buscaron instaurar una iniciativa ciudadana de Ley de Acceso a la Información y Transparencia en la entidad ante el innegable hecho de una falta de compromiso legislativo en la materia.

La iniciativa nació precisamente como parte del desencanto por el trabajo legislativo y el bajo compromiso del poder ejecutivo para agilizar el “trámite”, aunado a que los cambios de fondo seguían siendo ignorados en las propuestas legislativas vigentes. De esta forma, el Lic. Armando León, quien, desde su rol como miembro del Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California, en suma, a su perspectiva de ciudadano-empresario, convocaría a los actores sociales interesados a formar parte de una lucha por garantizar el derecho de acceso a la información desde la constitución y desde la gestación de un defensor garante del derecho catalogado ya como humano.

Aparece en escena la COPARMEX, posteriormente se sumaron el Consejo del Jurado Empresarial de Ensenada y también el Consejo Coordinador Estatal), que en conjunto con otras agrupaciones civiles como PFEA y bajo el amparo de la Ley de Participación Ciudadana del Estado, lanzan una iniciativa ciudadana denominada Nueva Ley de Acceso a la Información Pública de Baja California (LAIPBC); cabe mencionar que los trabajos de redacción de esta iniciativa estuvieron bajo el resguardo de varios abogados quienes trabajaron de forma honorífica, aspecto que señala un compromiso serio hacia la actualización de marco normativo de la transparencia en el estado, ello ante la actitud omisa del Congreso.

La idea era muy clara, establecer la creación del órgano garante con todas las características constitucionales de una institución especializada e independiente, con autonomía administrativa, operativa y de decisión, con facultades para hacer cumplir la ley en las dependencias de los tres poderes de gobierno en el Estado, en los municipios y en general a todo sujeto obligado que recibiera recursos del erario, incluidos los partidos políticos.

Esta iniciativa ciudadana se entregó al Congreso del Estado en octubre de 2009 con el aval de más mil 500 firmas, integrada por 139 artículos y ocho transitorios, divididos a su vez en ocho títulos generales: 1) Disposiciones Generales; 2) De la Información; 3) De los datos personales; 4) De las Instituciones (Órganos); 5) Del Acceso a la información Pública; 6) De los Medios de impugnación; 7) De las Responsabilidades y Sanciones y; 8) Disposiciones Finales.

La iniciativa se acepta en el Congreso y en ese entonces es una opción más al que ya habían entregado los diputados Miguel Ángel Castillo (PAN), Carlos Barbosa (PRI) y Antonio Cano (Nueva Alianza)¹⁸⁰; y la propuesta de la diputada Ana María Fuentes Díaz (PRD) denominada Iniciativa de Ley para la Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California presentada el 11 de Junio de 2009, estableciendo la creación de un órgano garante autónomo denominado Instituto Estatal para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública. La iniciativa ciudadana tuvo trámite hasta el 7 de diciembre de 2009¹⁸¹ y junto con las otras dos iniciativas, por alguna razón desconocida, fue congelada en el trabajo legislativo.

“Y la propia iniciativa ciudadana entonces eran 3 iniciativas, después, empezamos con el proceso de empujarla porque tú sabes que, dentro del proceso legislativo, lo primero que hacen cuando llega una iniciativa es que la metan a la congeladora yo no sé por qué (León, entrevista, 2010).

Una de las razones por las cuales se cree que esto pasó era precisamente el señalamiento de las deficiencias de las propuestas alternativas a la ciudadana, sobre todo la de los diputados Castillo, Barbosa y Cano, quienes “la detuvieron precisamente porque nosotros empezamos a poner en la opinión pública las deficiencias de esa iniciativa, y la necesidad de contar con órgano garante y con una ley como lo establecía la constitución” (León, entrevista, 2010).

¹⁸⁰ Cabe mencionar que este diputado del Partido Nueva Alianza entrega el 4 de septiembre de 2008 una iniciativa de Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California (Dictamen 281) en concordancia con la propuesta en conjunto de la iniciativa de Ley de Acceso a la Información que sigue sugiriendo que el Tribunal de lo Contencioso se encargue de dirimir las controversias.

¹⁸¹ Dentro de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales de la XIX Legislatura se sometió la *Iniciativa Ciudadana de Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California*, presentada por ciudadanos residentes en el Estado de Baja California, representados por el Lic. Armando León Ptacnik, en términos del artículo 72 fracción IV de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California con fecha 6 de Octubre de 2009” (Dictamen 182: 1)

Entre octubre y diciembre de 2009 se generó un proceso de presión social que emulaba lo que paso en 2002 con la Federación, donde los actores involucrados se sentaron en una acción de cabildeo que incluía reuniones con el gobernador y con los diputados; esto generó que la iniciativa ciudadana se incluyera dentro de la Comisión de Reforma de Estado a cargo del diputado Armando Terán.

Esto también fue resultado de la difusión del proceso mediante dos foros realizados en Mexicali y en Ensenada donde se reunieron varios presidentes de órganos garantes de otras entidades con la finalidad de realizar una crítica constructiva del marco jurídico del acceso a la información y la transparencia de Baja California.

No obstante, el Congreso elige de las tres iniciativas la de Castillo, Barbosa y Cano, que es la que toman como base para construir la nueva Ley de Acceso a la Información, argumentando que hay bastantes coincidencias y que las otras dos iniciativas, la ciudadana y la de la diputada Fuentes traían deficiencias desde el punto de vista legislativo. Sin embargo, se reconoce que se recupera algo de la iniciativa ciudadana.

Retomando un poco la experiencia respecto al grupo Oaxaca en 2002 debemos establecer algunas diferencias y semejanzas respecto al proceso de Baja California que se gesta entre 2009 y septiembre de 2010. Primero al grupo Oaxaca le tocó ser iniciador del proceso de cabildeo ciudadano por la Transparencia, mientras que a Baja California le tocó la parte de corregirlo, debido a que ya se contaba con un marco jurídico local.

Otra es que el grupo Oaxaca era un grupo más especializado en el tema a diferencia del grupo ciudadano en el estado; “lo entendíamos como una necesidad que debería tener el estado sin tener conocimientos profundos del tema de la transparencia como aparentemente lo tenía el grupo Oaxaca” (León, Entrevista, 2010).

Las similitudes entre ambas experiencias es que se trata de grupos ciudadanos en pro de la transparencia, este es un esfuerzo histórico; es la primera iniciativa de ley ciudadana que logra entrar al proceso legislativo y donde queda establecido que ninguna corriente legislativa estuvo

desde el principio luchando con ellos; asimismo ambos tuvieron que remar contra la corriente, contra los gobiernos que no les gusta la transparencia más que en los periodos de elección, ello debido a que representa un tema muy importante para ganarse la confianza de la ciudadanía en tiempos electorales. No obstante, cuando pasan estos procesos, la zona de confort de los gobernantes o funcionarios electos se ve amenazada por la transparencia.

Precisamente uno de los grupos que se sumó a este proceso fue Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental A.C. quien desde hace más de 15 años ha impulsado desde su ámbito la necesidad por el derecho a saber qué hace el gobierno y lo más importante, ejercer un discurso de convencimiento de que todos tenemos derecho a preguntarle al gobierno. Esta asociación civil se destaca por su constancia y dedicación a fomentar la transparencia en el Estado y en este esfuerzo de iniciativa ciudadana no fue la excepción.

“Proyecto Fronterizo es un organismo que tuvo mucho que ver en esto, empujo mucho y estuvo muy cerca y muy interesado en el tema, de los demás organismos te puedo mencionar algunos así de manera aislada que se interesaron y dieron su opinión mas no seguimiento¹⁸²... porque una cosa es llegar a exponerles el problema y que ellos tomen un posicionamiento y otro es que además de posicionamiento siguen insistiendo y empujando el tema” (León, entrevista, 2010).

La incorporación de otras voces al proceso como la de la organización anterior contribuye a generar sinergias para establecer los caminos adecuados para ejercer el derecho de acceso a la información y la transparencia. No obstante, un actor clave, que desde la literatura resulta crucial para que difundir estos aspectos, ha sido demasiado pasivo para el caso de Baja California, nos referimos a los medios de comunicación.

En relación con la iniciativa ciudadana, se tiene una impresión generalizada de que los medios de comunicación no han contribuido más allá de cubrir eventos o informar algunos de los cambios del proceso de la transparencia, atribuido a que este tipo de temas no son una noticia atractiva y digna de ser seguida hasta sus últimas consecuencias. La transparencia “es un tema que en los

¹⁸² Se refiere básicamente a Grupo Madrugadores, el Grupo 21 y al Colegio de Contadores.

medios no es noticia puede ser que al reportero le interese mucho, pero la publicación en si no es una, no es, no es algo que ellos consideren que debe de llenar el espacio” (León, entrevista, 2010).

Entonces el proceso de aprobación de la iniciativa ciudadana se encontraba en función de tres aspectos: Una lucha desde la ciudadanía organizada por un marco jurídico solvente; una resistencia legislativa al proceso de conformación del derecho de acceso a la información y el órgano que lo garantice; y unos medios de comunicación pasivos hacia el tema.

Esto generó que prácticamente hubiera un lapso de casi nueve meses en 2010 para que se aprobara la nueva normatividad de acceso a la información y transparencia que incluyera el órgano garante, así como elevar a rango constitucional el derecho a la información gubernamental en Baja California.

El 15 de abril de 2010 se celebró un foro en la ciudad de Ensenada, B.C. titulado “Órgano garante: un reto para la transparencia”¹⁸³ bajo el auspicio del Consejo Coordinador Empresarial de Ensenada, el cual se interpretó como un reclamo claro ante la ausencia de avances en materia legislativa sobre la iniciativa de ley del acceso a la información en el estado y la consolidación de un órgano especializado. Las reflexiones del foro eran demoledoras, ya que señalaban a la entidad como la única que no había reformado sus leyes para proteger ese derecho y lo consideraban de los más atrasados.

Oscar Guerra Ford, quien, durante su participación, dirigiéndose al diputado y al presidente del Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado (Armando León Ptacnik) realizó un comentario de que le extrañaba que un estado como Baja California no estuviera a la vanguardia, a lo que el presidente del organismo ciudadano respondió, “a nosotros también”¹⁸⁴.

¹⁸³ Christian Laris Cutiño, director de vinculación con estados y municipios del IFAI, asistió a este foro, junto con los consejeros presidentes y representantes de Aguascalientes, Sinaloa, Puebla, Jalisco, Distrito Federal, Estado de México, Yucatán y Aguascalientes.

¹⁸⁴ <http://www.selecciondeprensa.info/index.php?session=0&module=Completo&titular=54570> (Última consulta, 15 de Noviembre de 2010)

Otros especialistas calificaron como sorprendente que Baja California, primer estado del país en el que se dio la alternancia política, no contará con leyes actualizadas, pues otros estados en los que conviven distintos colores partidistas han podido ponerse de acuerdo y adecuar sus leyes, incluso entidades gobernadas por distintos partidos han podido trabajar en conjunto en materia de transparencia y acceso a la información; enfatizaron que las cosas parchadas no ayudan, sólo confunden, aludiendo al trabajo legislativo en la entidad.

En este contexto el diputado Armando Terán Corella, presidente de la Comisión para la Reforma del Estado, se había comprometido ante los integrantes de la COMAIP en este foro a presentar el proyecto de dictamen de la nueva Ley de Acceso a la Información, a más tardar en el mes de mayo de 2010, aspecto que desató más dudas que certezas. Sin embargo, el plazo venció y el dictamen no se presentó en la fecha prometida.

Al respecto, los asistentes al foro mencionaron que estarían monitoreando el proceso legislativo y de ser necesario, emprenderían las acciones “pertinentes” para impulsar el cambio normativo necesario, todo esto en el sentido de que la COMAIP ha enfrentado con éxito “las intenciones regresivas” en Querétaro, Campeche, Puebla y Jalisco, entre otros estados “donde existen fuertes resistencias a transparentar la administración pública”¹⁸⁵.

“¿A qué se debe tanta resistencia a cumplir con este mandato? ¿Tiempo, temor o descuido? No se ha hecho pública postura alguna. ¿Qué lo está deteniendo? El trabajo ya está hecho, ya hay una iniciativa ciudadana. Ya se les hizo la tarea”¹⁸⁶

Sin embargo, este proceso tuvo que esperar hasta septiembre de 2010 para que se gestara la nueva ley de acceso a la información de Baja California considerando una participación plural de los actores. “El Diputado Terán Corella dijo que esta nueva Ley vendrá a dar mayor certeza al proceso de información que el público en general requiera de los órganos de gobierno, en las consultas que

¹⁸⁵ <http://4vientos.org.mx/?p=129> (Última consulta 25 de Octubre de 2010).

¹⁸⁶ Entrevista a Margarita Díaz López, presidenta de la asociación civil Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, en “Baja California rezagado en transparencia y rendición de cuentas” <http://4vientos.org.mx/?p=129> (Última consulta 25 de Octubre de 2010).

haga de primera intención y de no ser así, tendrá en el órgano garante un instrumento al cual acudir para obtener los datos solicitados”¹⁸⁷.

Es así que el 29 de septiembre de 2010 el Congreso del Estado aprobó de manera unánime la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, ordenamiento que abrogará la actual Ley de Acceso a la Información Pública de 2005. Esto fue aprobado por medio del dictamen número 21 de la Comisión para la Reforma de Estado, en el marco del XI período extraordinario de la XIX Legislatura.

La nueva normatividad consta de 102 artículos y nueve transitorios, el último de los cuales establece que, en un plazo no mayor de tres años, a partir de la entrada en vigor de la Ley se tendrá que emprender las acciones necesarias para la implementación de los medios electrónicos en los mecanismos de acceso y procedimientos de revisión.

Entre los objetivos de esta nueva ley figuran los siguientes aspectos: 1) Otorgar mayor certeza al proceso de información que el público en general requiera de los órganos de gobierno; 2) En las consultas que haga de primera intención y de no ser así tendrá en el órgano garante un instrumento al cual acudir para obtener los datos solicitados.

En este ordenamiento se gestan una serie de regulaciones que en teoría brindarán un mecanismo ágil y profesional para que toda la información de los sujetos obligados esté disponible en las unidades concentradoras de transparencia, pero también deberán mantener informado al nuevo Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado.

Este último será un ente autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, especializado, imparcial y con autonomía operativa, de gestión y de decisión, obligado a garantizar el acceso a la información pública y la protección de datos personales. Se proyecta que entre en operaciones en Julio de 2011, después de la elección de los tres consejeros.

¹⁸⁷ <http://www.encuentro29.com/vernoticias.php?artid=74476&relacion=&mas=351> (Última consulta 15 de Noviembre de 2010)

Sin duda el proceso de consolidación de un marco jurídico e institucional de la transparencia y el acceso a la información en el Estado ha sido accidentado en cuanto a las demoras para establecer las pautas básicas del derecho de acceso a la información. Lo destacable es que ya se tiene certeza jurídica y un diseño institucional a seguir. Ahora el gran reto es la operacionalización del órgano garante y sus acciones en el corto, mediano y largo plazo para dictaminar si el nuevo órgano garante de la transparencia en Baja California funciona como se espera.

Pero esto dependerá de la fortaleza civil y ciudadana para impulsarla. Específicamente de los referentes como PFEA, así como un rol más sobresaliente de los medios de comunicación. En ese sentido es que recuperaremos la experiencia concreta de PFEA para enmarcar a la transparencia, toda vez que las unidades de transparencia y el resto de los informantes la han señalado como el referente de los esfuerzos por instaurar el derecho a saber, el acceso a la información y la transparencia en el accionar del gobierno local.

4.6 La Transparencia desde abajo: Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental A.C¹⁸⁸

El proceso de transparencia y acceso a la información pública en Baja California se ha explicado en gran medida por las acciones de un grupo de la sociedad civil local, lo cual ubicaría al proceso en la lógica del desarrollo local al identificar que este actor está cubriendo un papel protagónico ante la ausencia del gran coordinador de la transparencia en el Estado.

Ante la falta de un órgano garante autónomo que cumpla las funciones de publicitar el quehacer gubernamental, las referencias de la transparencia y la difusión del derecho de acceso a la información en el Estado de Baja California han recaído en Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental A. C. (PFEA).

Su discusión es pertinente toda vez que desde la literatura, cualquier esfuerzo desde la sociedad civil que implique instrumentos de verificación, observación y monitoreo estará tipificado como

¹⁸⁸ La redacción de este apartado se debe a las enormes facilidades de parte de PFEA para compartir su información e instalaciones, en especial a la Mtra. Roció Viveros, a su actual directora la Arq. Margarita Díaz y a su Fundadora la Lic. Laura Silvan quienes accedieron a ser entrevistadas y compartir sus valiosas experiencias.

una innovación en pro de la transparencia (Fox, 2008). También se tiene ampliamente documentado que la sociedad civil puede adquirir un rol del control del poder (Olvera, 2006)

El caso de PFEA, normativamente promueve el principio de un control social sobre el Estado con el fin de defender el Estado de derecho y la cultura de tolerancia en base a los fundamentos mínimos, Ackerman (2004) y O'Donnell (2000) la llamarían desde la literatura de rendición de cuentas como el control diagonal o transversal. En otras palabras, se exige y demanda el respeto o el cambio en las normatividades de transparencia y en el acceso a la información local.

Esta organización de la sociedad civil (OSC) se crea en el año 1991 como respuesta a la preocupación por las carencias de acceso ciudadano a información sobre los contaminantes industriales emitidos por los establecimientos industriales en Tijuana que se relacionaran a la situación de salud ambiental de los obreros de las fábricas y los habitantes de las zonas cercanas a estos. “Surge así la lucha con otras organizaciones fronterizas y mexicanas para que se establezca *el derecho a saber* sobre sustancias peligrosas, en la legislación ambiental mexicana”. (Viveros, 2009: 2)

El esfuerzo tuvo como resultado la inclusión de un nuevo capítulo sobre *El Derecho a la Información Ambiental en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*¹⁸⁹, como resultado de las modificaciones que se le hacen en diciembre de 1996. Para Baja California la historia fue similar gracias a los trabajos de PFEA quien asumió la responsabilidad para luchar para que se establecieran las modificaciones federales en la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Baja California, así como en los Reglamentos municipales, lo cual se logró en el 2001.

Silvan (2008) considera que la legislación ambiental es la primera normatividad después de la reforma del artículo 6 en 1977 en mencionar el derecho de acceso ciudadano a la información. La evidencia al respecto la encontramos en la legislación ambiental en la reforma de 1996 a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en sus artículos 1, 157 y 159. Esta legislación se le considera una de las pioneras e incorporar el derecho a la información

¹⁸⁹ Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección a Ambiente, Capítulo 6, “materiales y residuos peligrosos” artículo 152.

pública de manera detallada, estableciendo mecanismos y plazos para solicitar información (Bustillos y Severino, 2004) y cuyo resultado se debe a una presión internacional sobre la regulación de la política ambiental, la cual necesitaba de una base solvente del DAIP. Esta se respalda en los siguientes marcos normativos a nivel internacional: Convenio de Estocolmo (1972); Cumbre de Río de Janeiro (1992); Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (1996); Convenio de Aarhus (1998) y; Cumbre sobre Desarrollo Sustentable de Johannesburgo (2002).

Los argumentos parten de la premisa de que el modo idóneo de tratar los problemas ambientales es con la participación de los ciudadanos interesados. Pero para participar tendrían que tener conocimiento, pero antes de eso debían poseer información oficial, es decir, la que poseen los gobiernos. Así que estos marcos persiguen el derecho de garantizar que toda persona deberá tener acceso adecuado a la información en manos de los gobiernos acerca de la situación ambiental y tener la oportunidad de participar en la toma de decisiones al respecto. En concreto, la legislación ambiental es la que introduce el concepto del Derecho de Acceso a la Información Gubernamental al percatarse de un vacío legal que dejaba muy escueto el derecho a la información.

Tomando en cuenta estos elementos, existe una importante evidencia documental de que el derecho a la información pública “se introdujo a México primero por la ‘puerta’ de la legislación ambiental, antes de que surgiera una legislación mexicana del derecho a la información pública” (Viveros, 2009: 3) en el 2002. Lo interesante es reconocer que el proceso de la transparencia ha sido trabajado de manera simultánea en el país y en Baja California.

A respecto, en el 2002 PFEA “ya tenía 11 años trabajando en cuanto al tema del derecho a la información ambiental...esto se empezó a planear en el 1992, '93, '94...que es cuando el proyecto se posiciona (en los temas de acceso a la información gubernamental), por una parte de un grupo nacional (Grupo Nacional Coordinador¹⁹⁰)... que se dedica a discutir y a construir, la política de acceso a la información para poder cumplir con el punto para la organización para la cooperación y el desarrollo económico” (Silvan, entrevista, 2010).

