

2<sup>o</sup> CONCURSO  
*de ensayo*

universitarios  
construyendo  
transparencia

*Democracia política*

*Sindicalismo independiente*

*Políticas públicas*

Emilio Del Carmen López | Juan Olguín Monroy | Pamela Ivonne Rodríguez Padilla



2009



**info**dif

Instituto de Acceso a la Información  
Pública del Distrito Federal

## DIRECTORIO INFODF

OSCAR GUERRA FORD  
Comisionado Ciudadano Presidente

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ  
Comisionado Ciudadano

ARELI CANO GUADIANA  
Comisionada Ciudadana

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS  
Comisionado Ciudadano

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ  
Comisionado Ciudadano

## JURADO CALIFICADOR

ARELI CANO GUADIANA  
Presidenta / InfoDF

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ  
Integrante / InfoDF

SATURNINO MANUEL CANTO CHAC  
Integrante Externo / Universidad Autónoma Metropolitana

CIRO MURAYAMA RENDÓN  
Integrante Externo / Facultad de Economía de la UNAM

RUPERTO PATIÑO MANFFER  
Integrante Externo / Facultad de Derecho de la UNAM

## CÓMITE ORGANIZADOR

Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia

D.R. © 2010, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal  
La Morena No. 865 Local 1, Col. Narvarte Poniente,  
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal  
"Plaza de la Transparencia"

Primera edición, enero de 2010  
ISBN 978-607-7702-04-7

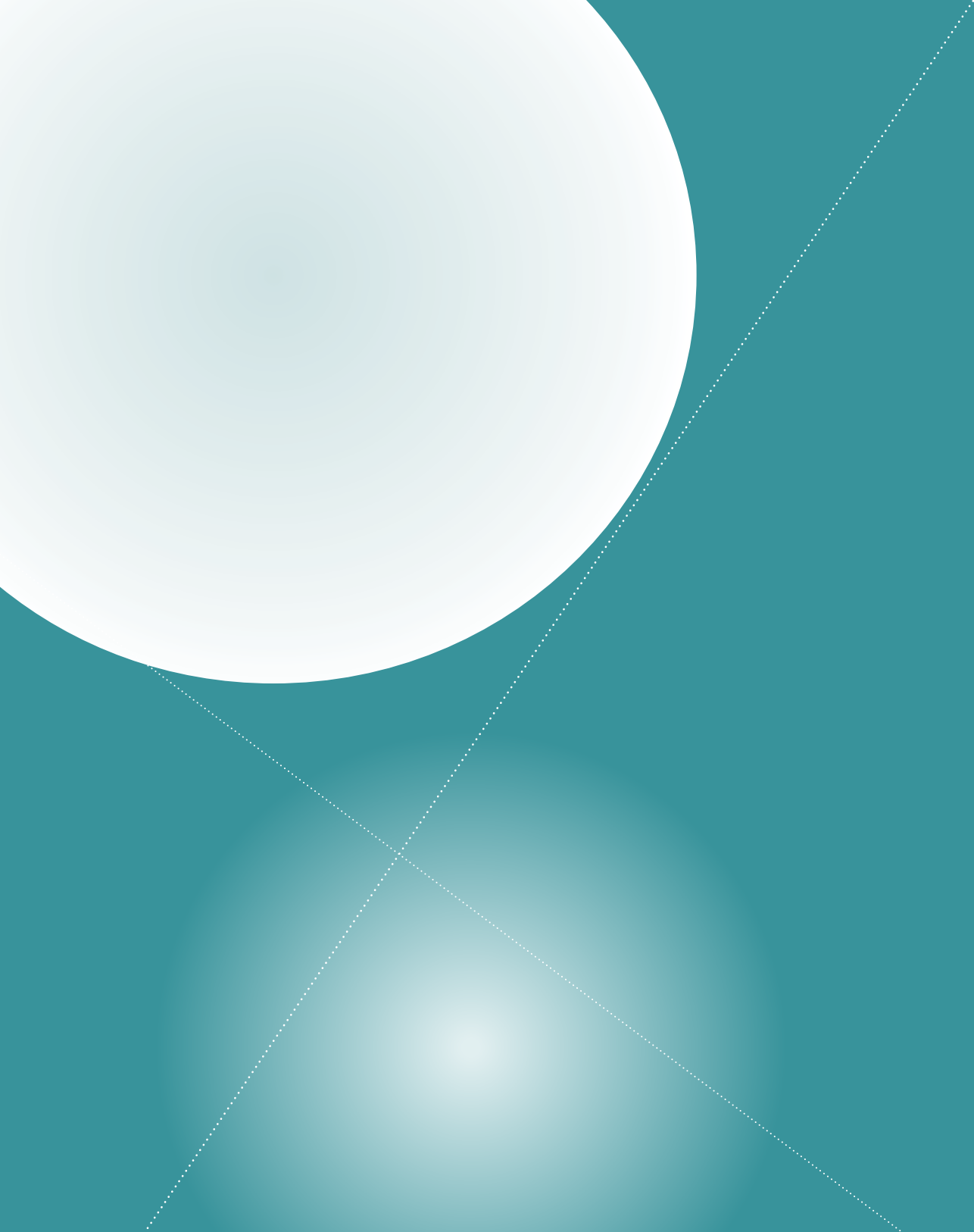
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.  
Impreso y hecho en México