¹⁹⁰ 30 miembros del Grupo Nacional Coordinador, que integraban fundamentalmente, dependencias gubernamentales y también cámaras industriales, la CANACINTRA, la CANIRAC.

El objetivo de este grupo era la de establecer los registros de emisión y transferencia de contaminantes, lo cual involucraba a todos los países pertenecientes a la ONU, que firmaron un compromiso en la cumbre de Rio de Janeiro; en el capítulo 19 de esa agenda se exige que los países registren sus emisiones contaminantes y los materiales peligrosos que puedan tener en las empresa además de los que emiten al aire, al agua y al suelo, como una medida para prevenir desastres químicos; el planteamiento es que si en todos los países el gobierno logra que las empresas registren ante gobierno esta información, se podrán tener una certidumbre jurídica y operativa para enfrentar cualquier contingencia relacionada con estos aspectos.

El proceso de transparencia y acceso a la información en Baja California a principios de la presente década se consideraba como un camino más claro y acabado en comparación con otras entidades gracias a la inclusión del derecho de información ambiental impulsado por PFEA. Incluso antes de la promulgación de la Ley Federal en 2002, en Baja California existían indicios de que el derecho a saber estaba presente en los círculos sociales y políticos y que era cuestión de tiempo en estar a la vanguardia en este derecho.

Sin embargo, existió un revés al proceso, sobre todo por la falta de voluntad política del ejecutivo que no reconoció un proceso que desde el 2001 estaba conformándose, lo que hizo que prácticamente Baja California se rezagara en la materia de transparencia, auspiciado en 2003 al veto de la ley local. “Íbamos a ser de los primeros, en Baja California... acabamos en la retaguardia, pero estábamos a la vanguardia, y fuimos de los últimos, 2005 ya fue tarde “(Díaz, entrevista, 2010).

Aunque también se debió a la incredulidad inicial de parte de los ciudadanos acerca de la novedad que representaba la posibilidad de acercarse a las instancias gubernamentales y pedirles información de lo que hacen.

“... cuando sale el Instituto (IFAI) y todo, de que nos hablan y hay poquita gente, hay gente que no creyó, hay gente que se le hizo demasiado bello para ser cierto, y dijeron no es cierto, esto no va a funcionar, ósea; de la poquita gente que se enteró, una parte dijo no, no esto no va a ser, este

instituto no va a funcionar, y ... esta ley va a ser una ley más que va a quedar ahí, y otros poquitos que ¡Ah pues interesante!” (Silvan, entrevista, 2010).

No obstante, PFEA siempre estuvo inmiscuido en que la normatividad local se aprobará a pesar del paso del tiempo, en otras palabras, jamás quito el dedo del renglón en congruencia con su trayectoria en la materia tomando un papel protagónico al hacer llamados de otras voces para que se sumaran a favor de un marco jurídico propio, mismo que se aprueba en 2005.

“... había necesidad de mucha información, también ahí había mucho desconocimiento y que la gente también muchas veces era pues muy, muy oportuno pues nosotros, tuvimos, ese trabajo, sobre todo antes, que nadie más lo hacía...” (Silvan, entrevista, 2010).

Precisamente las limitantes institucionales han establecido la interrogante de saber a quién le corresponde la difusión del derecho a la información y la capacitación de servidores públicos en cuanto al manejo de la ley de transparencia, haciendo que PFEA en la práctica haya adquirido ese rol; “... si eso no lo hay ahorita lo tienen que estar absorbiendo precisamente organismos aquí; que bueno, que bueno; yo les reconozco mucho su esfuerzo [...] Como Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental...” (López, entrevista, 2010).

El propósito principal de PFEA al tomar la batuta civil de la transparencia es la de elevar el nivel de diálogo, así como la coparticipación y corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno en la toma de aquellas decisiones que determinan la calidad de la vida pública. Tiene como objetivos contribuir a fortalecer el marco legal, los mecanismos administrativos, así como la capacidad y hábito de los ciudadanos en el ejercicio de acceso a la información en Baja California. Como metas a largo plazo se han propuesto tres: establecer una ciudadanía que conoce el ejercicio de su gobierno, vigila y exige la rendición de cuentas; establecer un gobierno que actúa a la vista del público y cuenta con la credibilidad de los ciudadanos para quien trabaja y; establecer una comunidad que prospera en un ámbito de confianza en sus instituciones, en sus procesos democráticos y en sus servidores públicos.

Se suponía que, con la Ley de Acceso a la Información Pública, publicada en agosto del 2005 y con los antecedentes de participación democrática en Baja California la difusión del derecho de acceso a la información y la transparencia serían materia de relativa sencillez y asimilación en la sociedad local. Sin embargo, PFEA se percató de la existencia de la escasa difusión pública del derecho de acceso a la información de parte del gobierno hacia los ciudadanos y también de que se tiene un incipiente conocimiento en la mayor parte de los sectores que integran a la comunidad local en Baja California acerca del derecho a la información y desde luego en las formas para el acceso directo a los informes públicos. Es así que PFEA decide instrumentar una iniciativa centrada en la promoción social de este derecho denominado *Vigilancia Ciudadana*, el cual nos explica en gran medida la situación que vive el proceso de transparencia de una manera clara y cercana al conocimiento general que contribuya en gran medida a la difusión del derecho entre los individuos de Baja California.

4.7 El programa de vigilancia ciudadana: La lucha por la transparencia en el Estado¹⁹¹

Estaba claro que la sociedad de Baja California no tenía un ente que difundiera eficazmente el derecho a la información y las bondades de la transparencia. En ese sentido, PFEA estaba insertado en un contexto donde se tiene una escasa movilidad en pro de la difusión de la transparencia entre los ciudadanos, por lo cual decide lanzar en junio del 2007 el *Programa de Vigilancia Ciudadana de Obligaciones de Transparencia* como una herramienta en pro de la transparencia que hasta la fecha ha realizado 9 ejercicios para monitorear, visibilizar y dar relevancia ante la opinión pública del nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los gobiernos municipales del Estado de Baja California.

En principio, la necesidad de visibilizar la Transparencia de las estructuras gubernamentales, particularmente de los municipios, hacia la ciudadanía llevó a requerir del diseño de un indicador

¹⁹¹ Este apartado se basa a partir del documento “Vigilancia ciudadana de las obligaciones de transparencia en Baja California” escrito por la Mtra. Rocío Viveros García presentado en el Primer Congreso de Egresados de El COLEF, realizado en Tijuana, B. C., del 9 al 11 de septiembre de 2009.

del nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los gobiernos municipales, el cual representaba hasta ese momento un esfuerzo sin precedente en la entidad¹⁹².

Este programa se fundamenta de manera teórica en el cambio social, bajo el supuesto rector de que al educar a la sociedad sobre el derecho fundamental de estar informado y sobre el desempeño de su gobierno, se le permitirá al ciudadano la posibilidad de establecer una nueva relación con el estado, a partir del reconocimiento de su nuevo papel en las tareas de vigilancia y diálogo con su gobierno en los asuntos de la vida pública.

“La hipótesis que sustenta el programa es que a medida que se logre evidenciar, reconocer o criticar públicamente el cumplimiento o no de esa obligación, los servidores públicos (el gobierno) tenderán a hacia esta mejoría en su desempeño” (Viveros, 2009: 4).

Los trabajos del diseño y construcción de un indicador que mostrara el nivel de transparencia que se tenía en los municipios y luego entonces en la entidad partían de esta premisa que abogaba por un programa de vigilancia ciudadana que constara de dos componentes relacionados: 1) Monitoreo del nivel de cumplimiento del gobierno en materia de transparencia y; 2) Comunicación masiva de los resultados del monitoreo.

El objetivo central del programa se centraba en evidenciar el nivel de cumplimiento de los gobiernos municipales de Baja California sobre la publicación de las obligaciones de oficio en sus portales. De forma particular, se pretendía cumplir las siguientes metas a partir del ejercicio de medición: a) Incentivar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las administraciones municipales y; b) Fomentar el conocimiento e interés de la ciudadanía en el uso de las herramientas de transparencia que provee el estado.

La estrategia que se diseñó para que se logaran estos objetivos incluía ciertas tareas específicas llevadas de manera secuencial: Primero, que los resultados de los *monitoreos trimestrales* se dieran

¹⁹² En la actualidad existen otros grupos en la República mexicana como “Presencia Ciudadana Mexicana”, el cual realiza un monitoreo ciudadano a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) que contribuye a un mejor conocimiento y aplicación de la misma en la comunidad ambientalista a nivel local.

a conocer a través de conferencias de prensa a fin de que los medios de comunicación cumplieran su parte según la literatura; Segundo, este acto de hacer público el grado de cumplimiento tendría que generar una sana competencia entre las Unidades Municipales de Acceso a la Información (UMAI) y así elevar el interés de los gobiernos de los 5 municipios de B.C. en la búsqueda por cumplir con sus obligaciones de transparencia; Tercero, que esto se vuelva un proceso mediático, a fin de que se promoviera la concientización y la familiarización con el lenguaje y la temática, así como despertar el interés de la ciudadanía en ejercer su derecho al acceso a la información y transparencia.

Este tipo de ejercicio emprendido por PFEA en 2007 ha sido identificado como un ejercicio real por consolidar la práctica de vigilancia del gobierno desde la ciudadanía, aspecto que se identifica en la literatura de gobernanza como una forma de participación ciudadana en relación a las inquietudes por la transparencia y rendición de cuentas reciente (Aguilar, 2010).

4.8 El indicador de transparencia: Vigilancia ciudadana de los Municipios de Baja California

Se comenzó tomando como referente los estudios como los de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005) para establecer el diseño básico del indicador. Se buscaba que fuera objetivo, eficaz y muy claro a los ojos de quien lo observara.

Después se llegó a la conclusión de que se debía formular un sistema de calificaciones en una hoja de cálculo que permitiría evaluar el nivel de cumplimiento de cada una de las 23 obligaciones denominadas información de oficio¹⁹³ de los gobiernos municipales, a partir de los trabajos de las unidades municipales de acceso a la información en cuanto a la publicación de esta información en sus portales de internet, lo que representaba algo en concreto para empezar a introducir un diálogo entre los ciudadanos y el gobierno. Esto se relaciona a la naturaleza del sistema que ya habíamos discutido en el capítulo 1, donde los integrantes necesitan intercambiar información entre sí para establecer sus rutinas y sus perspectivas dentro del conglomerado social. “Quizás el

¹⁹³ Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, periódico oficial # 36, 12 de Agosto 2006, Tomo CXII, Capítulo II, artículo 6, pp 2-3.

tema más retador fue construir indicador (sic) aplicable a todos los municipios a pesar de las diferencias en sus reglamentos” (Viveros, 2009: 5).

Se eligió el diseño de un instrumento sencillo de interpretar con un formato de “boleta de calificaciones” para facilitar la lectura de los resultados del monitoreo por parte de la ciudadanía. Es importante resaltar el trabajo humano e intelectual en el diseño del indicador, el cual fue elaborado por Margarita Díaz, Laura Silvan, con apoyo de consultores internos y externos; posteriormente fue revisado por la Lic. Susana Phelts, quien era entonces la Directora de la Unidad Concentradora de la Transparencia del Estado de Baja California.

Una vez que se implementó el primer ejercicio de monitoreo piloto, el Director de Informática de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno de Ensenada B. C., Lic. Cesar Alberto Mancillas Murillo, también realizó aportaciones en el sistema de cálculo, en el año 2007 (Viveros, 2009).

Cada uno de ellos en sí mismos son actores comprometidos con el proceso de transparencia, discusión que recuperaremos un poco más adelante. El criterio general que se utilizó para otorgar la calificación de acuerdo a un puntaje específico es el siguiente:

Tabla IV.4. Criterios generales para el indicador de transparencia de PFEA

| Criterio | Descripción | Puntos |
|---------------------|---|---------------|
| Cumple | Se presenta toda la información señalada en la obligación, satisfaciendo todos sus elementos | 3 |
| Cumple Parcialmente | Se omite difundir información señalada en la obligación, y/o se satisfacen sólo algunos de sus elementos o éstos no se encuentran actualizados. | 2 |
| No está disponible | Cuando no se puede acceder la información señalada en la obligación, ya sea por fallas técnicas, o porque estén en un proceso de actualización. | 1 |
| No cumple | Cuando no se presenta la información señalada en la fracción, presenta otra información diferente a la requerida y/o no se satisface ninguno de los elementos del criterio. | 0 |

Fuente: Tomado de Viveros (2009), pág. 5

Este sistema de puntos permitió realizar la revisión de cada obligación con sus respectivas fracciones con miras a obtener un promedio de cumplimiento por obligación y por municipio. Una vez recabada la información de los portales de internet, se establece un tratamiento más claro de los datos, es decir, la escala de puntuación se sustituye por una escala decimal para elaborar el resumen que muestren las calificaciones correspondientes para todas las obligaciones de transparencia de los gobiernos de los 5 municipios. También se utiliza escala decimal para la boleta final. Las equivalencias de esta escala decimal son de la siguiente forma:

Tabla IV.5 Equivalencias del Indicador de Transparencia de PFEA

| Promedio | Porcentaje de Cumplimiento | Clasificación |
|------------------|-----------------------------------|----------------------|
| Tabulador | Relativo | Absoluta |
| 3 | 100% | 10 |
| 2.9 - 2.4 | Más de 80% | 9 |
| 2.3 - 1.8 | Más de 60% | 8 |
| 1.7 - 1.2 | Más de 40% | 7 |
| 1-1 - 0.6 | Más de 20% | 6 |
| Menos de 0.5 | Menos del 20% | 5 |

Fuente: Tomado de Viveros (2009), pág. 6

“Para que la lectura de las calificaciones fuera didáctica para el público en general, fue elaborada una boleta con calificaciones del 5 al 10, donde el 5 equivale a un muy bajo nivel de cumplimiento y el 10 a un cumplimiento satisfactorio de lo que marca la ley. Esta escala del 5 al 10 está programada matemáticamente (técnicamente en la hoja de cálculo en programa Excel) para que sostenga una equivalencia con el tabulador, mismo que utiliza cada categoría dentro de cada obligación” (Viveros, 2009: 6).

Cabe hacer mención que todo este esfuerzo se sistematiza a fin de que los resultados de cada uno de los monitoreos cumplieran su cometido. Ello habla de una organización y división del trabajo

que se pone al servicio de la transparencia en Baja California. En PFEA le denominan una ruta crítica de cinco actividades:

1.-Se monitorean las páginas electrónicas de los gobiernos municipales para verificar disponibilidad de la información de oficio que establece la ley vigente. Los evaluadores utilizan una bitácora de campo y el programa *Zotero* para obtener evidencia digital de las secciones de los portales que contienen la información más delicada referente a la utilización de los recursos económicos.

2.- Se elabora la ‘boleta’ que califica el cumplimiento de cada gobierno municipal.

3.- Se envía a los jefes de las UMAIs un archivo digital que contiene la boleta de calificaciones, así como la hoja de cálculo debidamente cerrada para que sólo puedan observar las calificaciones obtenidas de las 23 obligaciones. Ellos revisan y ejercen su derecho de réplica.

4.- Se publica la “boleta final de calificación trimestral” en conferencia de prensa, donde además de los representantes de los medios y los jefes de las UMAIs, se convoca a representantes de organizaciones civiles, académicos, gubernamentales e industriales. Al respecto, dicha etapa se considera como una oportunidad de intercambio de experiencias, que en opinión de los integrantes de PFEA, es la más importante del proceso, ya que los jefes de las UMAIs manifiestan la razón de sus bajas o altas calificaciones y también escuchan con atención las preguntas e inquietudes de los asistentes a la conferencia de prensa.

5.- Se difunden los resultados de manera permanente en el portal de PFEA A.C. (www.proyectofronterizo.com.mx)

Las experiencias recabadas por estos ejercicios han sido muy reconocidas en la comunidad que se ha constituido alrededor de la transparencia. Ya en apartados anteriores se ha mencionado la presencia de PFEA y de su ejercicio ciudadano de vigilancia, sobre todo con los directamente interesados, las UMAIs y la Unidad Concentradora del Estado de Baja California.

En ese sentido el alcance del indicador para medir el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia tiene potencial para ser replicado en otros municipios y estados de la República, toda vez que se elabore un manual de procedimientos y se diseñen talleres y materiales didácticos para compartirlos con organizaciones o personas interesadas en otras partes del país¹⁹⁴.

4.9 Principales Resultados de la Experiencia de PFEA¹⁹⁵

Precisamente los esfuerzos de PFEA han permitido contar con una serie histórica de datos concretos sobre el proceso de transparencia en Baja California, es decir, podemos establecer comparaciones a través del tiempo y entre experiencias municipales. A la fecha se han llevado a cabo 9 ejercicios de monitoreo, los cuales se han dado a conocer por medio de conferencias de prensa de manera trimestral¹⁹⁶.

Es preciso hacer notar un aspecto crucial, este esfuerzo ciudadano ha evolucionado y el instrumento ha sido adecuado a nuevas circunstancias por lo que se han presentado dos etapas: 1) De 2007 a junio 2009 se denomina la primera etapa de la vigilancia ciudadana en base a los criterios expuestos y 2) De septiembre de 2009 a la fecha se han realizado tres monitoreos en base a una segunda etapa del indicador, aspecto que más adelante explicaremos.

El balance de los resultados y alcances que ha tenido el programa en su primera etapa se puede resumir en cinco aspectos:

1.- *Se tiene un Indicador palpable.* Este ha impactado definitivamente en las percepciones de los jefes o responsables de las UMAIs, quienes han utilizado la “boleta de calificaciones” (producida y publicada por PFEA) para informar a sus presidentes municipales que la sociedad civil está vigilando y publicando resultados del nivel de cumplimiento de la Ley.

¹⁹⁴ Se ha difundido parte de esta información a través de la Red de Derecho a Saber que apoya la Fundación Hewlett e involucra a múltiples organizaciones dedicadas a la transparencia y acceso a la información pública en y fuera de México.

¹⁹⁵ Los esfuerzos de esta iniciativa de monitoreo ciudadano de la transparencia le valió ser considerada para ser tomado en cuenta para el premio al servicio público de Naciones Unidas en 2009.

¹⁹⁶ <http://proyectofronterizo.org.mx/portal/acceso/vigilancia-ciudadana/archivo-historico> (Última consulta 18 de Noviembre de 2010).

También se destaca que están utilizando esta información para convencer a los funcionarios dentro de las mismas administraciones municipales para que las distintas unidades administrativas que generan la información realicen la entrega de la misma de manera clara, completa y puntual a las UMAs y así sean publicadas oportunamente en los portales. En otras palabras, el indicador en sí mismo tiene la funcionalidad de activar los sistemas internos a fin de que compartan su información con aquellos elementos que se lo soliciten.

2.- Hay una clara competencia por elevar las calificaciones en cada uno de los municipios. Los resultados del primer monitoreo realizado en junio del año 2007 presentaron un promedio estatal de 6.95, lo cual representaba una calificación que ponía en evidencia el bajo estado de la Transparencia; al respecto, menos del 15% de todas las obligaciones tenían calificaciones arriba de 8, específicamente en categorías como: la estructura orgánica, el directorio de servidores, la plantilla de personal, el padrón de proveedores y parte de los documentos de cuentas públicas.

Las obligaciones con calificaciones de 5, es decir, los rubros donde la transparencia brillaba por su ausencia fueron las enajenaciones, el informe anual de acceso a la información, el dictamen de las auditorías y los procedimientos de responsabilidad administrativa.

Al parecer los resultados despertaron conciencias, ya que, para el siguiente monitoreo realizado en septiembre de 2007, el promedio subió a 8.11; no obstante, al inicio del 2008 en el tercer monitoreo se presentó un ligero descenso de 7.56, lo cual se atribuye a varias razones: el cambio de administración de los 5 municipios, con personal nuevo y sin experiencia en el proceso y manejo de la información¹⁹⁷.

Ya para el cuarto monitoreo, las administraciones nuevas ya tenían seis meses en el puesto y el promedio sólo alcanza el 8.03 y los portales seguían teniendo importantes faltantes de información. Al parecer la curva de aprendizaje acerca de la transparencia se encontraba aún muy incipiente.

¹⁹⁷ Silvan Laura, “Haciendo transparente lo público y público lo transparente” en Tijuaneó, el pulso de la Frontera, Año 2, No. 16, Marzo 2008, pp.21-22

En el quinto monitoreo de agosto de 2008, se reportó un promedio estatal de 8.57, lo cual fue un considerable avance, toda vez que los representantes de las UMAIs de Tecate y Rosarito y sus presidentes municipales habían manifestado particular interés y compromiso por elevar el indicador de cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Fue así que se presentaron los primeros ‘nueves’ en la boleta y cercanos a la máxima calificación, 9.87 Tecate y 9.39 Playas de Rosarito (Viveros, 2009).