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores.

2<sup>o</sup> CONCURSO  
*de ensayo*

universitarios  
construyendo  
transparencia

2009



ACCESO A LA INFORMACIÓN COMO DISPOSITIVO INSTITUCIONAL PARA  
LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA EN EL MÉXICO  
CONTEMPORÁNEO

Emilio Del Carmen López

7

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN  
DE CUENTAS EN EL SINDICALISMO MEXICANO: EL CASO DEL SINDICATO  
INDEPENDIENTE DE TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
METROPOLITANA

Juan Olgúin Monroy

77

EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE TRANSPARENCIA

Pamela Ivonne Rodríguez Padilla

141

SÍNTESIS DE ENSAYOS FINALISTAS

191



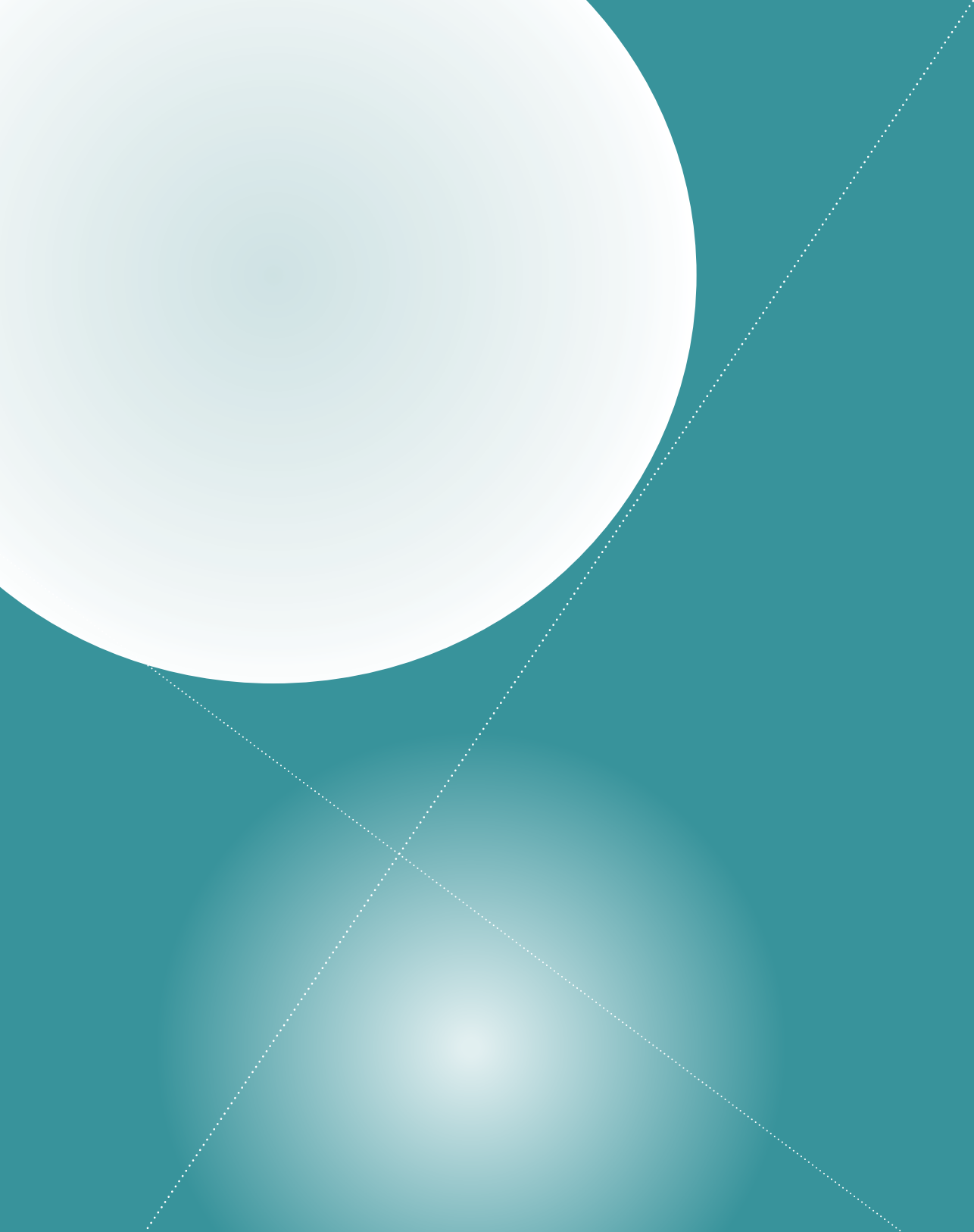
PAMELA IVONNE RODRÍGUEZ PAÑILLA. ESTUDIANTE DE LICENCIATURA EN LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM. DURANTE 2008, FUE MERITORIA Y PRESTADORA DE SERVICIO SOCIAL EN EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA MISMA UNIVERSIDAD, BAJO LA SUPERVISIÓN DEL DR. PEDRO SALAZAR UGARTE. EN 2009, FUNGIÓ COMO BECARIA ADSCRITA A LA SECRETARÍA ACADÉMICA DEL CITADO INSTITUTO. DESDE 2008, ES ASISTENTE EN LA REDACCIÓN DE LA REVISTA ISONOMÍA (REVISTA DE TEORÍA Y FILOSOFÍA DEL DERECHO EDITADA POR EL ITAM), BAJO LA SUPERVISIÓN DE LOS DOCTORES RODOLFO VÁZQUEZ Y JUAN ANTONIO CRUZ.

# EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE TRANSPARENCIA

Pamela Ivonne Rodríguez Padilla

ENSAYO GANADOR DEL TERCER LUGAR





# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	145
I. PREMISAS (TEÓRICAS) BÁSICAS	149
II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	153
III. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	163
IV. LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO	173
V. CONCLUSIONES SOBRE EL CASO MEXICANO	179
BIBLIOGRAFÍA	187



## INTRODUCCIÓN

La premisa básica del presente texto puede cifrarse en la siguiente pregunta: la consolidación democrática en México acaecida a partir de 1977, ¿realmente ha traído aparejadas consigo, por un lado, la garantía de que los asuntos públicos serán tratados en público y, por el otro, una política gubernamental de rendición de cuentas congruente con esta característica? En el México de 2009, ¿podemos afirmar que esto es parte de nuestra realidad?

El eje central de mi respuesta será el análisis de tres casos mexicanos muy particulares: el primero, bastante conocido y que podemos considerar –hasta la fecha– como emblemático: la asignación indebida de recursos públicos a la asociación civil Provida, en 2002, y otros que, pese a no haber sido tan publicitados, constituyen ejemplos paradigmáticos de lo que la transparencia (entendida como política pública) y el derecho de acceso a la información pueden lograr.

En segundo lugar tenemos la revocación de una declaración de confidencialidad en una licitación multimillonaria (300 millones de dólares, para ser exactos) concedida a empresas transnacionales respecto a un tema bastante delicado –por razones políticas, principalmente– en los últimos años: las fuentes de energía no renovables en México.

Y en tercero está el caso de un ciudadano que, en ejercicio (más que constante) de su derecho de acceso a la información, ha logrado convertirse en un verdadero dolor de cabeza para las autoridades que gustan de ocultar la información; un “Osama bin Laden informativo”, tal y como suele autonombrarse.

Sin embargo, para hacer un análisis integral de este tema es necesario abordar, primero, ciertas premisas teóricas básicas de las que se desprende la relación existente entre democracia y transparencia. Posteriormente se aborda la conexión entre estas últimas con el principio de publicidad y la rendición de cuentas para, finalmente, extraer tanto las conclusiones propiamente teóricas como las que podemos desprender de los casos concretos descritos.