El sexto monitoreo de enero de 2009, último de la primera etapa, los resultados fueron reveladores, pues tres de los cinco municipios elevaron sus promedios siendo la primera vez que uno de ellos, Tecate obtiene 10 de calificación, significando con ello un cumplimiento del 100% con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Por su parte Playas de Rosarito obtuvo 9.70 y Tijuana subió 3 décimas respecto al anterior monitoreo quedando en 8.74. El portal de Ensenada presentó problemas en la actualización de su información y bajo drásticamente a 6.83, y Mexicali no presentó calificación ya que su portal estuvo caído en el periodo de evaluación.

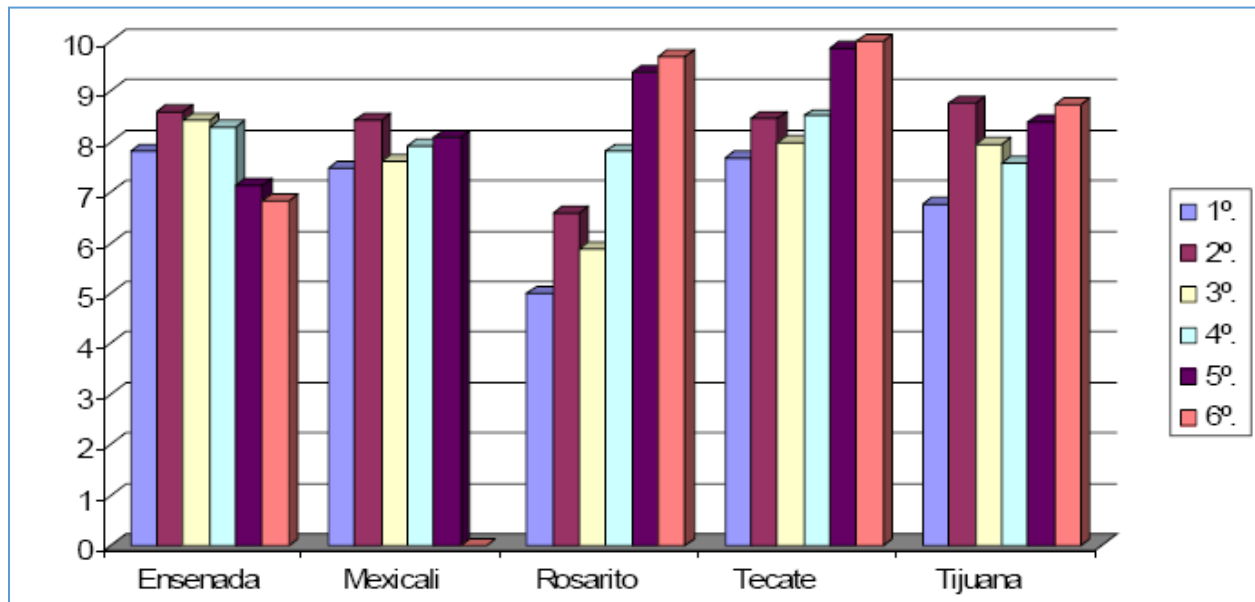
El balance de este monitoreo trajo algunos aspectos interesantes. Ya no se presentaron obligaciones calificadas con 5 o 6, pero aún se tenían 11 obligaciones (48% del total de 23) que siguen presentado deficiencias de información. Dichas obligaciones tienen que ver con aspectos tales como: el manejo de recursos económicos, las enajenaciones, los montos a programas sociales, las convocatorias a concurso de licitaciones, las auditorías, los fondos auxiliares, los convenios celebrados, etc. El proceso concluye que sigue faltando transparencia en las fases del ciclo presupuestario en lo referente a la formulación, aprobación y evaluación. Lo que significa que aún no se consigue un buen desempeño de los servidores públicos. Los resultados de los seis primeros monitoreos se muestran a continuación:

Tabla IV.6 Municipios de B.C en orden de su nivel de cumplimiento.

| Monitoreo Junio 2007 | | Monitoreo Septiembre 2007 | | Monitoreo Enero 2008 | | Monitoreo Mayo 2008 | | Monitoreo Agosto 2008 | | Monitoreo Enero 2009 | |
|-------------------------|-------------|---------------------------|-------------|----------------------|-------------|---------------------|-------------|-----------------------|-------------|----------------------|-------------|
| Ensenada | 7.83 | Tijuana | 8.78 | Ensenada | 8.43 | Tecate | 8.52 | Tecate | 9.87 | Tecate | 10 |
| Tecate | 7.70 | Ensenada | 8.61 | Tecate | 8.00 | Ensenada | 8.30 | Rosarito | 9.39 | Rosarito | 9.70 |
| Mexicali | 7.48 | Mexicali | 8.43 | Tijuana | 7.96 | Mexicali | 7.91 | Tijuana | 8.39 | Tijuana | 8.74 |
| Tijuana | 6.78 | Tecate | 8.48 | Mexicali | 7.61 | Rosarito | 7.83 | Mexicali | 8.09 | Ensenada | 6.83 |
| Rosarito | 5.00 | Rosarito | 6.61 | Rosarito | 5.87 | Tijuana | 7.57 | Ensenada | 7.13 | Mexicali | * |
| Promedio General | 6.95 | | 8.11 | | 7.57 | | 8.03 | | 8.57 | | 8.82 |

*Sin datos debido a que en el periodo de evaluación el portal estaba no disponible
 Fuente: Tomado de Viveros (2009) p. 9

Figura IV.1. Calificaciones promedio por municipio de los seis monitoreos de PFEA



Fuente: Tomado de Viveros (2009) p. 9

3.- *Se establece un interés manifiesto por algunas de las autoridades en el tema.* Al respecto, los jefes de las UMAIs de Tecate y Playas de Rosarito en su momento convocaron a los servidores públicos de sus respectivos gobiernos municipales a responsabilizarse de la entrega de la información, ya que ellos mismos habían propuesto ser anfitriones de las conferencias de prensa.

En la conferencia de prensa del sexto monitoreo se presentó la Lic. Olga Minerva Castro Luque, la actual directora de la Unidad Concentradora de Transparencia del Gobierno de B.C, quien reconoció públicamente la influencia que ha tenido el Programa de Vigilancia Ciudadana en los avances de la transparencia en los municipios y solicitó que su dependencia también fuera evaluada con el mismo rigor que las UMAIs. (Viveros, 2009).

4.- *Se establece una cultura de Vigilancia ciudadana.* Durante las conferencias de prensa, además de los medios de comunicación y de los jefes de las UMAIs y funcionarios de gobierno, se convoca a otros sectores de la sociedad como el académico, industrial y asociaciones civiles¹⁹⁸. Todos han reconocido el valor que tiene encontrar en los portales la información de oficio de los municipios. Ciertas organizaciones civiles y ciudadanos han expresado entusiasmo y su intención de constituirse en un Consejo de Vigilancia Ciudadana, lo que implica capacitarse en el uso de la metodología para después fungir como observadores y partícipes del monitoreo. Lo anterior refiere el hecho de una sociedad que busca organizarse para informarse de los temas de la vida pública, conocer los mecanismos de control sobre el uso y disposición de los recursos provenientes de sus impuestos para verificar su correcta administración y disposición. (Viveros, 2009).

5.- *Los medios de comunicación descubren la relevancia del tema.* Después de cada conferencia de prensa, los medios de comunicación han publicado tanto aspectos generales como particulares sobre del tema. Relevante es el hecho de que los reportes producto de los monitoreos, son publicados en los periódicos locales como en revistas especializadas, tres canales de televisión y por lo menos tres estaciones de radio.

¹⁹⁸ Entre ellos ASER A.C. Acción Social en Red, quien reúne a por lo menos 25 asociaciones de la sociedad civil en la ciudad de Tijuana.

4.10 Tipología de la Transparencia en Baja California: Indicador de Calidad

Sin duda, el esfuerzo de PFEA ha sido de enorme trascendencia en términos de que hoy en día lo que Baja California sabe sobre lo que hace el gobierno es en gran parte gracias a esta agencia civil. Sin embargo, han enfrentado serias críticas de la utilidad de su instrumento, el cual ha sido catalogado como irreal, incoherente, básico, tendencioso, injusto e incluso inservible en términos analíticos.

No obstante, los miembros de PFEA han buscado mejorar la herramienta a fin de establecer criterios más finos y sólidos para reflejar los niveles de transparencia en la entidad, es decir, se consideró que el indicador debía perfeccionarse a fin de que adquiriera mayor validez y rigor, es decir que capturaré más elementos del proceso de transparencia en el Estado. De esta forma se establecería una pregunta pertinente, ¿cuál es el tipo de transparencia que prevalece en Baja California?

Esta interrogante tiene que ver con las discusiones sobre la transparencia opaca y clara que Fox (2008) nos mostró en el capítulo I. En ese sentido, la segunda etapa del monitoreo ciudadano desarrollado por PFEA nos sirve para establecer esta distinción. Así como en el primer esfuerzo, este también ha necesitado de la participación de un grupo más amplio y multidisciplinario de 11 ciudadanos que se han constituido en un Consejo de Vigilancia Ciudadana (CVC).

Su trabajo consistió en revisar cada una de las 23 obligaciones a que están sujetos los municipios de acuerdo a la ley estatal vigente, así como las definiciones y la métrica de evaluación para asegurar claridad, precisión, y objetividad en cada uno de estos aspectos en el indicador. Esta nueva etapa del programa dedicada al mejoramiento de la herramienta de evaluación del programa, se inició en el periodo de mayo a julio del 2009 con miras a dotar de mayor rigor al proceso de monitoreo.

La herramienta de evaluación fue revisada y mejorada por los consejeros, que aportaron nuevas perspectivas desde la academia, la administración y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs). Ahora, con la adición de más observadores, utilizando la misma herramienta, el consejo avanzó en

el sentido que le dio razón de ser: involucrar a cada vez más ciudadanos en el proceso de contraloría social en la vigilancia o monitoreo de las obligaciones de transparencia.

El séptimo monitoreo de septiembre de 2009, es el primero que se realiza por el Consejo de Vigilancia Ciudadana (CVC) y presentado públicamente durante la semana de Baja California abierta 2009. Contrastan las calificaciones altas en temas referentes a información organizacional, versus aquéllas de carácter financiero (enajenaciones, concursos públicos, fondos auxiliares) y las que identifican resultados y responsables (auditorías, dictámenes y procedimientos de responsabilidad administrativa).

Tabla IV.7. Vigilancia Ciudadana de las Obligaciones de Transparencia en B.C

| Séptimo Monitoreo (septiembre de 2009) | Calificaciones | Indicador de Calidad |
|---|-----------------------|-----------------------------|
| Ensenada | 7.30 | 16% |
| Mexicali | 7.91 | 35% |
| Rosarito | 8.65 | 34% |
| Tecate | 9.17 | 48% |
| Tijuana | 8.09 | 42% |
| Gobierno del Estado (UTC) | 8.30 | 36% |

Fuente: Elaboración propia en base a resultados del 7º monitoreo de Vigilancia Ciudadana, www.proyectofronterizo.org.mx

El indicador de calidad, que resulta ser la novedad del instrumento, se refiere a la inclusión de calidad a la labor de monitoreo de las páginas de los municipios. Este surge de la necesidad de incorporar a la información básica sobre el cumplimiento de la Ley Estatal de transparencia (índice de cumplimiento de la Ley) en base a dos aspectos concretos: a) La actualización de la información y b) La facilidad de acceso (usabilidad) por parte del ciudadano (Viveros, entrevista, 2010).

Lo primero se deriva del hecho de que si la información es obsoleta pierde su utilidad. Sobre el segundo aspecto, se refiere a que si la información es difícil de localizar puede considerarse como

no disponible. Ambos criterios integran el indicador de calidad para medir el “cómo hacemos transparente la información en términos de pertinencia temporal y de usabilidad y por tanto traspasa el “si está/no está”, acercándonos a una valoración del esfuerzo de hacer pública la información de acuerdo a los resultados para los sujetos a los que se dirige este esfuerzo ciudadano. Con esto en mente, notamos una correlación entre el nivel del indicador de calidad y la calificación obtenida, obteniendo mayor rigor en los resultados alcanzados. Los resultados de los siguientes monitoreos se presentan a continuación:

Tabla IV.8 Vigilancia Ciudadana de las Obligaciones de Transparencia en B.C

| Octavo Monitoreo (marzo de 2010) | Calificaciones | Indicador de Calidad |
|-------------------------------------|----------------|----------------------|
| Ensenada | 7.35 | 17% |
| Mexicali | 7.87 | 30% |
| Rosarito | 9.22 | 45% |
| Tecate | 8.74 | 35% |
| Tijuana | 7.13 | 23% |
| Gobierno del Estado (UTC) | 8.91 | 64% |

Fuente: Elaboración propia en base a resultados del 8º monitoreo de Vigilancia Ciudadana, www.proyectofronterizo.org.mx

Los resultados del octavo monitoreo contrastan con el anterior en términos de una mejoría en el municipio de Rosarito, pero una caída estrepitosa del municipio de Tijuana. Los resultados sugieren que los portales de internet presentan deficiencias en cuanto a la actualización de la información tal como se establece en la ley. En ese sentido, los indicadores de calidad siguen sosteniendo su correlación con la calificación ponderada de cada uno de los evaluados. Esta tendencia persiste hasta el noveno monitoreo.

Tabla IV.9. Vigilancia Ciudadana de las Obligaciones de Transparencia en B.C

| Noveno Monitoreo (agosto 2010) | Calificaciones | Indicador de Calidad |
|---|-----------------------|-----------------------------|
| Ensenada | 7.65 | 22% |
| Mexicali | 8.09 | 33% |
| Rosarito | 8.74 | 29% |
| Tecate | 8.26 | 19% |
| Tijuana | 7.17 | 25% |
| Gobierno del Estado (UTC) | 8.82 | 36% |

Fuente: Elaboración propia en base a resultados del 9º monitoreo de Vigilancia Ciudadana, www.proyectofronterizo.org.mx

Durante este monitoreo el Consejo amplió su campo de visión y profundizó su alcance al incorporar como observadores del ejercicio a destacados ciudadanos bajacalifornianos que aportaron su conocimiento de los municipios y su experiencia profesional en diversos campos como las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) y el periodismo.

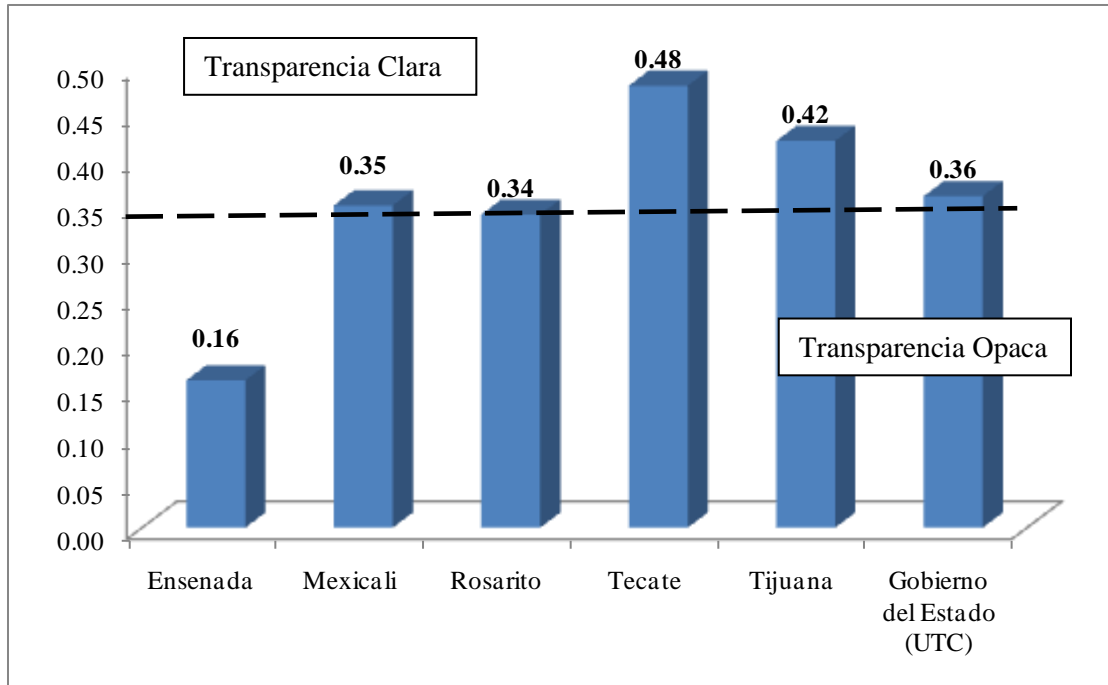
Retomando el razonamiento de Fox (2008), es que podemos utilizar estas mediciones para ubicar a la transparencia en el Estado en la tipología de opaca o clara de acuerdo a los siguientes aspectos:

1) La transparencia es opaca cuando el indicador de calidad sea menor al promedio estatal y 2) La transparencia será clara cuando el indicador de calidad sea igual o superior al promedio estatal¹⁹⁹.

Veamos las siguientes gráficas:

¹⁹⁹ Es preciso aclarar que este se trata de un ejercicio analítico propio en base a los datos generados por PFEA y que se acepta que es discutible esta categorización en base al promedio.

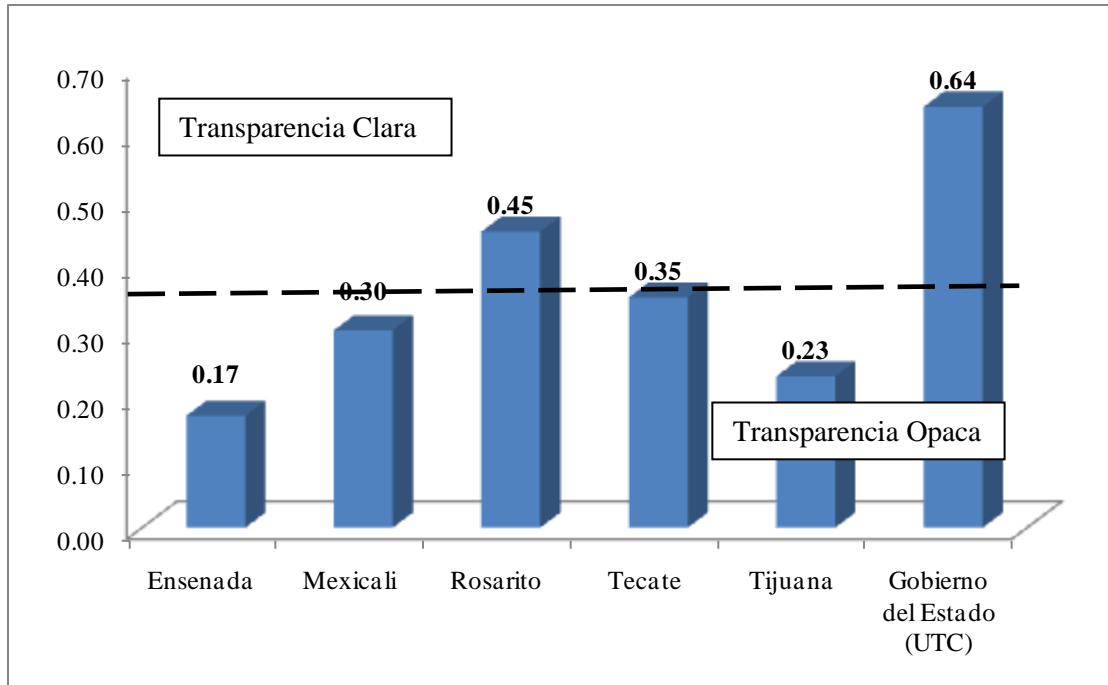
Figura IV.2. Indicador de calidad del séptimo monitoreo de vigilancia ciudadana



Fuente: Elaboración propia en base a resultados del 7° monitoreo de Vigilancia Ciudadana, www.proyectofronterizo.org.mx

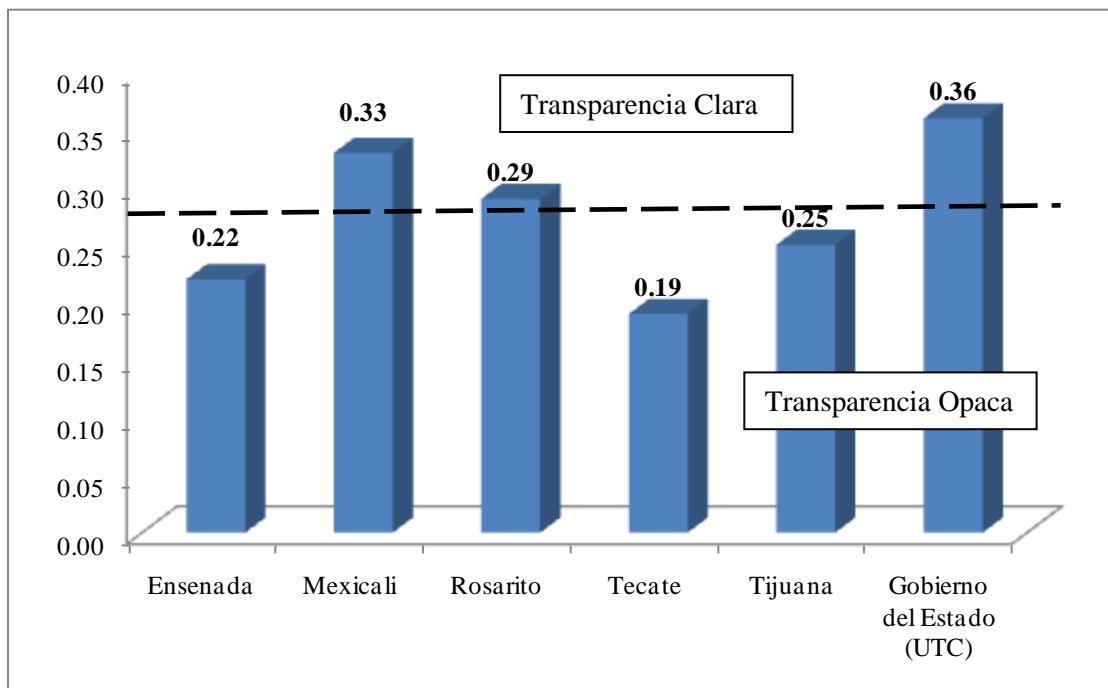
De acuerdo a este tratamiento analítico, el promedio de calidad de la transparencia del séptimo monitoreo mostró un promedio del 35% y en base a esos resultados establecemos que los municipios de Ensenada y Rosarito se catalogaban en una transparencia opaca, a pesar de sus calificaciones aprobatorias. Gracias a este indicador de calidad, es más claro establecer que la calidad de la transparencia en términos de usabilidad y de la actualización de la información abre la posibilidad de que las unidades de enlace comiencen a establecer categorías para cuestionar la calidad de la información que concentran y entregan al ciudadano.