Desafortunadamente, después del análisis ya mencionado nos encontramos con que, si bien la transparencia ha tenido una exitosa (y breve) existencia dentro del ordenamiento jurídico y de la agenda gubernamental mexicana—los cuales podemos situar cronológicamente en la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en 2002, y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) al año siguiente—, no podemos decir lo mismo de los mecanismos de rendición de cuentas: precisamente, los casos antes mencionados evidencian los límites de los existentes hoy día y la necesidad de crear una política pública al respecto.

Esta última, además de contar con sus propios principios—idealmente consagrados en el texto constitucional—y autoridades

encargadas de su aplicación, debe ser coherente, por un lado, con el estado de transparencia que tenemos hoy día y, por el otro, con las necesidades propiamente gubernamentales de volver vinculantes aquellas normas de carácter técnico (como lo sería un Presupuesto de Egresos) que, sin fuerza coercitiva, se vuelven programáticas y, eventualmente, inservibles para el propósito que fueron creadas.



## I. PREMISAS (TEÓRICAS) BÁSICAS

La (primera) premisa sobre la cual construiré el resto de mi argumento es que el diseño de políticas públicas con un enfoque de transparencia y rendición de cuentas sólo tiene sentido dentro de una forma de gobierno democrático y es, en cierta medida, producto o consecuencia lógica de una agenda democrática. Es decir, sólo dentro de una democracia donde –en teoría– todas y cada una de las decisiones que comprometan o tengan que ver con “lo público”<sup>1</sup> deban ser consensuadas para poder llevarse a la práctica, es congruente hablar de transparencia y de rendición de cuentas.

Asimismo, únicamente dentro de la democracia –en contraposición con la autocracia– podríamos esperar encontrar una opinión pública lo suficientemente “ilustrada” como para ejercer este tipo de control. Como se verá más adelante, la existencia de

---

<sup>1</sup> A lo largo del presente trabajo utilizaré el término público en dos acepciones: por un lado, como un componente de la dicotomía público-privado (filosofía política) y, por el otro, como todo aquello que representa “lo metaindividual, pero no la desaparición de los individuos en una entelequia colectivista... [sin confundirse con el gobierno, ya que] [l]o gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental” (ciencia política). Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, colección *Antologías de Política Pública de MAP*, México, 2007, pp. 29-32.



una opinión pública crítica, para estos efectos, es un arma de dos filos.

Si bien el tema de las políticas públicas es de notoria extracción politológica, no deben dejarse de lado las facetasteóricasyfilosóficasdel mismo, en tanto las respuestas dadas en este terreno siguen siendo los referentes más poderosos para justificar la creación e implementación de mecanismos encaminados a fortalecer la transparencia así como la rendición de cuentas.

La (segunda) gran premisa es que la importancia de tener en cuenta la transparencia y la rendición de cuentas en el momento de diseñar políticas públicas radica, principalmente, en los siguientes puntos:

a) La existencia de mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia en la actuación gubernamental dentro de un régimen democrático son, a largo plazo, un factor importante para la supervivencia democrática en dos sentidos:

1. al interior de la forma de gobierno (del “sistema”) el régimen político tendría, como una de sus premisas básicas –para su estabilidad–, la transparencia y la obligación de rendir cuentas (rendición de cuentas horizontal), pues sólo así podría generarse un “lugar común” para la construcción del diálogo entre las diversas facciones políticas existentes en la sociedad.
2. al exterior (frente a la sociedad civil, en la denominada rendición de cuentas vertical), donde la transparencia y la rendición de cuentas facilitan y generan tanto el crecimiento y fortalecimiento

del debate democrático –al contribuir en gran medida a la creación de una opinión pública crítica y responsable<sup>2</sup>– como el proceso de democratización y, en su caso, la estabilización de la democracia constitucional, en el largo plazo.

Por ello, es indispensable que, al momento de trazar políticas públicas, los encargados de tomar estas decisiones (policy makers) tengan en cuenta:

1. el principio de publicidad y los mecanismos de rendición de cuentas (tanto los existentes como aquellos que la política en cuestión necesite para ser eficaz);
2. la responsabilidad implícita en los nombramientos públicos, por cuanto las políticas públicas deben contemplarse como lineamientos a largo plazo, y no “de sexenio a sexenio”<sup>3</sup>; y
3. la necesidad y el deber de crear mecanismos de rendición de cuentas, así como “sanciones negativas” en caso de incumplimiento por parte del decisor o ejecutor de las políticas públicas.

<sup>2</sup> Si bien éste ha sido uno de los aspectos democráticos (una “promesa de la democracia”) más difíciles de lograr –véase al respecto las razones ofrecidas por V. Pazè-, sólo mediante la generación y publicación de información relacionada con el quehacer público puede esperarse que haya un debate democrático strictu sensu. Cfr. Valentina Pazè, “Norberto Bobbio y las promesas no mantenidas de la democracia. Veinte años después”, en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Política y derecho. Repensar a Bobbio*, Siglo XXI Editores/IIJ-UNAM, México, 2005, pp. 184-200.

<sup>3</sup> Peor aún, en el caso de la mayoría de los municipios mexicanos encontramos que una gran cantidad de políticas públicas cambian cada tres años, justo cuando arriba al cargo un nuevo titular del Ejecutivo local.

Dentro de la ciencia política hay toda una rama dedicada específicamente a la propuesta, diseño y evaluación de los mecanismos de rendición de cuentas. Como ejemplo tenemos el texto clásico en la materia *Conceptualizing Accountability*, de Andreas Schedler, al que hago referencia a lo largo del presente ensayo en su versión resumida publicada por el IFAI en 2007.<sup>4</sup>

En el caso concreto de México no cabe duda que la inclusión a nivel constitucional (en los artículos 108 y 109, y en la consecuente ley reglamentaria) de la responsabilidad de los servidores públicos constituye, al menos formalmente, el reconocimiento de que el sistema necesita, para ser eficiente y mantenerse en el tiempo, al menos un mecanismo de rendición de cuentas. Pese a esto, un análisis amplio de los mecanismos contemplados dentro del ordenamiento mexicano –materia del apartado denominado “Los mecanismos de rendición de cuentas y las políticas públicas en México”– nos arroja que, en la práctica, son insuficientes y desarticulados entre sí.

Por lo pronto, basta señalar que los citados mecanismos no retoman la distinción –básica en la ciencia política– entre el decisor (o policy maker) y el ejecutor de la política pública.

---

<sup>4</sup> Cfr. Andreas Schedler, ¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia, núm. 3, IFAI, México, 4ª ed., 2007.

## II. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto de política pública, a diferencia de la democracia y de la transparencia, no tiene detrás un trasfondo teórico tan vasto, ni un ámbito de discusión tan consolidado. De hecho, surge por primera vez en el debate estadounidense de la ciencia política en los cincuenta,<sup>5</sup> mientras que de su “redefinición”, a mediados de los setenta del siglo pasado, se deriva el concepto de “rendición de cuentas”.

Parte de la premisa de que “[l]o gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental”, de ahí que intente fijar una primera conexión –o puente– entre la ciencia y la filosofía política, para efectos del presente texto, en el hecho de que las decisiones públicas deben resultar de “diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, accesibles y visibles, en los cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas”.<sup>6</sup>

Por su parte, la transparencia tiene una larga y profunda tradición filosófica dentro de las corrientes más importantes y, normalmente, viene aparejada con la forma democrática de gobierno. Junto con la publicidad, constituye una de las premisas fundamentales para

<sup>5</sup> Aguilar Villanueva, op. cit., pp. 46 y ss.

<sup>6</sup> Aguilar Villanueva, op. cit., p. 32.

la implementación de mecanismos de rendición de cuentas en una sociedad, en tanto “una clave para la efectividad de este control [de los gobernantes sobre los gobernados] reside en el acceso ciudadano a la información que el poder político maneja. Una democracia opaca para los ciudadanos es poco confiable e indigna de lealtad”.<sup>7</sup>

Además de erigirse como una forma de control del poder político –en tanto la exposición al público modera su actuación–, la transparencia es una característica intrínseca de la democracia debido a que es una precondition del ejercicio del derecho de acceso a la información,<sup>8</sup> lo que facilita la obtención de información relacionada con la gestión de “lo público” por parte del individuo “de a pie”. La información es poder político o, al menos, una condición para que éste –desde el punto de vista del ciudadano y, qué decir, desde aquellos individuos dedicados a la política– pueda ejercerse.