Figura IV.3. Indicador de calidad del octavo monitoreo de vigilancia ciudadana



Fuente: Elaboración propia en base a resultados del 8° monitoreo de Vigilancia Ciudadana, www.proyectofronterizo.org.mx

Figura IV.4. Indicador de calidad del noveno monitoreo de vigilancia ciudadana



Fuente: Elaboración propia en base a resultados del 9° monitoreo de Vigilancia Ciudadana, www.proyectofronterizo.org.mx

Para el octavo monitoreo, los resultados no son muy buenos en el sentido del indicador de calidad, ya que Ensenada, Mexicali, Tecate y Tijuana cayeron en la categoría de transparencia opaca, y sólo Rosarito y la unidad estatal consiguieron categorizarse en clara; finalmente el último monitoreo registrado, agosto 2010, repitieron casi todos en las mismas categorías, salvo Mexicali que logro traspasar el promedio de la entidad.

Resulta interesante esta lectura de la transparencia en términos analíticos debido a dos cosas. Primero, los discursos oficiales de que hay transparencia en el estado quedan confirmados, la diferencia es que la mayoría se corresponden con la de tipo opaca, es decir, la difusión de la información oficial no está revelando cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, y mucho menos los términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones (Fox, 2008), o bien, para efectos de este indicador específico, la información que se difunde no está actualizada y presenta problemas de usabilidad o de facilidad de acceso, aspectos que sin duda, desincentivan la participación ciudadana en los temas de transparencia. Veamos la siguiente tabla para corroborar estos hechos.

Tabla IV.10 Tipología de la Transparencia en Baja California 2009-2010

| Municipio | septiembre 2009 | | Marzo 2010 | | Agosto 2010 | |
|---------------------------|-----------------|-------|------------|-------|-------------|-------|
| | Opaca | Clara | Opaca | Clara | Opaca | Clara |
| Ensenada | X | | X | | X | |
| Mexicali | | X | X | | | X |
| Rosarito | X | | | X | | X |
| Tecate | | X | X | | X | |
| Tijuana | | X | X | | X | |
| Gobierno del Estado (UCT) | | X | | X | | X |

Fuente: Elaboración propia con base en las gráficas

Segundo, estos resultados corroboran que en Baja California hay una disparidad en la transparencia en cuanto cuestionar la confiabilidad de la información gubernamental. Tenemos que aclarar que esta categorización en base al promedio está muy alejada de lo ideal, si tomamos en cuenta que sólo la unidad de transparencia del Estado alcanzó el máximo de 64% en los tres monitoreos, en criterios más rigurosos, categorizaríamos a todos los municipios (incluyendo al Estado) como transparencia de tipo opaca.

Sin embargo, en este trabajo no se pretende incomodar a nadie, sino más bien mostrar en perspectiva que la transparencia es más que colocar la información en la vitrina pública, es decir, se necesita de verdad que los responsables de poner la información al público establezcan mediciones o parámetros de confiabilidad asociados a criterios del desempeño que permitan elevar la eficiencia y eficacia de la administración pública y tenga valor público para la sociedad. Nuevamente la ausencia del órgano garante autónomo marca la diferencia, puesto que este podría monitorear estas cuestiones.

Retomando los resultados, tampoco podemos afirmar entonces que existe una rendición de cuentas, o como nos diría Fox (2008), hay ausencia de rendición de cuentas blanda. En Baja California es difícil pensar en un contexto donde se tenga un proceso de exigencia de respuestas (responsabilidad) si tomamos la categorización anterior. No todos presentan las condiciones para plantear una efectiva transparencia clara y estamos muy alejados de la rendición de cuentas dura, es decir, la que establezca sanciones y compensaciones a los funcionarios públicos.

En síntesis, tenemos certeza de que existen capacidades para la divulgación y el acceso público a la información en términos de que existe una norma que dicta la obligatoriedad de documentos específicos (documentación de oficio), de que el derecho a solicitar información es universal, que se establecen mecanismos para asegurar la cobertura de forma completa y que las excepciones están acotadas, que el entorno ha permitido en cierto grado verificar la calidad de la información a través de terceros (como lo hace PFEA) y que los funcionarios responsables (sujetos obligados) están plenamente identificados.

Sin embargo, estamos inmersos en las buenas intenciones en términos de los instrumentos de responsabilidad (Fox, 2008), es decir, se tuvo por casi cinco años una entidad semiautónoma de transparencia con facultades muy limitadas, por no decir que nulas. Por lo tanto, se carecen de capacidades de gestión para producir información sobre el desempeño institucional, para hacer comparecer a los funcionarios responsables y en general, para hacer rendir cuentas a los funcionarios. Esperemos que esto cambie con el nuevo órgano garante recién creado.

4.11 La política de transparencia: Hacia la rendición de cuentas en Baja California

La pertinencia de una política de transparencia en Baja California a nuestro parecer es indiscutible, ya que está ausente, examinemos las razones. Primero, recordemos la definición que nos proporcionó Merino (2008) acerca de lo que significa una política de transparencia. Esta implica la publicidad de la información, o también divulgación o acceso a la información (Fox, 2008) y además a un conjunto de criterios o cauces de gestión que las organizaciones adoptan para el manejo de la información y los resultados que genere.

De acuerdo con Merino (2008) la política de transparencia se caracteriza por tres aspectos: El primero es que no se limita a cumplir con las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que debe enfocarse también en la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la organización, es decir, la información debe ser consideradas como un recurso estratégico y no un montón de datos que se acumulan sin razón aparente.

En base a los testimonios, los responsables de las áreas de transparencia coinciden en que esto depende de los sujetos obligados y no tanto de ellos, esto debido a que se les ha señalado como los grandes contenedores de información siendo que su papel, según ellos, es el de facilitadores. No obstante, ante los ojos de la sociedad, sí tienen responsabilidad, al menos en parte, ya que están avalando una información que pasa por sus manos y que ponen a disposición del público ya sea a través del portal o contestando las solicitudes específicas.

El segundo aspecto, relacionado con lo anterior, es que la política de transparencia asume que el carácter público de la información se utilice para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y por lo tanto, para incrementar la utilidad social del rol que desempeñan los entes públicos.

Esta visión ha estado ausente, al menos en los primeros años, en la entrega de la información de las dependencias. Los indicadores de calidad de la información pueden servir para evidenciar este aspecto, aunque solamente para los términos de accesibilidad y usabilidad, tomando en cuenta que los que buscan información generalmente la quieren lo más rápido posible, un efecto de la sociedad de la información.

Tercero, la política de transparencia se plantea edificar procesos de toma de decisiones y de gestión que sean parte del espacio público y, en consecuencia, no sean excluyentes, asignen responsabilidades de forma transparente, puedan verificarse y que se conozcan públicamente. (Merino, 2008).

Destacamos que los seis responsables de las unidades de transparencia tuvieron la total disponibilidad para compartir sus informes o bitácoras de trabajo, claro está, si se pide vía una solicitud de información a su área de gestión. Resulta muy interesante esta última respuesta ya que si bien se autodenominan como facilitadores de la información, es claro que tienen que establecer ciertos criterios para autorizar la entrega de la información al público o publicarlo en las páginas de internet (ya sea por medio de oficios o documentos de autorización).

Por lo tanto, sí están en condiciones, al menos en el argumento, para implementar una política de transparencia que favorezca los tres criterios anteriores. Sin embargo, recordemos las limitaciones materiales y de tiempo que presentan. En ese sentido vale la pena mencionar cuatro valores que deben acompañar a la política de transparencia según Merino (2008) que coadyuvarían a resolver estas limitaciones.

- 1.- Fortalecer el principio de la publicidad hacia la exigencia de documentar y hacer pública la información sobre las formas en que cada sujeto obligado toma decisiones, la idea es poder tener mayores elementos que la simple entrega de informes.

2.- Se deben establecer verdaderos principios de inclusión, es decir, preguntarse quién debe saber en términos de su posible intervención, es decir, evitar por todos los medios que se excluyan a posibles participantes.

3.- Se tiene que desarrollar ampliamente la capacidad de verificabilidad, es decir, las capacidades de documentar y constatar de forma contundente, que las decisiones y procesos se llevaron a cabo en correspondencia con las normas y procedimientos a los que se sujetaron. Esto representaría un control de calidad.

4.- Establecer claramente quién o quiénes son responsables de sus funciones que lleva a cabo, es decir, también deben someterse a los principios de documentación y verificación de sus actos. Esto facilitará el rastreo de responsabilidades y mejorarán las relaciones en términos proactivos, es decir, verdaderos responsables de sus actos públicos.

En este sentido vale la pena recordar que un diseño de política de transparencia requiere de un coordinador que cohesione y dirija como un director a una orquesta. En este tiempo de orfandad de órgano garante, tanto la sociedad civil como el gobierno en sus tres niveles han actuado en base a sus intereses, válidos y respetables, pero sin una certeza, guía o indicio de que estaban transitando hacia el siguiente nivel, la rendición de cuentas.

En la mayoría de los testimonios destacamos el papel de PFEA en el sentido de que esta adquirió el papel central de difundir el derecho de acceso a la información no solamente a los ciudadanos, sino hacia los servidores públicos a través de talleres o cursos de capacitación a petición de las unidades de enlace (Viveros, entrevista, 2010).

Basta con revisar los diversos eventos que convocan a la transparencia en Baja California. Por ejemplo, la participación de PFEA en las cruzadas por el Derecho a Saber que se hace a nivel nacional desde 2007 por la organización “México Infórmate” en la última semana del mes de septiembre en el marco del día “Internacional del Derecho al Saber” (28 de septiembre) , van más allá de un simple participante, es decir, se encarga de la coordinación y logística de los eventos.

Todos estos esfuerzos organizados han construido en poco tiempo un movimiento social interesante ante la falta de voluntad política por establecer una cultura de transparencia en el Estado. Pero al igual que el caso de las unidades, sus recursos son limitados y no alcanzarían para mantener el paso.

No obstante, en los términos de la política de transparencia, la experiencia de PFEA es un modelo de participación social constructiva en la vida pública basado en la aplicación de la política pública (las obligaciones de transparencia) encuadrada en la obligación del gobierno al apego al derecho de acceso a la información.

La integración de una política de transparencia para Baja California en ese sentido depende de los procesos y las acciones emprendidas en conjunto por parte de los actores sociales locales por continuar con la difusión del derecho de acceso a la información y la transparencia en la entidad. Las asignaturas pendientes en la materia son del uso de la información gubernamental para fines sociales; el manejo de los datos personales y la rendición de cuentas interna.

En ese sentido el proceso de transparencia en base a las percepciones de los actores implicados ha sido duramente cuestionado, sobre todo por las esferas externas al gobierno. Véase la siguiente tabla.

Tabla IV.11. Percepción General del Proceso de Transparencia en Baja California

| Actor | Legislación Local* | Institucional |
|--|---------------------------|----------------------|
| Proyecto Fronterizo A.C. | Mala | Mala |
| Unidades de Transparencia (Estado y Municipios) | Regular | Regular |
| Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información | Regular | Mala |

*Referente a la Ley de Transparencia de Baja California de 2005.
Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas a actores.

La vía más sólida para que estas percepciones cambien es a través de acciones concretas que establezcan una política de transparencia cuyos insumos sean verdaderos documentos o informes detallados que generen resultados concretos en términos de más participación en los procesos de toma de decisiones gubernamentales y que impacte en generar funcionarios públicos que asuman las consecuencias de sus decisiones y/o acciones, y en lo ideal, que se sujeten al escrutinio público. Esta será la tarea del recién creado Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de Baja California (ITAIBC).

4.8 Recapitulación

Sin duda, el atraso en la implementación de la normatividad del derecho de acceso a la información en Baja California en 2005 y posteriormente en 2007 ocasionó que la transparencia se mantenga hasta la fecha en un rezago institucional serio, en otras palabras, la entidad adolece de la falta de su propio órgano garante autónomo. Esto se explicaba en un primer momento por una resistencia política y una sociedad desinformada, lo que trajo como consecuencia la incertidumbre y el desconocimiento pleno de este derecho humano.

Existe una preocupación de fondo acerca de las razones que han evitado que la transparencia en Baja California no se haya establecido en tiempo y forma con las coyunturas nacionales. Este atrasó significó una pérdida de tiempo y recursos valiosos para la difusión plena del derecho de acceso a la información entre los ciudadanos de la entidad de forma institucionalizada. Con esto no queremos decir que no se hayan realizado acciones por impulsar el conocimiento de este derecho, lo que apuntamos es que resulta muy complicado sin un ente especializado, lo cual ha ocasionado una dispersión de esfuerzos que funcionarían mejor de forma coordinada.

Las evidencias del atraso normativo e institucional demuestran que a pesar de que ciertas áreas operativas del gobierno (unidades concentradoras del poder ejecutivo y de los ayuntamientos) han trabajado arduamente por establecer medios eficaces y eficientes del acceso a la información del gobierno y facilitar la atención a las solicitudes de información, estos no han sido suficientes para pensar que han contribuido a elevar la calidad en la información que se genera, es decir, presentan varias limitaciones de gestión pública, lo cual les impide entrar en una lógica de producir

información que contenga valor para definir criterios de medición y evaluación del desempeño y también tengan valor público para ser usados como argumentos que activen los mecanismos de control social y hagan posible que los sujetos obligados se responsabilicen de sus actos.

Sin embargo, se reconoce que el avance en los sistemas actuales de acceso a la información gubernamental se debe en gran parte a las iniciativas y compromisos de cooperación de los funcionarios responsables de las unidades estatales de transparencia desde que les encomendaron la responsabilidad. En realidad, estos organismos han fungido como los órganos que han convergido más con el ciudadano, pero también, los que han establecido un reconocimiento, entendido como el proceso de volverse a encontrar, con varias áreas internas del gobierno, aspecto que puede ser tomado en cuenta como un proceso de coordinación tan necesario para que la transparencia funcione, en ese sentido su papel para integrar a los municipios ha sido central.

En ese sentido, existen siete unidades de transparencia en el estado, contando los cinco municipios y la entidad. Todas han trabajado bajo un mismo eje, facilitar las solicitudes de acceso a la información gubernamental enfatizando los tiempos de entrega sobre otras cosas, aunque ellos señalan compromisos con la difusión del derecho vía talleres y pláticas a diversos sectores de la población incluyendo las capacitaciones a los servidores públicos, incluso el municipio de Mexicali esboza sus intenciones de fomentar la rendición de cuentas.

Sin embargo, notamos serias limitaciones en cuanto a los criterios de buenas prácticas de transparencia en sus acciones, ya que en primer lugar, ninguna de ellas trabaja con indicadores propios de desempeño, salvo el que tiene que ver con la entrega de solicitudes de información, aspecto que la literatura critica como insuficiente; la mayoría de ellas presentan dificultades, sobre todo los municipios, para establecer rutinas de trabajo que fomenten la administración profesional o proactiva de sus actividades, por el contrario, existen desincentivos que frenan estas cuestiones, tan sólo al revisar el caso de Tijuana aclararía esta idea y; finalmente, estas agencias no priorizan el control de calidad de la información que ponen en manos del ciudadano solicitante, esto se asocia particularmente a su argumento, “no somos poseedores de la información, somos facilitadores para que los funcionarios entreguen la información y nada más”, compartido por todos los funcionarios.

Estos hallazgos son consistentes con la literatura en términos de que existe una transparencia limitada u opaca, ya que no podemos negar que exista la difusión de la información en los portales públicos y que atiendan con más eficiencia y eficacia en base a tiempos de entrega las solicitudes de información. Sin embargo, queda en entredicho la calidad de dicha información en términos de que no revela por completo el desempeño de las instituciones.

No con esto queremos decir que sus actividades son menospreciables, todo lo contrario, es fundamental que sigan esforzándose en su actividad, lo que falta es un ente que regule precisamente las ausencias de revisión y verificación de la información, es decir, las unidades de transparencia necesitan ayuda de un marco normativo más explícito y un órgano garante que establezca certidumbre, puesto que sus capacidades de gestión son limitadas. Al respecto la falta de voluntad política adquiere relevancia explicativa.

Las declaraciones del gobernador del Estado en pro de la transparencia sin duda rivalizan con las calificaciones actuales de la transparencia en Baja California y no se corresponde con los hechos del atraso normativo. No obstante, el rol de la unidad de transparencia no resulta nada menospreciable en la medida que establece vínculos de acceso a la información desde el poder Ejecutivo hacia los ciudadanos independientemente del marco legal al que está sujeto. La realidad apunta a que los consensos en torno a la transparencia no se han dado y la ruta de la transparencia en el Estado de Baja California se ha dividido en tres frentes: El del poder Ejecutivo quien establece su propia ruta, el del Legislativo que ha dejado para después los reclamos inmediatos, destacando desde luego la falta de un compromiso más serio de ambas y; el del Ciudadano, quien ante la falta de entendimiento de los dos anteriores reacciona como parte de una lógica de hacer lo que otros no hacen.

Lo anterior se relaciona con la falta de voluntad política, principalmente legislativa, que ha impactado en que tengamos escenarios como los descritos en este capítulo. Las visiones legislativas sobre la transparencia y el acceso a la información tienden a sesgarlas hacia el costo político en detrimento de la búsqueda de valor social. Los argumentos expuestos mencionan que este hecho se asocia a un lapso de tiempo en el que la democracia perdió fortaleza en términos de

la participación ciudadana en las elecciones, evidenciado por los datos respectivos que señalan altos niveles de abstencionismo en las elecciones en la presente década, impactando drásticamente en las posibilidades de que la ciudadanía se involucre en otros procesos también asociados a la democracia como la defensa de sus derechos a la información y la exigencia de niveles de transparencia aceptables.

Este contexto de pérdida en la calidad de la democracia enmarca el lapso de tiempo que se caracterizó por no establecerse los cambios normativos a nivel local que fundamentaran un órgano garante que defendiera el derecho de acceso a la información gubernamental. Ciertamente, hubo un trabajo legislativo sobre la materia, el caso es que se le califica como inadecuado. Esto desencadenó el descontento de ciertos grupos ciudadanos que han hecho suya la defensa de los derechos a la información pública en Baja California.

En ese sentido se destaca el recorrido reciente hacia la consolidación de un nuevo marco normativo para Baja California en términos de la transparencia y el acceso a la información pública que garantizara la creación de un verdadero órgano garante, defensor y protector de los principios de la transparencia. Este proceso se caracteriza por ser un proceso desde la ciudadanía, es decir, el establecimiento de una iniciativa de ley de corte ciudadano que se corresponde con lo experimentado a nivel nacional con el movimiento social-ciudadano, abanderado por el grupo Oaxaca que desembocó en 2002 con la aprobación de la norma federal de acceso a la información y transparencia.

La iniciativa nació precisamente como parte del descontento generalizado por el trabajo legislativo y el bajo compromiso del poder ejecutivo en la materia. Esto provocó la intervención directa del Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California, quien convocó al resto de los sectores interesados a sumarse por la lucha integral hacia la aprobación de un marco normativo e institucional de acceso a la información y transparencia, destacándose el papel, ya reconocido, de la organización civil denominada Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, A.C. El proceso que terminó con la aprobación de la nueva ley de información en el estado sin duda marcará una nueva etapa de la transparencia en el estado, aunque será en condiciones adversas debido al atraso considerable.

Con base en esta situación, es importante recuperar la valiosa experiencia de PFEA en cuanto a sus esfuerzos serios y estructurados para la defensa, promoción y arraigo del derecho de acceso a la información gubernamental, así como fomentar las prácticas de transparencia en las actividades públicas. Su presencia de casi veinte años y su empuje hacia los temas ecológicos en la frontera norte han sido notados por la totalidad de actores involucrados en la transparencia en la entidad y son el referente inmediato entre los funcionarios públicos, los medios de comunicación y específicamente las unidades de transparencia quienes han basado la mayoría de sus esfuerzos internos en cumplir con los criterios de un ejercicio de vigilancia ciudadana promovido por esta agrupación civil.

Precisamente este esfuerzo de innovación pro transparencia denominado *Programa de Vigilancia Ciudadana de Obligaciones de Transparencia* lanzado en 2007, ha representado un notable esfuerzo por representar con el ejemplo los esfuerzos por instaurar controles sociales sobre las estructuras gubernamentales, de hecho son el único referente local sobre estos aspectos. Se destacan por ser una organización incluyente de diversas opiniones respecto al tema, así como su total disposición para colaborar en cualquier esfuerzo que mejore las condiciones para la defensa de la transparencia.

Precisamente, la idea de este ejercicio de vigilancia a partir del diseño del indicador descrito en el capítulo se corresponde con la idea anterior. Este fue concebido por un grupo plural de personas que asumieron el compromiso de intentar medir el desempeño de los funcionarios públicos en términos de su cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. La fortaleza del instrumento es su notable sencillez de verificación de dichas obligaciones y la emisión de resultados en un formato entendible y amigable a los ciudadanos.

Los nueve ejercicios de monitoreo realizados bajo el Programa de Vigilancia Ciudadana en sus dos etapas han sido un factor en el mejoramiento del nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia municipal a nivel estatal. Se reconoce su influencia en el cambio de actitud de los servidores públicos, al menos de aquellos que generan y administran la información pública.

El historial de calificaciones obtenidas a lo largo de estos tres años de monitoreo comienza a configurar un ejemplo del valor que tiene la transparencia dentro de las administraciones públicas de nuestra localidad, en especial a partir del tercer monitoreo, que incluyó a los ayuntamientos que este año cesarán funciones y cuyos paradigmas más positivos podrían considerarse Rosarito y Tecate, que de los últimos lugares en septiembre 2007 pasaron a ocupar y mantener los dos primeros lugares desde agosto de 2008.

Entre los ejemplos negativos podemos encontrar a Tijuana y Ensenada cuyas políticas de transparencia durante la actual administración parecen encontrarse estancadas luego de estar en puestos de avanzada en anteriores ejercicios.

“Además se ha logrado una importante y continua difusión social acerca del tema y creemos poder atribuir a eso una mayor participación ciudadana al menos de quienes han acudido al diálogo sobre el tema durante las conferencias de prensa de los sectores social y académico” (Viveros, 2009: 12).

La experiencia de PFEA ha documentado que la transparencia es un camino de doble vía: en un sentido el gobierno está obligado a abrir el acceso a la información pública, y en el otro sentido la ciudadanía está llamada a ejercer este derecho de acceder a esta información, para dar paso a la transparencia y que esta repercuta en una relación de dialogo, de acercamiento y corresponsabilidad entre las partes.

Por lo tanto, este es un modelo en perfeccionamiento que puede ser emulado y dirigido hacia otros aspectos de la aplicación de la nueva Ley de Acceso a la Información para el Estado de Baja California y también, en torno la aplicación de otros muchos mandatos gubernamentales como la de responsabilidades y del resguardo de archivos públicos, por mencionar las que se relacionan con la transparencia; en ese sentido en este contexto los ciudadanos pueden ser vigilantes y lograr que los funcionarios públicos verdaderamente se sientan comprometidos por ejercer sus funciones bajo el fulgor de la vigilancia y en general de la cultura de la transparencia.

Cabe hacer mención que estos ejercicios han sido reconocidos, pero también criticados, esto último porque han generado un proceso de competencia interna entre los responsables de poner la

información a la vista de toda vía electrónica y que, de acuerdo a los testimonios, este instrumento se ha vuelto monótono y predecible.

En ese sentido, los miembros de este grupo civil rediseñaron el instrumento con miras a mejorar su validez en términos analíticos y es así que vuelven a emplear la fórmula de la concertación de varios puntos de vista para mejorarlos, es decir, utilizan las fórmulas recomendadas por los enfoques de gobernanza donde se transmiten ideas con fines de medición y evaluación del desempeño. Este hecho engendró el Consejo de Vigilancia Ciudadana (CVC).

Estos trabajos fundamentaron la mejoría del indicador en términos de establecer un indicador que incluyera en su espectro de análisis la medición de la calidad en la información entregada o desplegada en los portales de transparencia. Este indicador se fundamentó en dos aspectos: primero, verificar el nivel de actualización de la información y, segundo, el grado de facilidad de acceso por parte del ciudadano, es decir, la usabilidad. Estos datos permitieron establecer una aproximación analítica destacando el tipo de transparencia que se tiene en la entidad, que a partir de las evidencias y del trato a los datos, se catalogó como del tipo opaca en su mayoría, haciendo notar que se trata de un ejercicio de perspectiva y no de calificación rotunda.

Al respecto se tendrá que comenzar por difundir mucho mejor el derecho de acceso a la información y al mismo tiempo, consolidar prácticas de acceso a la información entre el resto de los sectores de la población como la academia y los medios de comunicación. La perspectiva es que bajen los niveles de solicitudes de información, pero relacionados con un aumento exponencial de las visitas a los portales de transparencia para “bajar” información de un gran menú garantizado por el nuevo marco normativo de la transparencia en el estado. Estos son los retos de la política de transparencia para el estado.

Sin duda, estas evidencias nos clarifican el panorama para entender la emergencia de una política de transparencia que vuelva el tema central y prioritario a fin de revertir esta situación tan preocupante. Se recomienda su presencia para mejorar el proceso de toma de decisiones en las instituciones para configurarse en la estrategia fundamental para comprometer a los actores, combatir la corrupción y mejorar las relaciones gobierno ciudadano, tal como se establece desde

el discurso de la calidad de la gobernanza. Por el contrario, la pérdida de confianza lleva al desinterés de los ciudadanos y desalienta la participación de las comunidades locales y del sector privado en ciertas funciones, tales como la prestación de servicios públicos, o incluso en procesos democráticos como las elecciones a nivel estatal y municipal.

Sin duda, la necesidad de un órgano garante es primordial, ya que este podrá adquirir las responsabilidades para elevar no solo el nivel de informes públicos, sino que garanticen la calidad de los mismos en términos de su utilidad para mejorar el desempeño del gobierno y de valor público para la sociedad de Baja California. De lo contrario, jamás podremos hablar ni tomar en serio los discursos que abogan por una rendición de cuentas, sin que antes se transite plenamente hacia una transparencia clara.

En ese sentido, la política de transparencia en el Estado ha estado ausente. Para que se manifieste, es necesario contar con cierta regularidad en el proceso de publicar la información (acceder a la información gubernamental) y cuando las estructuras gubernamentales reaccionan de tal suerte que emprendan acciones que mejoren el manejo de la información que generan y toman en cuenta los resultados de tales acciones, es decir, que sientan valorado su trabajo por parte de los que los observan, se tendrá una política de transparencia. En este caso, el ejercicio de vigilancia de PFEA ha contribuido, al menos en la parte de los órganos especializados, a que consideren sus mediciones y que busquen reacciones internas que coadyuven a transparentar todos los procesos internos a los que están obligados.

CAPITULO V

BALANCE DEL PROCESO DE TRANSPARENCIA EN LA REGIÓN DE CALIFORNIA EN LOS INICIOS DEL NUEVO MILENIO

5.1 Desde la teoría: Instrumentos de Transparencia y Rendición de Cuentas

La transparencia significa más que un instrumento para hacer pública la información gubernamental, representa un proceso de apertura de aquellas áreas que en el pasado consideraban sus procesos de toma de decisiones como algo exclusivo y no público. En ese sentido, el consenso es que la transparencia es uno de los pilares de la democracia en términos de mejorar los términos de convivencia entre los ciudadanos y sus gobiernos.

Las discusiones sobre este instrumento nos remiten a los orígenes de los sistemas políticos que han adoptado modelos de Estado de Derecho en términos ideológicos y estructurales para hacer frente a las necesidades de establecer un control político a partir de la división de poderes tanto jurídicamente como territorialmente, es decir, la conformación de un convenio constitucional entre las partes para garantizar los derechos asociados a la libertad de opinar y expresión. El argumento central es la profunda desconfianza en el poder político y especialmente en la concentración de este bajo cualquier forma que obstaculizara el cumplimiento de los acuerdos de garantizar los derechos sociales.

En otras palabras, para que concibamos al instrumento de la transparencia, es necesario que se cuente con un sistema normativo e institucional de acceso a la información que permita la práctica concreta de acceder a la información. Desde la revisión de la literatura entendimos que la necesidad de incorporar el derecho de acceso a la información en los planos jurídicos estriba en generar una interacción social que generaran criterios formales e informales de intercambio de información entre las estructuras gubernamentales y los ciudadanos; esto conlleva forzosamente a establecer medios organizacionales y políticos que generen confianza, es decir, la democratización de la sociedad. En otras palabras, es la generación de un instrumento principal cuyo criterio fundamental es la maximización del flujo de intercambio de información y, por ende, la apertura de las posibilidades de comunicación entre los actores sociales y las instituciones públicas.

La evidencia es clara, en los últimos cincuenta años la mayoría de los países han en el mundo han reformado sus leyes generales para garantizar el derecho de acceso a la información a todo aquel interesado en adquirir informes públicos. La discusión reciente de la necesidad de la transparencia se explica gracias a los procesos democratizadores que se han experimentado en el mundo, en particular, como efecto de la crisis del estado desarrollista a finales de la década de los 70's. Esta etapa se caracteriza por los serios cuestionamientos a los gobiernos no sólo en términos de legitimación política ante la sociedad, sino en cuanto a las incapacidades organizativas o gerenciales para que estos enfrenten los problemas sociales y garantizaran un mejor desarrollo. Esto dio origen a considerar un cambio en el enfoque de gestión pública, es decir, se gestaron escenarios para dar cabida a los razonamientos teóricos de la Nueva Gestión Pública como respuesta a la situación de crisis, o la transformación gerencial de la estructura jerárquico-burocrática de la administración pública que implicaba la obligación de los gobiernos a sujetarse a los lineamientos del Estado de Derecho con base en los planteamientos sesgados a la problemática del desempeño gubernamental.

Lo anterior implicó entre otras cosas la consolidación de la democratización en los sistemas políticos y que en el ideal planteara cinco elementos: 1) la garantía de que se gestaran elecciones de los gobernantes en forma periódica; 2) que se reforzaran los sistemas de control del poder público; 3) que los principios de acción del gobierno se basaran en sistemas que favorecieran la transparencia y el acceso a la información; 4) que se fomentara la participación ciudadana más allá de las elecciones y; 5) que se establecieran las bases para asegurar la rendición de cuentas de los funcionarios en términos de sus acciones.

Este nuevo enfoque de gobierno alude a que el gobierno ya no es el motor único del desarrollo y por ende considerara asentar los principios legales e institucionales de acceso a la información y la transparencia de las acciones del gobierno. Ahora es posible concebir un sistema de gobierno mucho mayor, es decir, podemos visualizar la existencia de un poder del estado, pero en relación con los dirigentes del mercado y las asociaciones sociales. Esto necesita de una serie de componentes institucionales y técnicos para que se garantice la inserción de cada uno de los agentes en el sistema político. Estos planteamientos se relacionan con la discusión sobre el enfoque de gobierno que impera hoy en día, es decir, si estamos atados a un enfoque de gobernabilidad donde el gobierno concentra la mayor parte de las acciones y sigue dictando

unilateralmente los criterios a seguir, o bien, se dan los pasos para establecer un enfoque de gobernanza que permita establecer prácticas de gestión pública que favorezcan la eficacia y eficiencia gubernamental a la par de incluir visiones de otras esferas externas al Estado que gocen de autonomía y cierta independencia política en sus decisiones.

Las reglas del juego democrático establecen ciertas pautas de conducta social que ha traído consigo a pesar de que en un inicio no estaban del todo claras. En principio, se estableció la posibilidad de hacer responsable de sus actos a los gobernantes y los servidores públicos; en ese sentido, se adquirieron nuevas obligaciones no sólo de los gobernantes, sino de los ciudadanos. El gran reto es tratar de sensibilizarlos a la idea de que pueden exigir explicaciones, no obstante, existen varias limitaciones que impiden que esto fluya. Para enfrentar lo anterior, es ineludible el hecho de que los nuevos argumentos democráticos trajeron consigo el apego a los principios de transparencia y el derecho de acceso a la información pública gubernamental.

De esta forma, el factor del derecho de acceso a la información pública se interpreta como un medio necesario para conseguir aquella información bajo el resguardo del gobierno sin la restricción de mostrar interés legal y que basta con el interés personal que debe respetarse por todos. Sin duda, este nuevo planteamiento ha explicado los nuevos roles de la sociedad civil en pro de la transparencia y su mayor involucramiento con el proceso de gobierno que involucra mayores niveles de información y por ende mayor transparencia más allá de las elecciones, es decir, marcos de acción que signifiquen nuevas prácticas de relación gobierno-sociedad que se conoce como gobernanza, donde las premisas fomenten elevar la calidad del gobierno en términos de eficiencia administrativa y que a su vez, se impulsen iniciativas ciudadanas para vigilar e idealmente controlar las estructuras gubernamentales que no respeten los marcos del Estado de Derecho. Estos marcos se centran en el desempeño de las agencias gubernamentales y la implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño que contribuyan al buen gobierno en términos de esquemas de que aumenten la eficiencia y la eficacia en la administración pública.

Las discusiones sobre la transparencia señalan su rol estratégico para fomentar las ideas anteriores. Sin embargo, se ha reconocido que cuando se habla de transparencia este término queda muy ambiguo sobre todo para aplicarlo en la descripción de situaciones concretas. Al respecto, se han

planteado hacer tipologías que clarifiquen los escenarios de la transparencia, entre las que destacamos la transparencia formal, que consiste en la obtención de documentos primarios, y la transparencia material, que significa descifrar ciertos aspectos de la burocracia que aporten elementos de verdadera crítica del accionar de las estructuras gubernamentales.

Asimismo, la transparencia implica un instrumental del derecho de acceso a la información del estado que se divide en dos escenarios posibles: por un lado, la difusión proactiva, que consiste en el acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial que se puede describir como información de oficio y, por otro lado, la divulgación responsiva, que significa un compromiso institucional que responda a las demandas ciudadanas por información y/o documentación específica que por lo general no se difundiría, es decir, que atienda a solicitudes de información específicas. El ideal es que todo lo que se haga en el gobierno se difunda, aunque eso es un término utópico.

La transparencia abarca varios temas desde los cuales puede ser abordado, defendido y promovido, como pueden ser los temas del cuidado del medio ambiente o la defensa de los derechos humanos. También se puede interpretar como ciertas prácticas de control de gobierno, como un medio que favorece el acceso a evaluaciones externas del desempeño por instancias nacionales o internacionales, o bien, medios de revisión que faciliten la fiscalización interna llevadas a cabo por órganos internos.

Todos estos medios en pro de la transparencia representan el límite del proceso de hacer público lo que antes no se sabía del gobierno. Sin embargo, estos no funcionan como castigadores, sino como medios sistemáticos que delatan los problemas, aspecto que lo diferencia notablemente de la rendición de cuentas. En este aspecto es que la participación social vía la vigilancia ciudadana a través de monitoreos, observatorios o prácticas de denuncia son instrumentos empleados para incidir en ejercicios internos de fiscalización, inspección u otro tipo de instrumentos de verificación; en otras palabras, representan una importante promoción de la transparencia, sobre todo en términos de prevención de actos de corrupción y detección de fallos en el sistema político.

La rendición de cuentas en ese sentido, adquiere la funcionalidad de responsabilizar a los individuos o las organizaciones por sus actos, tratando de que se ajusten a criterios lo más objetivos posibles. Desde la teoría, se le ha venido categorizando en dos tipos, la horizontal, que se refiere a los mecanismos de control que se establecen entre los entes estatales y la vertical, que posibilita las relaciones de control de la sociedad al Estado. Esta última tipología permite diferenciar los tipos de rendición de cuentas social que existen y que desde la inserción de la ideología democrática, han adquirido relevancia: los controles electorales vía el proceso electoral; los derechos humanos a través de las denuncias de abusos; el control social a través de la crítica moral y pública; los controles internacionales que se basan en las redes sociales para ejercer presiones públicas y; los controles diagonales, que utilizan controles denominados híbridos que combinan aspectos de control social para incidir directamente en los controles horizontales como el establecimiento de prácticas internas anticorrupción o la revisión mas a fondo de las cuentas públicas.

Estas discusiones apuntan a la conexión entre la transparencia con la rendición de cuentas, aspectos que obedecen a procesos distintos pero que mantienen una correlación significativa. El proceso de la transparencia, consiste en divulgar la información sobre del desempeño gubernamental, el cual, a su vez, representa un instrumento para impulsar la rendición de cuentas. Estas implicaciones consideran la expedición de leyes, así como la creación de agencias a favor del derecho público a la información.

Existen dos formas de establecer mecanismos a favor de la transparencia: La inspección colectiva donde el requisito es la obligación de explicar públicamente los hechos y; la denuncia anónima, que promueve medios de denuncia individual con fines de protección a los intereses individuales, es decir, que no sean intimidados ni señalados. De esta forma, la rendición de cuentas se diferencia de la transparencia en términos de sus capacidades institucionales para hacer posible que los agentes respondan por sus actos, en otras palabras, la transparencia es un medio para llegar a la rendición de cuentas y jamás significará lo mismo. De forma más clara, la transparencia tiene dos principales objetivos: el control de la corrupción y mejorar el desempeño gubernamental, ambas, no son en sí mismas rendición de cuentas, se necesitan otros elementos.

De esta forma, la transparencia necesita una tipología que intente establecer qué tipo de transparencia implica cierto grado de rendición de cuentas. La respuesta desde la literatura fue el señalamiento de dos tipos, la transparencia opaca, referida a la información oficial que no revela por completo cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones, es decir, no es información confiable y; la transparencia clara, referida a los programas que ofrecen información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, estrechando las responsabilidades de sus funcionarios, con énfasis en la toma de decisiones y el destino de los recursos que emplean.

Asimismo, la rendición de cuentas también presenta dos tipos. La rendición de cuentas blanda que implica un grado aceptable de responsabilidad (hacer que los individuos respondan por sus actos) o transparencia clara y la rendición de cuentas dura que implica el establecimiento de capacidades reales de aplicación de sanciones. En ese sentido, la transparencia clara es un tipo de rendición de cuentas blanda, aspecto necesario para establecer una rendición de cuentas dura.

De esta forma, la política de transparencia, entendida como las acciones de publicidad de la información gubernamental y al conjunto de criterios y cauces de acción para el manejo de la información que se genera que considere la obtención de los resultados, adquiere sentido práctico en términos de que debe impulsar medios para establecer una transparencia clara con miras a fortalecer los sistemas de rendición de cuentas blanda y posteriormente dura. El reconocimiento de un sistema político como una estructura “viva” donde se transmite, recibe y procesa la información entre los miembros facilita entender que la democracia incide en que los miembros pueden acceder a la información para fines de mejorar el desempeño del gobierno y este a su vez, tendría que mejorarse a fin de cumplir con las expectativas reflejadas en su desempeño vía la transparencia con miras a buscar la legitimidad política ahora vía la rendición de cuentas.

5.2 Desarrollo y vicisitudes de la Transparencia en México

La implementación del derecho de acceso a la información y la transparencia en México se inserta en un contexto donde en los últimos años se han reformado marcos normativos en pro del derecho de acceso a la información pública y la transparencia como requisito de la democratización de los regímenes a nivel mundial.