Uno de los casos donde queda más claro el punto anterior lo tenemos en el caso de José Luis Moyá Moyá, quien se aut nombra el “Osama bin Laden informativo”, o bien, el “ciudadano frecuente del IFAI”. El señor Moyá Moyá,<sup>9</sup> desde la creación del IFAI hasta el 22 de octubre de 2007 –fecha de la publicación de las notas periodísticas que recogen el dato–,

<sup>7</sup> Jesús Rodríguez Zepeda, Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política, Cuadernos de transparencia, núm. 4, IFAI, México, 2ª ed., 2006, p. 9.

<sup>8</sup> Para ahondar en la relación existente entre la transparencia y el derecho de acceso a la información, véase a Paulina Gutiérrez Jiménez, El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales, Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, núm. 7, InfoDF, México, 2008, especialmente en el capítulo final y las conclusiones.

<sup>9</sup> Carolina Rocha Menocal, “‘Traficante de información’, quién más pregunta al IFAI”, publicado en El Universal, lunes 22 de octubre de 2007.

ha realizado más de 1 100 solicitudes de información e interpuesto 629 recursos de revisión. Por sí solas estas cifras resultan un tanto impactantes, pero lo son más si, comparadas con el número total de recursos de revisión interpuestos ante el IFAI, encontramos que éstos constituyen uno de cada 18 asuntos revisados por el Pleno de dicho organismo.

Por lo que hace a sus solicitudes de información, éstas se han dirigido a casos tan diversos como el escándalo de la compra de ropa interior femenina por parte de Provida –caso que posteriormente abordaré con mayor detenimiento–, los antecedentes penales de Andrés Manuel López Obrador, los detalles del accidente aéreo de Ramón Martín Huerta (ex secretario de Seguridad Pública) y la compra a sobreprecio de chalecos antibalas por parte de la policía capitalina en 2006,<sup>10</sup> entre otros.

Pese a que son discutibles las motivaciones reales de este personaje para investigar este tipo de información –la misma nota menciona varios escándalos y controversias legales en las que se ha visto involucrado–, podemos tomarlo como un excelente ejemplo del potencial empoderamiento al que cada ciudadano está sujeto por el simple hecho de ser titular de un derecho que implica, en la práctica, la exigencia de transparencia en la actuación estatal.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Cfr. Ernesto Osorio, “Paga SSP extra por chalecos”, en Reforma, lunes 8 de enero de 2007.

<sup>11</sup> Sin embargo, para que esto sea posible es necesario rescatar la estrecha e innegable relación de este derecho al acceso a la información con la educación e ilustración de los ciudadanos en materias tales como la cultura de la legalidad, hecho subrayado por Tocqueville y, luego, por Norberto Bobbio.

Este punto se encuentra desarrollado con un poco más de profundidad en Pedro Salazar Ugarte, Democracia y (cultura de la) legalidad, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm. 25, IFE, México, 2006, especialmente el capítulo tercero de la primera parte y siguientes.

Frente a esta concepción de la información como poder ciudadano encontramos su opuesto, o de los arcana imperii. Estos “secretos de Estado” son propios de una sociedad cerrada, organicista y totalitaria, y constituyen el antecedente directo de lo que se conoce como razón de Estado: el Estado como poseedor de “intereses propios [lo cual] implica que tiene una suerte de personalidad que es capaz de perseguir éstos”.<sup>12</sup>

En la tradición liberal, base del estado democrático de derecho actual, pese al contundente rechazo de los arcana imperii, dos temas por excelencia se han mantenido opacos y con restricciones informativas: la seguridad de la nación –en sus vertientes interna y externa– y lo relacionado a los “poderosos intereses económicos” –en lenguaje ferrajoliano, los poderes salvajes.<sup>13</sup> En primera instancia se argumenta que las razones “que justifican estas zonas de opacidad no son otros que los que están en la base de la justificación liberal de la existencia misma del Estado: la seguridad de los ciudadanos y la protección de ese elemento íntimo de su identidad individual que es la propiedad”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> De esta razón se desprende el argumento de que “el poder político tiene su propia lógica, en la que la mentira, el ocultamiento y la simulación desempeñan una función crucial, y de que a esta lógica tiene que subordinarse cualquier otro proyecto o curso de acción”. De ahí que, en algún momento, esta razón y la “razón legal” –v. gr., la razón establecida en las leyes para el cumplimiento cabal de los fines públicos, por así decirlo– puedan llegar a enfrentarse diametralmente. Cfr. Rodríguez Zepeda, op. cit., pp. 16 y ss.

<sup>13</sup> Sin embargo, en los textos especializados se ha tocado ya el tema de la necesidad de someter a escrutinio público datos e información que, si bien provienen de fuentes o actividades privadas, tienen una clara repercusión en el ámbito público, por ejemplo, en aquellos casos en los cuales el Estado emite concesiones de un servicio público. Cfr. Gutiérrez Jiménez, op. cit., pp. 40 y 41.

<sup>14</sup> Rodríguez Zepeda, op. cit., p. 33.

Sin embargo, es en este punto donde un buen ejemplo –el caso de la licitación internacional 18164067-0 61-08 (LI-561/08) emitida por la Comisión Federal de Electricidad– puede resaltar las ventajas de exigir transparencia en la actuación de todos los poderes (no sólo los públicos).<sup>15</sup>

Veamos los antecedentes del caso: en el año 2008, la CFE emitió las bases de una licitación internacional con un valor aproximado de 300 millones de dólares para construir un gasoducto que partirá de Manzanillo a Guadalajara y se conectará con el Sistema Nacional de Gasoductos de Petróleos Mexicanos (Pemex). En dicho concurso participaron la empresa TransCanada y su filial Energía Occidente de México, S. de R. L. de C. V., la cual ganó la licitación frente a Fermaca Pipeline del Pacífico, S. A. de C. V. y el consorcio conformado por EMS Energy Services México, S. de R. L. de C.V. y Operadora de Puentes Internacionales, S. A. de C. V. Curiosamente, la empresa ganadora ya administra el gasoducto Tamazunchale de 130 kilómetros de longitud ubicados entre Salamanca, Guanajuato y Aguascalientes.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Aunque este caso se refiere a una cuestión muy puntual dentro del sistema jurídico mexicano, podemos tomar como referente el caso de “La guerra de Bolivia por el agua” (Schultz, 2008), un buen ejemplo de lo que sucede cuando los ciudadanos tienen acceso a la información relativa a la concesión gubernamental para ofrecer servicios públicos.

Gracias a que se desclasificó el contrato de arrendamiento celebrado entre el gobierno de ese país y una empresa privada, los habitantes de Cochabamba pudieron ejercer presión social para que se rescindiera, lo cual implicó, en los hechos, la disminución de las tarifas del servicio de agua en 200%. Cfr. Gutiérrez Jiménez, *op. cit.*, pp. 27 y 28.

<sup>16</sup> Elizabeth Velasco C., “Revoca IFAI confidencialidad en licitación de gasoductos a empresas trasnacionales”, en *La Jornada*, jueves 15 de octubre de 2009.



Si bien los resultados del proceso de licitación fueron publicitados, la CFE no había desclasificado los formatos (denominados 4A y 4C) donde, entre otros datos de carácter técnico, se encontraban aquellos que fungieron como trascendentales para la asignación de la misma, como la “información relativa a [...] cargos, rendimientos de capital, impuestos, cargos por deuda y el cargo variable por uso”, proporcionada por cada una de las empresas que participaron.

Por ello, el 6 de mayo de 2009, Juan Carlos Romero Galván –el solicitante de la información– argumentó dentro de su solicitud que dicha información debía hacerse de conocimiento público:

en virtud de que el fallo de la mencionada Licitación Pública Internacional fue anunciado el día de hoy [6 de mayo de 2009] y por lo tanto la documentación solicitada ya no forma parte del proceso deliberativo de los servidores públicos encargados de conducir este concurso, amén que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental ha confirmado en varias ocasiones que, bajo estas circunstancias, los documentos presentados en una licitación dejan de ser reservados desde el momento en que se emite el fallo correspondiente.” (sic)<sup>17</sup>

A lo que la CFE argumentó, en su respuesta definitiva (después de una solicitud de prórroga interpuesta ante el ahora recurrente) con fecha 1º de julio de 2009, que dicha información era de carácter confidencial por referirse a “la estrategia económica, financiera y

---

<sup>17</sup> Cfr. Recurso de revisión núm. 3160/09 interpuesto por Juan Carlos Romero Galván en contra de la Comisión Federal de Electricidad. Comisionada Ponente: María Marván Laborde, IFAI, 14 de octubre de 2009, p. 1.

comercial de los participantes para llegar a la oferta más baja del precio ofertado”.