Debido a lo anterior, es que se han discutido los elementos centrales que cualquier ley de acceso a la información debe contener: deben ser guiadas bajo los principios de máxima apertura informativa; las instancias responsables deben estar obligadas a publicar de forma periódica cierta información clave; estas instancias deben impulsar el funcionamiento de gobiernos abiertos; si hubiera casos de excepción, estos deben estar bien justificados en términos del posible daño social o el interés público que posea; las solicitudes de información se tendrán que sujetar a procesos expeditos, justos y que se tenga la posibilidad real de una revisión independiente en caso de respuesta negativa; los costos económicos desprendidos del acceso a la información deben ser solventados por el Estado; las reuniones de las instancias públicas preferentemente deben realizarse con carácter público; las leyes que obstaculicen el principio de máxima apertura de la información deben ser replanteadas; los ciudadanos que colaboren con las prácticas de máxima publicidad sobre prácticas corruptas o conductas indignas deben gozar total protección.

Sin embargo, la transparencia como tema surge a principios de los años noventa destacando una transición hacia la sociedad más informada del quehacer gubernamental, que se refiere al tipo de individuos que se preocupan por transformar sus instituciones públicas en instancias más rectas y apegadas al Estado de derecho. El argumento de fondo es que los mecanismos de transparencia poseían una serie de pautas que consolidarían la legitimidad hacia el Estado democrático, ya que, como instrumento de publicidad, contribuía notablemente a disminuir los índices de corrupción, y como instrumento de generación de reportes oficiales, podía coadyuvar a incrementar la eficiencia administrativa del Estado.

La experiencia internacional afianza al derecho a la información en términos de una sistematización de la transparencia; los esfuerzos de países como España y Gran Bretaña son

ejemplos de la necesidad de legislar, reglamentar y generar instrumentos que generen confianza en la práctica gubernamental. Es cierto que la finalidad de la transparencia en un inicio consistía en combatir el grave problema corrupción, aspecto que hoy en día sigue en el debate. No obstante, el desarrollo de estos instrumentos permitió considerar la posibilidad al ciudadano de adentrarse y conocer el funcionamiento interno de las estructuras gubernamentales, independientemente si existe o no corrupción, en otras palabras, puede aprender cómo funciona el gobierno y por lo tanto hacer crítica con conocimiento de causa.

El caso de México en términos de la transparencia nos remite inevitablemente a la experiencia electoral, es decir, la pauta que la democratización nos dejó que fue la de crear reglas claras e instituciones autónomas como el IFE para garantizar elecciones de gobernantes limpias y justas. Este proceso tuvo un inicio con las reformas constitucionales de 1977 que fortaleció el derecho de manifestar ideas, es decir, la reforma del Artículo 6 que estableció que el derecho a la información estaría garantizado por el Estado. Precisamente en los noventa se dieron estas certezas al incrementarse los niveles de participación electoral desencadenándose una serie de reformas constitucionales en 1993, 1994, 1996 y 2007 que se centraron en perfeccionar el fundamento constitucional de garantizar un ambiente democrático en el proceso electoral y que la ciudadanía fuera cada vez más cercana a los procesos de gobierno en términos de su participación más activa.

Estos escenarios se corresponden con las elecciones presidenciales en la década de los noventa culminando en el año 2000, donde por primera vez en 70 años hubo un cambio de dirección política en el gobierno vía el sistema democrático, mismo que aceptaba un sistema de partidos y la libertad de elección de los ciudadanos.

Luego se dieron los siguientes pasos formales hacia la consolidación de la transparencia como elemento infaltable en el marco normativo nacional. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (LFTAIPG) de 2002 con su respectivo reglamento representó ese nuevo nivel normativo e instrumental a través de la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y sus procedimientos concretos, aspectos que requerían con urgencia los principios de Transparencia y publicidad de la información, misma que fue producto de una intensa lucha de la sociedad civil para que el gobierno reconociera este elemento central de las democracias actuales.

Sin embargo, estos pasos lógicos no se dieron de forma inmediata en las legislaciones locales de las entidades federativas. Al principio, los estudios de las facultades normativas del derecho de acceso a la información y transparencia en las entidades federativas no se sujetaban a los estándares establecidos a nivel internacional. Dichas limitaciones en general se concentraban en tres aspectos: 1) la búsqueda por la modernización pública para que se cumpliera con los criterios de eficacia, eficiencia, transparencia y calidad de gobierno en base a las nuevas disposiciones de la LFTAIPG; 2) la discusión sobre la profesionalización de los instrumentos de acceso a la información y transparencia y; 3) el afinamiento de los principios normativos de máxima publicidad, la protección de datos personales, información confidencial y/o restringida y su uso eficaz.

La evolución del tema comenzaba a fortalecerse en el ámbito federal desembocando en el 2007 cuando se reforma el Artículo 6, año que representó una nueva etapa de la transparencia en México, estableciéndose el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (DAIPG), misma que especificaba que el acceso a la información gubernamental tiene la categoría de derecho fundamental la cual debe ser acatada por todos.

En ese sentido, el papel de la sociedad civil ha sido un factor importante en la consolidación del actual marco normativo de la transparencia en México. Desde la década de los 80's se empiezan a combinar las disputas por el fortalecimiento del Estado de derecho en donde las corrientes de la sociedad civil independientes de los partidos políticos. En los años 90's empezaron a fortalecerse y a tener mayor presencia a través de organizaciones como Alianza Cívica, ideada como una articulación de los diversos movimientos regionales y de las principales redes de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en México.

El punto de quiebre se da a mediados de los noventas, cuando se sientan las bases para establecer la posibilidad de que cualquier ciudadano interesado vigile el accionar del gobierno, o sea, decida ejercer el derecho a saber para decidir qué le conviene. A la par, a nivel internacional se estaban generando diversos planteamientos que trataban de explicar a través de metodologías de medición un grave problema de los gobiernos en el mundo, la corrupción.

En ese sentido, *Transparency International* se dio a la tarea de elaborar y utilizar un *Índice de Percepción de la Corrupción* para mostrar de forma palpable la urgencia de instaurar mecanismos de transparencia para combatir esta dificultad crónica en correspondencia con lo que las ONG's

en México comenzaban a plantear. El panorama para México no era alentador, se tenía la percepción internacional de un país con serios problemas de corrupción en las estructuras de gobierno. Las experiencias de los primeros intentos por medir la corrupción y saber qué hace el gobierno a nivel federal trajeron consigo una primera exposición hacia la sensibilización de la opinión pública y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

El gran debate para el caso de México en relación a las implicaciones del derecho de acceso a la información pública gubernamental se ha gestado después de la alternancia en el poder Ejecutivo federal del año 2000. Los datos sobre la corrupción, así como las recomendaciones internacionales por establecer pautas hacia la transparencia en el gobierno como un proceso de consolidación de la democracia y un instrumento confiable para elevar la confiabilidad en el desempeño del gobierno.

Precisamente, los foros académicos a principios del siglo XXI planteaban a la transparencia y a la rendición de cuentas como elementos fundamentales de cualquier gobierno democrático, puesto que representan mecanismos de gobernanza, generan condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos gubernamentales y también contribuyen a la apertura de nuevos canales de comunicación entre el Estado y los diversos actores sociales. Asimismo, su difusión y aceptación se relaciona con una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público, puesto que significa someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos a la revisión crítica de parte de la sociedad.

En ese sentido, el balance de instrumentos normativos de control, acceso a la información y transparencia y rendición de cuentas en México entre 1999 y 2009 es de nuevos formatos de los instrumentos de control interno; la creación de órganos especializados para el control gubernamental dotados de mayor autonomía; la consolidación de instituciones y procedimientos de acceso a la información pública y la transparencia; la especialización de órganos técnicos de vigilancia de las acciones de gobierno que trascienden a las esferas internas. Sin embargo, los instrumentos hacia la rendición de cuentas se encuentran estancados.

Respecto a la instrumentación del derecho, en México se cuenta con una estructura institucional que se encargue de la defensa del derecho a la información pública, es decir, el IFAI creado en 2003. Su instauración respondió a la necesidad de apoyar en el establecimiento de los criterios

para la reserva, la capacitación y el apoyo técnico para publicar información y responder a solicitudes de parte de las dependencias federales, creando directrices sobre el manejo de datos personales y notificando a las contralorías internas los casos de supuesta infracción de la LFTAIP.

El IFAI actualmente utiliza un sistema electrónico denominado INFOMEX I-II (antes SISI), que consiste en una serie de pasos sencillos para registrar las solicitudes de información vía internet y que va indicando los pasos a seguir con el fin de que las preguntas de los usuarios lleguen a los sujetos obligados que en este caso serían las entidades federales, aunque actualmente establecen vínculos para hacer preguntas a las entidades federativas también. La evidencia en el aumento de las solicitudes de información es creciente, sin embargo, el desafío hacia la calidad de la información aún se mantiene.

La lucha contra el hermetismo es intensa, incluso la transparencia comienza a florecer de forma restringida desde que se plantea en la normatividad federal. Su naciente arraigo en las raíces del sistema político se dice, depende de los esfuerzos de la sociedad civil para empujar a procesos benignos a la sociedad y mejorar procesos internos del gobierno. En 2003 se comenzaba a notar la existencia de múltiples resistencias de diferentes entidades federativas en México a establecer sus marcos normativos e institucionales del derecho de acceso a la información y la transparencia, tal como el caso de Baja California. Sin embargo, los Estados fueron obligados a instaurar estos marcos normativos. Este proceso llevó a que más de la mitad de las entidades federativas incorporaran en su marco legal una Ley entre el 2002 y el 2004, lo que incluye también la creación de sus propios instrumentos como el IFAI. Según el estudio de Villanueva, Gómez y Pacheco (2005), estos marcos normativos e institucionales estaban aún muy por debajo del ideal para establecer verdaderas prácticas de transparencia en las entidades federativas, ya que el estudio calificó con un 7.02 de promedio nacional en materia de acceso a la información en México.

Los servidores públicos y los políticos son fundamentalmente actores que tienen diversos intereses, entre los que destacamos los políticos y, por ende, presentan serias resistencias hacia a la transparencia en términos de su cultura burocrática que esconde información, los resguarda cual, si fueran secretos de Estado y se ocultan en la opacidad para no responder a nadie por sus actos, aunque no sean corruptos o ineficientes, es un aspecto de cultura o costumbre.

Precisamente el estudio de Pacheco (2006) demostraba que los ciudadanos tienen la idea de preocuparse por la información en manos del gobierno y por la evaluación del desempeño del mismo, pero que contrastaba de forma importante con la percepción de la cooperación gubernamental, la cual resultó ser baja. Estas tendencias indicaban un profundo desinterés aunado a una baja percepción de los métodos de acceso a la información gubernamental disponibles, producto de esa debilidad normativa e institucional de la transparencia en México.

5.3 Nivel de desarrollo de la Transparencia en el periodo 2002 – 2010.

Para el año 2008, las 32 entidades federativas del país ya contaban con una ley de acceso a la información y transparencia local. En el caso de Baja California, la normatividad de acceso a la información se aprueba en 2005, pero no fue sino hasta septiembre de 2010 que se reformó la ley para crear un organismo garante. Lo que se tenía era un órgano semiautónomo denominado Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California instaurado en el mismo año de aprobación de la ley del 2005. Estos aspectos tuvieron mucho que ver en el actual nivel de la transparencia de la entidad, ya que en la actualidad es catalogada como de las últimas entidades en establecer su marco jurídico, los hechos de reforma en los periodos de 2002-2005 y 2007-2010 en las leyes locales avalan este argumento.

La experiencia de la entidad en materia de la transparencia no se entendería sin tomar en cuenta los aspectos de la democracia electoral experimentada en 1989 con el triunfo del Partido Acción Nacional en Baja California; este hecho se vincula con la emergencia de una sociedad civil organizada, la cual se explica en términos de sus motivaciones (crisis política abierta debido al fraude de 1988 y la abrupta modernización neoliberal) para implicarse en el juego por el poder, misma que se atrajo la participación masiva en la observación de las elecciones de 1994. Este contexto de participación electoral estableció ciertos rasgos que se habían considerado como elementos naturales de la democracia en Baja California. Esto significaba la oportunidad de la sociedad local de insertarse en esquemas de gestión pública que tuvieran como prioridad las demandas de la población, y que con ello los gobernantes buscaran en estos esquemas nuevas formas de legitimización ante su sociedad.

Otro factor a considerar en el proceso local son los antecedentes normativos que no solamente se reducen a la experiencia federal en 2002, sino que resaltan también las legislaciones ambientales acerca del derecho de acceso a la información pública ambiental, que en el caso de México, se reflejara en la reforma la LGEEPA en 1996 introduciendo el Derecho a la Información; la repercusión en la entidad se plasmó con la reforma a la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Baja California en 2001.

También se destacan las primeras preocupaciones sobre el problema de la corrupción en la entidad y en los municipios, particularmente los señalados por el *Consejo Ciudadano por la Transparencia y Combate a la Corrupción, A.C.*, y de esta se reconocen los esfuerzos de *Alberto Capella* y *Ernesto Villanueva* y el editor del periódico *Frontera Raúl Ruiz*. A ellos se les puede reconocer como precursores de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California aprobada en 2005, quienes consideraban importante impulsar el derecho a la información y la transparencia, para que se pusiera en manos de la ciudadanía los elementos para exigir la legalidad en las prácticas del gobierno estatal y municipal.

Pero también la sociedad civil ha tenido sus representantes formales en ciertos grupos civiles locales como el caso de Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental en cuanto a la promoción y defensa del derecho a saber, el derecho al acceso a la información gubernamental y las prácticas de transparencia en las instancias públicas del Estado.

Respecto al análisis normativo e institucional de la transparencia en Baja California, utilizando el marco de 2005, en base a la evidencia de los 17 indicadores propuestos por Villanueva, Gómez y Pacheco (2005) y nuestra propia categorización, se concluye que el balance normativo ha sido regular en términos de los principios de máxima publicidad y especificidad y de una gran debilidad en términos institucionales al no haber contemplado un órgano garante autónomo desde el inicio.

La evidencia respecto a la normatividad e instrumental jurídico, señalamos que esta ha ido apareciendo de forma tardía a los ojos de los defensores de la transparencia. Desde nuestro punto de vista analítico, consideraríamos que pertenecería a tres tipos de categorías: categoría 3 si son normas fuertes y garantistas del derecho de acceso a la información y la transparencia; categoría 2 si son normas mínimamente garantistas e instrumentales y; categoría 1 si son normas débiles e

inconexas. Los balances que se mostraron en el capítulo III, así como las opiniones expertas de los actores en el capítulo IV corroboran esta categorización. El balance al respecto queda como sigue:

Tabla V.1. Eje Normativo e Instrumental Jurídico

| Fuertes y Garantistas (3) | Mínimamente garantistas, Instrumentales, prácticos (2) | Débiles, inconexos (1) |
|----------------------------------|---|-------------------------------|
| | ✓ Baja California | |

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de las entrevistas.

Claro que las visiones de las unidades de Transparencia puedan no estar de acuerdo completamente con esto dado que es su materia prima de trabajo, sin embargo, conceden el hecho de que estudios externos con posturas objetivas como las del CIDE y de PFEA han respaldado este diagnóstico. Ciertamente la nueva normatividad del 2010 se puede considerar mejor que la del 2005, no obstante, el balance de esta nueva normatividad deberá ser puesta a prueba en base a otros criterios que se correspondan con las exigencias de calidad de las leyes actuales.

En relación a la presencia de órganos garantes e implementación administrativa, el consenso de los actores es que Baja California adoleció de la ausencia de un instituto o comisión debidamente facultada e instrumentada, con un grado de autonomía pleno para defender el derecho de acceso a la información y la transparencia. Lo cierto es que la cultura de transparencia quedó muy rezagada ante la falta de un órgano que se encargara de difundirlo de manera constante y dejó muy endeble los siguientes pasos hacia la búsqueda de esquemas de transparencia que se relacionaran con una transparencia clara o de entrega de informes de calidad y, por ende, no se ha podido avanzar plenamente hacia la rendición de cuentas dura.

Asimismo, a pesar de que estas facultades se las delegaron al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el órgano garante resultaba crucial para tener la certidumbre institucional de una defensoría del derecho de acceso a la información en cuanto a la resolución de controversias entre los sujetos obligados y los ciudadanos. En gran medida, esto desanima a los usuarios del derecho, lo cual impacta en las prácticas de acceso a la información.

La clasificación para indagar el estado actual de la transparencia en Baja California de acuerdo a la presencia del órgano garante e implementación administrativa se basa en las siguientes categorías: categoría 3 si en la entidad existe un órgano garante con amplios recursos, personal capacitado y mecanismos apropiados de gestión y difusión de la transparencia; categoría 2 si en la entidad se cuenta con una estructura administrativa con recursos escasos, personal con aprendizaje inicial en el tema y un diseño de mecanismos de implementación y; categoría 1 prácticamente no se tiene. El balance al respecto queda como sigue:

Tabla V.2. Eje órgano Garante e Implementación Administrativa

| Con amplios recursos, personal capacitado y mecanismos apropiados de implementación (3) | Recursos escasos, personal con un aprendizaje inicial en el tema y diseño de mecanismos de implementación (2) | Prácticamente No (1) |
|--|--|-----------------------------|
| | ✓ Baja California | |

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de las entrevistas.

La presencia del Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California y los trabajos de las Unidades de Transparencia y Acceso a la Información estatal y municipales han sido los referentes oficiales para consolidar el derecho de acceso a la información, así como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de acuerdo a la normatividad recién abrogada en el Estado. Sin embargo, sus alcances limitados en cuanto a recursos económicos, humanos y de tiempo han hecho que sus esfuerzos no trasciendan más allá de lo que se requiere, es decir, la falta de elementos de gestión pública en sus procesos de producción y entrega de información pública que ha ocasionado que la transparencia no alcance a ser percibida por la mayor parte de la población en el Estado en términos del valor público. La calidad de la información está sujeta a desconfianzas y por ende, la transparencia se ha catalogado como del tipo opaca.

Al respecto, la postura del consejo es que resultaba necesario contar con un órgano garante del derecho de acceso a la información autónoma y con recursos propios. En el capítulo IV dimos cuenta de esta historia que encabezaba el presidente de dicho consejo y de acuerdo a su perspectiva

es que el órgano garante tiene la gran responsabilidad de difundir el derecho a la información y que el enorme déficit partía precisamente de este aspecto.

Acerca de las unidades de transparencia, el aprendizaje es inicial en la medida en que los testimonios apuntan a que los recursos humanos en estos órganos son en su mayoría gente joven que cuando entraron a trabajar comenzaron prácticamente en cero y tuvieron que ir aprendiendo sobre la marcha. Por ejemplo, PFEA en concordancia con la primera titular de la unidad concentradora de transparencia en el Estado impartieron cursos de sensibilización del derecho de acceso a la información y esta última comenzó por el diseño de la gestión de las solicitudes de información (elaboración de un reglamento) del poder ejecutivo; también se tiene que tomar en cuenta los monitoreos ciudadanos iniciados en 2007 por parte de PFEA; varios de los órganos de transparencia orientaron sus trabajos internos en base a estos ejercicios para cumplir con sus obligaciones.

Sin embargo, han descuidado casi por completo la calidad de la información que entregan al ciudadano, es decir, sus facultades no han alcanzado a incidir en las conductas de los sujetos obligados a que entreguen información con rasgos hacia la calidad puesto que no han establecido criterios o indicadores propios del desempeño, han presentado acciones proactivas en el tema de la transparencia de forma inicial, producto de su escasez de recursos humanos y técnicos y finalmente han enfatizado sus acciones hacia los insumos más que a la calidad de la información que han puesto en manos de los ciudadanos a través de los portales de transparencia o vía solicitud de información.

En base a los testimonios, los responsables de las áreas de transparencia coinciden en que esto depende de los sujetos obligados y no tanto de ellos, esto debido a que se les ha señalado como los grandes contenedores de información siendo que su papel es el de facilitadores. Sin embargo, en base a este razonamiento, es posible que las agencias encargadas de recopilar la información establezcan no sólo los pisos mínimos que la ley o los reglamentos internos les marcan. Estos pueden ir más allá de su función y establecer filtros de calidad de la información que les entregan.

En relación a la relevancia y episodios públicos donde se han defendido los principios de la transparencia y el derecho de acceso a la información de parte de los órganos administrativos y funcionarios, el sentir general es que esto se ha dado de forma aislada. Tomando en cuenta la falta del órgano garante como un gran eje, estos episodios sólo se pueden ver en las arenas de discusión como las conferencias de prensa que organiza PFEA donde funcionarios de las unidades de transparencia han hecho declaraciones públicas a favor de los principios de la normatividad. Veamos el siguiente cuadro para ubicar a la entidad de acuerdo a tres categorías:

Tabla V.3. Eje Episodios de defensa de la Transparencia

| Han tenido lugar eventos, episodios en los que los órganos administrativos o funcionarios hayan protagonizado una defensa clara y vigorosa de la transparencia (3) | Esporádicamente (2) | Prácticamente No (1) |
|---|----------------------------|-----------------------------|
| | ✓ Baja California | |

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de las entrevistas a informantes.

De acuerdo a los testimonios, algunas presidencias municipales y también el jefe del ejecutivo estatal han mostrado un gran interés por cumplir con la normatividad; sin embargo, en la búsqueda de una transparencia integral es donde el discurso queda corto en cuanto a su efectividad y alcance.

Las evidencias de esto lo relacionamos con la falta de voluntad del poder legislativo, provocadas en parte por el costo político de la defensa del derecho de acceso a la información y la transparencia que hace que los legisladores estén más preocupados por el cargo futuro que desempeñaran y temen por su bienestar político. Esto queda explicado por la falta de compromiso real por aprobar las normas en tiempo y forma, es decir, la aprobación de la ley federal en 2002 y la elevación del derecho de información gubernamental a rango constitucional en 2007.

También, esto se asocia con la calidad de la democracia que vive actualmente el Estado, en términos de una desaceleración de la democratización evidenciada por los bajos niveles de

participación ciudadana en los procesos electorales de la última década. En ese sentido, la lectura es que la democracia electoral se sigue manteniendo como el medio por el cual se evalúa el desempeño del gobierno y en esa participación también se concentra la posibilidad de exigir transparencia, cosa que en el Estado no ha sucedido a plenitud.

Por lo tanto, y recuperando la experiencia de la iniciativa ciudadana por instaurar una nueva ley de transparencia en el Estado que culminó en 2010, la transparencia está en función de tres aspectos: una lucha desde la ciudadanía organizada por un marco jurídico solvente; una resistencia legislativa al proceso de conformación del derecho de acceso a la información y el órgano que lo garantice; y unos medios de comunicación pasivos hacia el tema. En otras palabras, los únicos que han estado implicados en una defensa plena de la transparencia han sido las organizaciones ciudadanas locales como Proyecto Fronterizo y el propio Consejo ciudadano de transparencia.

Respecto a la sociedad civil y organizaciones sociales, resulta muy loable la lucha y persistencia de muchos años de PFEA para impulsar el derecho a saber y después que se aplicara mediante las prácticas de vigilancia ciudadana, así como pugnar por una normatividad digna del derecho de acceso a la información y la transparencia en la entidad. No obstante, pretendemos señalar la gran complejidad de la transparencia en base a una categorización de la sociedad civil relacionada a esta temática.

Tendremos una categoría 3 cuando existan múltiples organizaciones sociales, individuos involucrados, actores no gubernamentales que consideren tres aspectos: a) Hayan impulsado la transparencia; b) Tengan recursos y competencia técnica y; c) Tengan un nivel mínimo de formalización (igual o más de tres años de existencia). Será categoría 2 cuando se tenga un número reducido de organizaciones (entre 1 y 5) que mantengan los tres aspectos de la categoría 3 y; Será categoría 1 cuando la sociedad civil esté dispersa, sin capacidad organizativa ni técnica y además que se muestre apática e inconsistente hacia los temas de transparencia y derecho de acceso a la información.

Tabla V.4. Fortaleza de la Sociedad Civil

| | | |
|---|---|---|
| <p>Hay múltiples organizaciones sociales, individuos, actores no gubernamentales que: a) Hayan impulsado la transparencia; b) Tengan recursos y competencia técnica; c) Tengan un nivel mínimo de formalización (igual o más de tres años de existencia) (3)</p> | <p>Hay un número reducido de organizaciones (entre 1 y 5) que tienen las características anteriores y asumen un rol de liderazgo (2)</p> | <p>La sociedad civil está dispersa, sin capacidad organizativa ni técnica y se muestra apática e inconsistente (1)</p> |
| | <p>✓ Baja California</p> | |

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de las entrevistas a informantes clave

De acuerdo a las evidencias recopiladas, la sociedad civil en Baja California ha tenido un protagonista, PFEA, organización que identificó un gran vacío en las normatividades acerca del derecho a la información ambiental, lo que impacto en la percepción de la falta de interés en la transparencia gubernamental no sólo del gobierno, sino de la sociedad. Desde su campo de acción, siempre ha procurado hacer los llamados al resto de la sociedad a sumarse por la instauración de un marco legal consistente con el derecho a la información pública.

Como apreciamos, en Baja California se tiene un número reducido de organizaciones de la sociedad civil que han tomado la responsabilidad de fomentar la transparencia, particularmente sólo uno, PFEA que tiene casi los veinte años de existencia y eventualmente esta organización se las ha ingeniado para ir sumando voces a esta causa, que adoptaron desde su convicción por el cuidado del ambiente y el desarrollo sustentable de la región fronteriza. Resulta muy notable cómo se han hecho de recursos y competencia técnica para impulsar la transparencia en el estado a tal grado que es un referente muy importante a nivel nacional e internacional en el impulso práctico del derecho a la información del gobierno.

Esto explica en buena medida por qué la tardanza en establecer un marco normativo e institucional adecuado de la transparencia en Baja California en los últimos nueve años desde la aprobación de la norma federal en 2002 a nivel federal. Este rezago nos colocó en una posición incómoda, es decir, podemos argumentar que estamos en una tipología de transparencia de tipo opaca, es decir, sí contamos con capacidades para hacer que las entidades y dependencias gubernamentales locales pongan en manos del ciudadano la información de oficio y cierta documentación vía las solicitudes

de informes. Sin embargo, no contamos con criterios de nueva gestión pública que revisen la calidad de dicha información, por lo cual no estamos en condiciones de afirmar que existe una transparencia clara o bien, no tenemos elementos suficientes para discutir una rendición de cuentas ya sea blanda o dura.

No obstante, la transparencia en la entidad no se puede entender sin destacar que su marco normativo actual es producto de una demanda ciudadana local encabezada por PFEA, el ex Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California y muy ligado a este último las organizaciones empresariales locales como la COPARMEX. El argumento es que la transparencia gubernamental ha dependido del empuje de la sociedad civil por hacer valer su derecho a saber.

Al respecto, podemos establecer una tipología del proceso de transparencia en la entidad en base a las distintas perspectivas que abordamos en la tesis. En primera, desde la postura de los actores políticos y gubernamentales, establecemos un *fuerte impulso* en la medida que asuman un rol fuerte siempre y cuando estuvieran empujados las normatividades en los tiempos que se requirieron, que trataran de consolidar a los órganos administrativos adecuados y que buscarán promover casos con real vigor; de lo contrario se catalogarían como de un *débil impulso*.

En segunda, desde la sociedad civil y la ciudadanía, se considera que estos han dado un fuerte impulso en términos de que han asumido un rol protagónico en el empuje de las normatividades en cuanto a su instauración en Baja California y en su cumplimiento; asimismo, ejerce vigilancia de forma organizada hacia los órganos administrativos públicos y que hubieran promovido casos con real vigor; de lo contrario se catalogarían como de un *débil impulso*. En ese sentido construimos la tipología en base a estos términos, véase la siguiente tabla.

Tabla V.5. Tipología del Proceso de Transparencia en Baja California

| | Desde el Gobierno | | |
|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------------|
| Desde la Sociedad Civil | | <i>Fuerte Impulso</i> | <i>Débil Impulso</i> |
| | <i>Fuerte Impulso</i> | | ✓ <i>Baja California</i> |
| | <i>Débil Impulso</i> | | |

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de las entrevistas a informantes.

La evidencia sugiere una presencia emergente del gobierno, es decir, no ha sido clave en el proceso de consolidación de la transparencia; mucho de esto se debe al débil trabajo legislativo desde el 2002 cuyo patrón se replicó en 2007, impactando en la percepción desde afuera hacia el proceso de transparencia en la entidad.

Lamentablemente este hecho pesa demasiado en opinión de los interesados y pone en una situación comprometedoras al proceso de transparencia pese a las acciones concretas de las Unidades de Transparencia en la medida en que es un proceso integral y no en partes. En ese sentido, el rol de la sociedad civil ha tenido que ser de gran impulsor del derecho, en principio a saber lo que hace el gobierno en Baja California en todos sus niveles y después consolidar el buen hábito de la vigilancia ciudadana.

Se reconoce un fuerte impulso de parte de PFEA, del Consejo Ciudadano y de voces autorizadas en el tema. Sin embargo, sus acciones son limitadas en cuanto a sus alcances para difundir el derecho, aunque se reconoce el gran compromiso con la transparencia al siempre estar pendientes de los foros de discusión, muchos de ellos organizados por ellos. Así como también al notable esfuerzo por consolidar una herramienta analítica de evaluación de las obligaciones de transparencia primero en los municipios y luego hacia la entidad.

Con estas evidencias, es posible argumentar que, si la transparencia en Baja California ha estado estancada en cuanto a su normatividad e institucionalidad, este se ha dado por el desinterés legislativo y el vago empuje de la administración pública hacia el tema. Como vemos, la

categorización de la transparencia se da en un nivel intermedio gracias a los esfuerzos de la sociedad civil, que, a pesar de sus límites en recursos, han podido penetrar poco a poco en la sensibilidad gubernamental y aunque han sido ignorados en la mayoría de las veces, jamás han quitado el dedo del renglón.

Otras entidades han tomado la delantera y la iniciativa que Baja California soltó en materia de transparencia, actualmente los estudios del CIDE colocan a Baja California en el penúltimo lugar a nivel nacional. Esto a la par de que culturalmente los avances institucionales se concentran en el IFAI y los institutos regionales, lo cual ha derivado en que los recursos materiales y humanos tiendan a consolidarse en estas y no en el territorio de la entidad ante la falta de un polo institucional de transparencia.

Ahora bien, el suceso reciente de la creación de la nueva ley denominada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California y en correspondencia, el nuevo órgano garante denominado Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California (ITAIBC), se han generado nuevas expectativas para el proceso de transparencia y la defensa del derecho de acceso a la información gubernamental, entre las que destacamos la posibilidad real de establecer medios de impugnación cuando la respuesta sea insatisfactoria o bien, nieguen la información. Dichas perspectivas señalan que se tiene que prestar atención a tres cosas como parte de una agenda:

a) Estar pendiente de la designación de los tres comisionados a fin de que no se politicen los cargos y se integren de personas con un alto sentido de responsabilidad, de servicio y, sobre todo, convencidos de que la transparencia es el gran ingrediente de la democracia en Baja California.

b) Que el nuevo órgano establezca de entrada una estrategia sólida de difusión de la cultura de transparencia entre los sectores de la sociedad en Baja California, con el fin de terminar con el gran rezago en la materia y que los ciudadanos se sientan más comprometidos y seguros en cuanto a su derecho de acceso a la información del gobierno y que los sujetos obligados respetaran su derecho siempre.

c) Que el nuevo órgano garante sea en verdad el organismo eje donde orbiten los actores involucrados para la defensa del derecho de acceso a la información, es decir, que las unidades de transparencia, sus enlaces y las organizaciones civiles como PFEA tengan un instituto en el cual apoyarse para arraigar la cultura de la transparencia y que se materialice una política de transparencia con todos sus elementos para avanzar al siguiente estadio de la democracia, la rendición de cuentas.

Podemos afirmar que en Baja California ha existido una política de transparencia en construcción y por lo tanto orientada por el clamor de la democracia y la apertura a estructuras más abiertas y responsivas; si bien se “cumple” con la ley en términos de una transparencia opaca, esta apenas daba para generar sinergias abundantes en materia de transparencia clara o rendición de cuentas blanda, al interior de las instancias obligadas por la ley en la medida que la sigan concibiendo como una rutina, que, aunque obligatoria, ha sido secundaria en cuanto a sus facultades.

En otras palabras, de acuerdo a los entrevistados, la mayor parte del aparato público no se identifica con la idea de entregar información valiosa, sino más bien, entregar información que se le obliga a otorgar. A pesar de los esfuerzos civiles en cuanto a la difusión del derecho de acceso a la información y de la capacitación a los servidores públicos, la política de transparencia como tal no se concibe, más bien se le aproxima más a un mandato que se tiene que cumplir y no hacia la responsabilidad como tal que transforme las rutinas a fin de favorecer el acceso a la información con miras a mejorar el desempeño de las entidades públicas y que representen productos de calidad y no insumos que no generan más que acumulación de datos sin sentido.

En ese sentido los testimonios apuntan a que los esquemas normativos de transparencia deben estar en correspondencia con una política de transparencia que garantice observar lo que produce el gobierno en el sistema, con miras a que aumente la credibilidad de las instancias gubernamentales en base a los resultados mostrados a los ciudadanos, es decir, la directriz es saber con precisión si se cumple con todas las disposiciones de la normatividad en términos de los criterios de calidad. Precisamente el nuevo órgano garante tendría esta tarea, dado que tendrá la especialización, los recursos y la disponibilidad para diseñar esta política. A continuación, enlistaremos los criterios básicos que podrían seguir según Merino (2008):

1.- Fortalecer el principio de la publicidad hacia la exigencia de documentar y hacer pública la información sobre las formas en que cada sujeto obligado toma decisiones, la idea es poder tener mayores elementos que la simple entrega de informes.

Recordemos que, en cualquiera de los discursos de la democracia, la transparencia se concibe como un derecho que debe ser garantizado por el Estado. Esto significa diseñar y crear mecanismos de vigilancia y control ciudadano que permitan corregir o ajustar, es decir, permite establecer un dialogo en términos de la Gobernanza, el gobierno participativo o gobierno compartido. Este podría ser otro punto en la agenda de investigación, un acompañamiento analítico hacia la definición e implementación de indicadores del desempeño en base a estos criterios de transparencia.

2.- Se deben establecer verdaderos principios de inclusión, es decir, preguntarse quién debe saber en términos de su posible intervención, es decir, evitar por todos los medios que se excluyan a posibles participantes.

La transparencia es un fenómeno integral que incumbe a todos los actores, sean políticos y/o ciudadanos, en la consolidación del derecho de acceso a la información gubernamental, la consolidación de instrumentos institucionales internos a las estructuras públicas que respondan a las peticiones de información y también el compromiso responsable de entregar la información no sólo en términos de tiempo y forma, sino de calidad a fin de que se use para algo más saludable para la democracia, la rendición de cuentas ya sea blanda o dura.

3.- Se tiene que desarrollar ampliamente la capacidad de verificabilidad, es decir, las capacidades de documentar y constatar de forma contundente, que las decisiones y procesos se llevaron a cabo en correspondencia con las normas y procedimientos a los que se sujetaron. Esto representaría un control de calidad.

En México como en Baja California, es indispensable que se sigan gestando esfuerzos de monitoreo ciudadano que impulsen el derecho al acceso a la información y que fomenten la transparencia en las instancias gubernamentales con miras a su rendición de cuentas. Ahora el reto es que la información sea de calidad, es decir, tenga un valor público que se exprese y se manifieste

en reacciones y acciones ciudadanas cotidianas que lo hagan participante crítico de la gestión gubernamental. En Baja California el reto es aún mayor ya que tiene que recuperar el tiempo perdido en base a una optimización de recursos, la historia ya nos hablará sobre esto.

4.- Establecer claramente quién o quiénes son responsables de sus funciones que lleva a cabo, es decir, también deben someterse a los principios de documentación y verificación de sus actos. Esto facilitará el rastreo de responsabilidades y mejorarán las relaciones en términos proactivos, es decir, verdaderos responsables de sus actos públicos.

Precisamente la falta de un órgano garante hizo que se concentraran esfuerzos ciudadanos valiosos en su instauración en el estado, lo cual no permitió que estos recursos se optimizaran en otras tareas de relevancia para la transparencia, como la difusión focalizada y la concentración en la mejora de la calidad de la información, es decir, este tiempo pudo aprovecharse para mejorar la actual legislación a fin de que la información entregada estuviera ponderada en base al valor público.

REFERENCIAS

- Ackerman, J.M. (coord.) (2011). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. Siglo Veintiuno editores.
- Ackerman, J. y Sandoval, I. (2007). *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, IFAI Cuadernos de Transparencia.
- Ackerman, J. M. (2006). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, serie: Cultura de la Rendición de cuentas, No. 9, México, D.F: Auditoría Superior de la Federación.
- Ackerman, J. M. (2006). *Rendición de Cuentas, Transparencia y Legalidad, Diplomado en Transparencia, Combate a la Corrupción y Estado de Derecho*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría de la Función Pública, 9 de octubre, México, D.F
- Ackerman, J. M. (2004). *Sinergia Estado-Sociedad en pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial*, Documento de Trabajo del Banco Mundial, No.31, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Adenauer, K. (2000). Diálogos de la Comunicación, *Mensual, núm. 63, Perú, diciembre*.
- Aguilar, J. A. (2007). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia, No. 10, IFAI, México.
- Aguilar, L.F. (1996). El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. En A. Hernández (coord.) *¿Hacia un nuevo federalismo?* (pp.3 - 37). FCE. COLMEX, México.
- Alarcón, V. y Bermúdez, D. (1988). Orden jurídico y seguridad nacional: algunas consideraciones teóricas. *Crítica jurídica* N° 9, Puebla: Universidad Autónoma de Puebla, pp. 83-95.

- Álvarez, M. (1995). *Municipio y Democracia: Tesis y Prácticas de gobierno del Partido Acción Nacional*, EPESSA, México D.F.
- Anaya, V. (2002) Marco Teórico del Gobierno y la Gestión Municipal, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, El gobierno y la gestión municipal en México*. Primera parte, Número 64, pp. 13
- Amador, J.C. (2008), *Rendición de cuentas de los gobiernos locales*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo núm. 59, noviembre.
- Añez, C. (2004). El estado del bienestar social y el neoliberalismo ante los derechos laborales, *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, volumen (X) enero – abril.
<https://www.redalyc.org/pdf/280/28010106.pdf>
- Arellano, D. (2008), Transparencia y Organizaciones Gubernamentales, En Ackerman, J. (coord.) *Más allá del acceso a la información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho* (pp. 263 – 181). Siglo XXI.
- Arellano, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público: Del pensamiento Estratégico al cambio organizacional*, FCE, México.
- Arzaluz, S. y Jurado, M. (2006). Estrategias de combate a la pobreza. El programa Hábitat en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Nogales, Sonora y Ciudad Juárez, Chihuahua, *Revista Región y Sociedad*, vol. XVIII, núm. 37, El Colegio de Sonora.
- Arzaluz, S. (2005) La utilización del estudio de caso en el análisis local, *Revista Región y Sociedad*, vol. XVII, núm. 32, enero abril, El Colegio de Sonora.
- Avritzer, L. (2002). O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte, EN Dagnino, E (ed.): *Sociedade civil e espaço publico no Brasil*, (pp. 17-45). Editora Paz e Terra, Sao Paulo.

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento- Banco Mundial. (1997). *El Estado en un mundo en Transformación: Informe sobre el Desarrollo Mundial*.

<http://documents1.worldbank.org/curated/ar/701691468153541519/pdf/173000WDR0SPANISH0Box128708B00PUBLIC0.pdf>

Behn, R. D. (2001) *Rethinking democratic accountability*, Brooking Institution Press, Washington, D.C.

Bresser, L. C. y Cunill, N. (eds.) (1998). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Paidós-CLAD, Buenos Aires.

Bobbio, N., (2006), *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Fondo de Cultura Económica.

Bolivar, L. (1999). La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: el Papel de la sociedad civil. En *INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (IIDH): Memoria. I Curso Interamericano sociedad civil y derechos humanos*, IIDH, San José de Costa Rica.

Bonilla, J. (2003). Perspectiva de la descentralización en México con énfasis en el sector salud. En Solórzano, C. (coord.) *Experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, Instituto Nacional de Ecología.

Borja, J. y Castells, M. (1997), *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Ed. Taurus.

Bovens, M. (2002), Information Rights: Citizenship in the information Society, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10, No. 3. 317-341.

Bruff, H. (2006), *Balance of Forces: Separation of Powers Law in the Administrative State*, Carolina Academic Press, Durham, North Carolina.

Cabrero, E. (coord.). (1995). *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, Ed. Porrúa.

Cárdenas, J. (2004), *El Modelo Participativo y Deliberativo, en Cuestiones Constitucionales*, UNAM, México, Julio-diciembre, 55-89

Carles, R. y Miquel, S. (2005), *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, CIDOB.

Carpizo, J. (2001). Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXXIV, núm. 100, enero - abril, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 71-99.
<https://www.redalyc.org/pdf/427/42710003.pdf>

Cámara de Diputados, (2007), Gaceta Parlamentaria, número 2379-I, jueves 8 de noviembre. <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/nov/20071108-I.html>

Cámara de Diputados, Diario de Debates, (28 de agosto de 2008; 6 de abril 2006; 02 de agosto de 1996; 19 de abril de 1994; 3 de septiembre de 1993; 4 de abril de 1990; 6 de diciembre 1977),http://www3.diputados.gob.mx/camara/002_informacion_parlamentaria/a_servicios_parlamentarios/c_servicios_del_diario_de_los_debates

Cejudo, G. y Ríos, A. (2009), *La Rendición de Cuentas del Gobierno Municipal, Reporte de Investigación*, Proyecto CIDE-Hewlett La Estructura de la Rendición de Cuentas en México.

Cejudo, G., Sánchez, G. y Zabaleta, D. (2007), *La Calidad de Gobierno en el ámbito estatal: Una propuesta conceptual y un índice preliminar*, División de Administración Pública, CIDE.

Chapman, W. (1992), Crónica resumida del proceso de control gubernamental y Comentarios sobre la nueva ley de reforma del régimen de control de la administración financiera del Estado. En *Régimen de la Administración Pública*, N° 169, Buenos Aires, 1992.

Cossío, J. R. (2008), Transparencia y Estado de Derecho. En Ackerman, J. M. (coord.) *Más allá del acceso a la información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. (pp. 100-116). Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, U de G, Cámara de Diputados LX Legislatura y Centro de estudios sobre la transparencia y el acceso a la Información, México.

Crozier, M., Huntington, S., y Watanuki, J. (1975). *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.

De la Peña, J. (2004) *Rendición de Cuentas en las Instituciones Públicas de Educación Superior* [Tesis en Ciencias con Especialidad en Administración IPES], Instituto Politécnico Nacional-UPIICSA, México.

<https://www.repositorionacionalcti.mx/recurso/oai:repositorio.upiicsa.ipn.mx:20.500.122/71/116>

Diamond, L. y Morlino, L.(coords.) (2005), *Assessing the Quality of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, USA.

Díaz, A., (2003), El TLCAN y el crecimiento económico de la frontera norte de México, *Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 12, diciembre.

Duetusch K., (1970), *Política y Gobierno*, FCE, México.

Elazar, D. (1987), *Exploring Federalism*, The University of Alabama Press, USA.

- Elizondo, C. (2002). *Impuestos, Democracia y Transparencia*, serie: *Cultura de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación. No. 2, México, D.F.
- Elster, J. (1999), Accountability in Athenian Politics. En Przeworski, A., Stokes. S. C., y Manin, B. *Democracy, Accountability and Representation*. (pp. 253-278). Cambridge University Press, Cambridge.
- Espinoza, V.A. (2003). *La transición difícil. Baja California 1995-2001*. El Colegio de la Frontera Norte y Centro de Estudios de Política Comparada.
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*, Berkeley: Universidad de California Press.
- Falleti, T. G. (2006). *Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada*, (pp.317-51), Desarrollo Económico (Buenos Aires, Argentina), 46 (183).
- Falleti, T. G., y Julia L. (2009). *Context and Causation in Political Analysis*. Comparative Political Studies 49 (9).
- Fearon, J. D. (1999), Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance, En Przeworski, A., Stokes. S. C., y Manin, B. *Democracy, Accountability and Representation*. (pp. 55-97). Cambridge University Press, Cambridge.
- Filippo, S. (2007). Types of Federalism: Achieving Self-Governing Capabilities in Societies with Federal Potentials. En Pagano, M. and Leonardo, R. *The Dynamics of National and Supranational Political Systems*, Palgrave Macmillan.
- Flamand, L., Martínez, S. y Hernández, A. (2007), *Índice de Desarrollo Municipal*, COLEF, SEGOB, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

- Fox, J., (2008), *Transparencia y Rendición de Cuentas*. En Ackerman, J.M. (coord.) (2011). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. (pp. 174 - 198) Siglo Veintiuno editores.
- Fox, J. (2006). *Sociedad Civil y Políticas de Rendición de Cuentas*, *Perfiles Latinoamericanos*, No. 027, FLACSO, D.F. México, enero-junio 006, pp. 33-68
- Fox, J. (2000). *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion*, Ponencia para la conferencia *Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Indiana, Mayo 8-9,
- Fox, J. (1994), *The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico*, *World Politics*, Vol.46, No.2, pp.151-84.
- Fukuyama, F. (2004), *State-Building: governance and World order in the 21st Century*, Cornell University Press, New York.
- Garza, G. (2002), *Evolución de las ciudades mexicanas en el Siglo XX*, *Notas: Revista de Información y Análisis*, No. 19.
- Gazca, J. (2002), *Espacios transnacionales, interacción, integración y fragmentación en La frontera México-Estados Unidos*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D.F. Ed. Porrúa.
- Goetz, A. M. y Jenkins, R. (2001). *Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India*, *Public Management Review*, Vol.3, No.3, pp.363-383.

- Gómez, P. (et. al.) (2005). *Derecho de Acceso a la Información Pública en México: Indicadores Legales*, México, LIMAC.
- González, B. y Ramírez J. C. (1998). Definición y Perspectiva de la Región Fronteriza, *Estudios Sociológicos*, No.8 (23), El Colegio de México, México D.F. 239-270.
- Gozzi, G. (1991), Estado moderno. *Diccionario de Política de Norberto Bobbio (et-al) tomo 1* pp. 541-551. México: Siglo XXI.
- Guerrero, E. (1978), Modelo de Organización Municipal y Descripción Funcional de Puestos. En Jiménez R. y Moreno, J. (coord.), *Los Municipios de México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México.
- Guillén, T. (2003), *Municipios y Transparencia en México: Manual de Uso*, Serie de Manuales Técnicos, AMMAC, México, D.F.
- Guillén, T. (1999), *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*, IFE, México, D.F.
- Guillén, T. (1997), Ayuntamientos, sociedad local y democracia. Una perspectiva desde la frontera norte de México, *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 12, número 3, septiembre-diciembre, No. 36.
- Gutiérrez, I. (2002), Globalización, Estado y Derecho Constitucional. *A Distancia*, Vol. 19, no. 2, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Groisman, E. y Lerner, E. (2000). *Responsabilización por Controles Clásicos*, en CLAD, *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, CLAD, BID, EUDEBA, Caracas.
- Harlow, C. (2002). *Accountability in the European Union*, Oxford.

Held, D. and Koenig-Archibugi M. (2005), *Global Governance and Public Accountability*, Blackwell Publishing.

Herrera, R. M. (1998), La integración como objetivo de los planes de desarrollo de la Frontera Norte. En Garza, G. (1998). *Una década de Planeación Urbana y Regional en México, 1978-1988*, El Colegio de México.

Holmes, S. (2011), *Linajes del Estado de Derecho*, En Ackerman, J.M. (coord.) (2011). Más allá del acceso a la información: *Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*. (pp. 33 - 99). Siglo Veintiuno editores.

Instituto Estatal Electoral de Baja California (1997), Memoria documental del proceso electoral de Baja California 1995.

Instituto Estatal Electoral de Baja California (2002), Memoria documental del proceso electoral de Baja California 2001.

Instituto Nacional de Administración Pública y Secretaría de la Función Pública. (2008). Primera Encuesta Nacional a Presidentes Municipales (ENGOM-08)

Ingraham, P. W., Philip, G. J. and Kneeder A.D. (2003), *Government Performance: Why Management Matters*, Baltimore: The Johns Hopkins University.

Isunza, E. (2006), Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto (coords.). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación y control social*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Cámara de Diputados, Ed. Porrúa.

- Isunza, E. (2003). Construcción de la Democracia y Rendición de Cuentas. Una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la Transición Política Mexicana. *En Memoria electrónica del XIV congreso internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos "LASA2003"*.
<http://136.142.158.105/Lasa2003/IsunzaVeraErnesto.pdf>, Dallas, mayo, 2003b.
- Johnsen, A. (1999). *Implementation Mode and Local Government Performance Measurement: A Norwegian Experience*, Financial Accountability & Management, Norway.
- Jordan, L. (2006). Nuevas Formas de abordar la rendición de cuentas: derecho y contexto. En Isunza, E. y Olvera, A. (coordinadores). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación y control social*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Cámara de Diputados, Ed. Porrúa.
- Kenney, Ch. (2003). Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts, En Mainwaring, C. and Welna Ch. (edit), *Democratic Accountability in Latin, America*, Oxford Studies in Democratization.
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia, *Controversia no. 185 (diciembre 2005)*. Bogotá: CINEP. 91 – 105.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100925104922/lagobernanzaControversia185.pdf>
- Lane, Jare-Erik. (1996). *Constitutions and political theory*, Manchester University Press, Manchester and New York.
- Latinobarómetro, Corporación. Informe (2008) <http://www.latinobarometro.org>
- Latinobarómetro, Corporación. Informe (2004). *Una década de mediciones (informe-resumen)*. <http://www.latinobarometro.org>

Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy*, Yale University Press.

Loewenstein, K. (1970). *Teoría de la Constitución*, Ediciones Ariel, Barcelona.

Lyons, L. and Taylor, C. (1978). *Evaluator's Handbook*, Sage Publications, Beverly Hills/London, University of California.

Maldonado-Radillo, S, et. al. (2013). La Transparencia de las instituciones públicas de educación superior del noroeste de México. *Revista Internacional administración & Finanzas*, volumen 6, número 4. <http://www.theibfr2.com/RePEc/ibf/riafin/riaf-v6n4-2013/RIAF-V6N4-2013-5.pdf>

Maddex R. (1995). *Constitutions of the World*, Congressional Quarterly Inc. Washington.

Mainwaring, S. and Welna, Ch. (2003). *Democratic Accountability in Latin America*, USA.

Marks, S. (2000). *The Riddle of all constitutions: international Law, Democracy and Critique of Ideology*, Oxford University press.

McIntyre-Mills, J. (2006). *Systemic Governance and Accountability*, California State University, USA.

Mendel, T. (2003). *Freedom of Information: A comparative Legal Survey*, UNESCO, Nueva Delhi, India.

Migdal, J., Coolí, A. and Shue, V. (1994). *State power and social forces*, Cambridge University Press.

Monsiváis, A. (2007). *El Desempeño de los organismos públicos autónomos y la Rendición de Cuentas en México: Un análisis de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (1993-2006)*, CIESAS, Universidad Veracruzana.

- Navarro, Z. (1998). Democracia y control social de fondos públicos. El caso del 'presupuesto participativo' del Porto Alegre (Brasil). En BRESSER, L. C. y CUNILL N. (eds.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado. (pp. pp. 291-332.)*, Paidós-CLAD, Buenos Aires.
- Nieto, S. (2005), Rendición de Cuentas y Transparencia como Elementos para la Persistencia Democrática. EN Estudios En Homenaje A Don Jorge Fernández Ruiz, Derecho Constitucional Y Política.
- North, D., Wallis, J. & Weingast, B. (2009). *Violence and Social Orders: A conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, CAMBRIDGE.
- OCDE, (1998). *Mejores Prácticas de Desarrollo Local/Economía Territorial*, Cuaderno de Trabajo 27, El Correo de la UNESCO.
- Ocegueda, J. M. y Plascencia, G. (2004). *¿Convergencia o Divergencia Regional en la frontera de México con Estados Unidos?*, en Comercio Exterior, Vol. 54, No. 10, octubre.
- O'Donnell, G. (2005), *Rendición de cuentas horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política*. <http://www.top.org.ar>
- O'Donnell, G. (2000). Further Thoughts on Horizontal Accountability. En *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame.
- O'Donnell, G. (1998), Accountability horizontal, *La Política*, 4, pp. 161-188.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy, *Journal of Democracy*, 5, 1, pp. 55-69.

- Olvera, A. (2006). Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX, En Isunza, E. y Olvera, A. (coordinadores). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación y control social*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Cámara de Diputados, Ed. Porrúa.
- Ordoñez, G. y Reyes, M. (coords.) (2006). *Los retos de la política social en la frontera norte de México*, El COLEF, Tijuana, B.C. Ed. Plaza y Valdéz
- Ordoñez, G. (2002). *La Política Social y el Combate a la Pobreza en México*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, SEDESOL, OPORTUNIDADES, México.
- Oxhorn, P. (2001) *La construcción del Estado por la sociedad civil: la Ley de Participación Popular de Bolivia y el desafío de la democracia local*, BID, Washington, D.C.
- Pacheco, C. (2006). *Cultura de la Transparencia: Primera Encuesta de acceso a la Información pública en México*, IMAC, U de G. William and Flora Hewlett Foundation, México.
- Paul, S. (1992), Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control, *World Development*, Vol.20, No.7, pp.1047-1060.
- Pérez, V. (1993). *La primacía de la sociedad civil*. Alianza Editorial Madrid. España.
- Peruzzotti, E. (2006), La política de accountability social en América Latina, En Isunza, E. y Olvera, A. (coordinadores). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación y control social*, CIESAS, Universidad Veracruzana, Cámara de Diputados, Ed. Porrúa.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz C. (eds.) (2002), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires.

- Ptacnik, A. L. [slideshare] (2009). El Órgano Garante del Estado de Baja California y los Cambios Exigidos, <https://es.slideshare.net/pfea/iniciativa-de-ley-de-transparencia-para-bc-lic-armando-len-ptacnik>
- Puerta, M.I. (2016). *Crisis de la democracia*. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad, Volumen XXIII* (25) Enero / Abril. <http://www.scielo.org.mx/pdf/espiral/v23n65/v23n65a1.pdf>
- Puhle, J. (2007). *Problemas de consolidación democrática y “democracias defectuosas*. <http://www.top.org.ar>
- Quintana, C. (2008) Transparencia y Rendición de Cuentas. En Millán, H y Natal, A. (coords.) *Rendición de Cuentas, democracia y sociedad civil en México*, El Colegio Mexiquense, México.
- Roberts, A. (2008). Access to Government Information-An Overview of the Issues. *Transparency International, Working Paper*. www.transparency.org.
- Rodríguez, J. (2004), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuadernos de Transparencia, No. 4. IFAI. México DF.
- Rose-Ackerman, S. (2005), Rendición de Cuentas y el Estado de Derecho en la consolidación de las democracias, *Perfiles Latinoamericanos*, julio-diciembre, núm. 26, FLACSO, México, pp. 9-53.
- Sobrino, L. J. (2003). *Competitividad de las ciudades en México*, México, D.F., El Colegio de México.
- Sturgeon, T. J. y Gereffi, G. (2004), Globalization, Employment and Economic Development, *Sloan Workshop Series in Industry Studies, Rockport, Massachusetts*, june.

- Sturgeon, T. J. y Gereffi, G. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences & Reform*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Rowland A. M. (2003). La descentralización y las relaciones intergubernamentales. Apuntes para las dependencias federales. En Solórzano, C. *La descentralización en México. Experiencias y reflexiones para orientar la política ambiental*, Instituto Nacional de Ecología.
- Saba, R. (2004). El derecho de la persona a acceder a la información en poder del Gobierno, *Derecho Comparado de la Información*, No.3, enero-junio, pp. 145-185.
- Sartori, G. (1996, agosto). *¿Hay una crisis de representación?*, Este País 65.
https://archivo.estepais.com/inicio/historicos/65/1_propuesta_hay%20una%20crisis_sartori.pdf
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la Rendición de Cuentas?*, Cuadernos de Transparencia, No. 3, IFAI, México.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability, En Schedler, A., Diamond, L. and Plattner, M., (eds.) (1999) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder (pp.13-28). Lynne Rienner.
- Smith, B. (1981), Major Trends in American Public Administration, 1940-1980. En Smith, B. y Carroll, J. *Improving the Accountability and Performance of Government*, The Brookings Institution, Washington D.C.
- Smulovitz, C. (2000), How Can the Rule of Law Rule? Cost Imposition Through Decentralized Mechanisms. En: Maravall, J.M. y Przeworski, A. (eds.). *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press.
- Sojo, E. (2006). *Políticas Públicas en Democracia*, FCE, México.

- Solís, A. (2002), *Reyes sin Corona: Rendición de cuentas y Evaluación de resultados*, Impresión Gráfica del Este, Costa Rica.
- Stem, K. (1995). El tribunal de cuentas en la Constitución Federal y en las constituciones de los Estados Federados (Länder). En Thesing J. y Hofmeister W. (comps.) *Control financiero en la democracia*. Fundación Konrad Adenauer-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano. Buenos Aires.
- Stigler, G. (1971). *The Theory of Economic Regulation*, Bell Journal of Economics And Management Science, Vol.2, pp.3-21.
- Strange, S. (1996). *The retreat of the state: The diffusion of Power in the world*, Economy, USA.
- Strubbs, E. A. (2004), *Indicadores de desempeño: naturaleza, utilidad y construcción*, Ci. Inf., Brasilia, v. 33, n.1, Jan / Abril.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerios para las administraciones públicas, Madrid.
- Tarr, A. (1998). *Understanding State Constitutions*, Princeton University Press, New Jersey.
- Torres, G. (2007). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. En *Nuevos movimientos sociales y cambios políticos en América Latina*, UAM-Xochimilco, Depto. de Política y Cultura, División de Ciencias Sociales y Humanidades, México. D.F.
- Transparency International, Global Corruption Barometer (2009) (GCB).
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2009
- Transparency International, Global Corruption Barometer, (2007) (GCB).
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2007

Transparency International, Global Corruption Barometer (2003) (GCB).

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2003

Trinidad, Á. (2006), *La Transparencia y el Acceso a la Información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Ed. Porrúa. H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura.

Ugalde, L. C. (2002), *La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales*, serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, No. 4, México, D.F: Auditoría Superior de la Federación.

Ugalde, L. C. (2002), *Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México*, Instituto Federal Electoral (IFE).

Varshney, A., (1999), Democracy and Poverty, Informe de la Conferencia sobre el Desarrollo Mundial-2000, U.K. Department for International Development y el Institute of Development Studies, Sussex, Caste Donnington, Inglaterra, Agosto 15-16.

Velasco, J. L. (1999). *El debate actual sobre el federalismo mexicano (1990-1995)*, Instituto Mora, México.

Vergara, R. (2005). *La transparencia como problema*. Cuadernos de Transparencia, No. 05. IFAI. México D.F.

Vicencio, C. (1986). *El municipio: célula política y ciudadana*, Cuaderno del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, Mayo-Agosto.

Villanueva, E. (2009), *Publicidad Oficial: Transparencia y Equidad*. Jus, Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Fundación para la libertad de Expresión.

- Villanueva, E., Gómez, P. y Pacheco, C. (2005). *Derecho de Acceso a la Información Pública en México: Indicadores Legales*, Libertad de Información-México A.C., México, D.F.
- Villanueva, E. (2003). *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica: Estudio Introductorio y Compilación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Villanueva, E. (1998). *Temas selectos del Derecho de la Información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Wang X. (2002) Assessing Performance Measurement Impact, A Study of U.S. Local Governments. *Public Performance & Management Review*, Vol. 26, No. 1, USA: September.
- Ward, P. M. (2000), Nuevo Federalismo, relaciones intragubernamentales y cogobierno en México, En Paz C., Márquez, P. y Castro J. (coords.). *El nuevo Federalismo en América del Norte*. CISAN-UNAM. México.
- Watts, R. L. (1999). *Comparing Federal Systems*, McGill-Queen's University press, Canada.
- Weber, M. (2012). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Woodbury, K. y Dollery B. (2004). *Measuring Efficiency in Australian Local Government: An Empirical Evaluation of NSW Municipal Wastewater Services*, University of New England, School of Economics.
- Zermeño, S. (1981). *Las fracturas del Estado en América Latina, en Estado y Política en América Latina*, Lecner, Norbert y otros, ed. Siglo XXI,
- Ziccardi, A. (coord.) (1995). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas Ciudadanas*, UNAM, Ed. Porrúa, México.

Otras referencias

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ed. 2007.

Constitución de los Estados Unidos de América, ed. 2005.

Constitución de la Nación de Argentina, ed. 1996.

Constitución de la República Federal de Alemania, ed. 2001.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California, ed. 2006

Constitución Política del Estado de Sonora, ed. 2007

Constitución Política del Estado de Chihuahua, ed. 2005.

Constitución Política del Estado de Coahuila, ed. 2001.

Constitución Política del Estado de Nuevo León, ed. 2004

Constitución Política del Estado de Tamaulipas, ed. 2003

Plan Municipal de Desarrollo de Ensenada, Gobierno Honesto y Eficiente, 2008-2010,

Páginas de Internet:

<http://www.whitehouse.gov/government> (Fecha de última consulta: 23 de Febrero de 2009).

<http://www.nl.gob.mx> (Fecha de última consulta: 23 de Mayo de 2009).

<http://www.tamaulipas.gob.mx> (Fecha de última consulta: 23 de Mayo de 2009).

<http://www.coahuila.gob.mx> (Fecha de última consulta: 23 de Mayo de 2009).

<http://www.chihuahua.gob.mx> (Fecha de última consulta: 23 de Mayo de 2009).

<http://www.asf.gob.mx> (Fecha de última consulta: 23 de Mayo de 2009).

<http://www.coneval.gob.mx> (Fecha de última consulta: 23 de Mayo de 2009)

Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en el Estado de Baja California (2020, 26 de noviembre). Portal ITAIP.

<https://www.transparency.org/en/>