Otro aspecto interesante de este caso –que se explica en parte por la naturaleza internacional de la licitación<sup>18</sup>– es que la autoridad responsable fundamentó su negativa tanto en la “Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental” (en vez de la LFTAIPG) como en el Derecho Internacional citando, por ejemplo, la fracción 5 del artículo 1019 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte respecto de las cláusulas de confidencialidad.

Frente a esta respuesta, el señor Romero Galván interpuso –el mismo día– ante el IFAI el recurso de revisión (número 3160/09) que posteriormente fue turnado a la Comisionada María Marván Laborde y resuelto en el Pleno del Instituto el día 14 de octubre de 2009.

En la resolución final de dicho recurso, el IFAI determinó que no procedía la clasificación establecida por la CFE (la cual implicaba que nunca se hicieran de dominio público las razones por las cuales se asignó la licitación), en tanto que la paraestatal utilizará recursos del erario para cubrir el precio del servicio contratado y no se actualiza alguno de “los elementos previstos en el artículo 14, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

---

<sup>18</sup> Estas licitaciones se refieren a que, por celebrarse bajo la cobertura de tratados internacionales, sólo pueden participar licitantes nacionales y extranjeros de países con los que se tenga celebrado un tratado de libre comercio que incluya un capítulo de compras gubernamentales. *Ibíd.*, p. 26.

Gubernamental (LFTAIPG), relativos a los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario y otro que la ley proteja”.<sup>19</sup>

Comparando el estado de cosas con las licitaciones que se efectuaban antes de la transición democrática,<sup>20</sup> este caso resulta ilustrativo no tan sólo por el hecho de que un procedimiento similar fuera impensable en ese periodo, sino por el avance que en sí mismo representa el que un organismo público esté facultado para solicitar a grandes transnacionales información privilegiada que, de otra manera, nunca sería del conocimiento público.

¿Hasta qué punto, entonces, es válido afirmar que una corporación privada tiene la prerrogativa de reservar información – más aún, generada por ella misma – del escrutinio público? ¿No conduciría esta situación, entonces, a una contradicción entre la distinción público-privado, tan firmemente defendida por el liberalismo?

Mi primera conclusión al respecto es que, al menos dentro del plano teórico, esta paradoja es inevitable e incluso insalvable – sin llegar al extremo de constituirse en una aporía del sistema –: el hecho de que el Estado “rebase el ideal liberal y empiece a transitar por la ruta de los ideales republicanos” sería incurrir en un Estado con objetivos propios.<sup>21</sup> Que podamos o no estar de acuerdo con ellos (por ejemplo,

<sup>19</sup> Resumen del último párrafo del considerando séptimo del citado recurso de revisión, en Elizabeth Velasco C., op. cit.

<sup>20</sup> Por ejemplo, antes de la promulgación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000), donde se establece un riguroso procedimiento que asegura la transparencia de las licitaciones.

<sup>21</sup> Rodríguez Zepeda, op. cit., p. 51.

cuando se trate de consagrar y llevar a la práctica derechos humanos), no quita la eventual contingencia y temporalidad a que estos objetivos están sujetos. En cambio, dentro del plano práctico, estos “objetivos propios” no tienen problema en confundirse con la llamada “agenda pública” con lo que, en la práctica, este hecho no afecta la coherencia del sistema.

Como bien podremos recordar, “la legitimidad misma del Estado [liberal] se funda en la claridad y precisión” de la frontera entre lo público y lo privado. “La privacidad, en su sentido original, no es otra cosa que la no gubernamentalidad.”<sup>22</sup> Esta distinción entre público y privado delimita, en la teoría y en la práctica, la aplicación del principio de publicidad.

El sentido último de este principio es erigirse en “un mecanismo de control racional para evitar que las informaciones y argumentos de la vida política se conviertan en disparates [...] o justificaciones de la violación de derechos y libertades de los ciudadanos”.<sup>23</sup> De acuerdo con Kant, “[l]a publicidad es el criterio de justicia de las normas que pretendemos aplicar o imponer”.

Lo anterior es cierto en la medida en que “sólo discutiendo abiertamente acerca de la naturaleza de estas acciones políticas, sólo dando razones frente a un público capaz de evaluar, dudar, discutir, criticar y proponer, es que se construye un argumento genuinamente

---

<sup>22</sup> *Ibíd.*, p. 28.

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 39.

público y se prueba la validez de lo propuesto”.<sup>24</sup> Ahora bien, el debate al que Kant hace referencia al proponer la pertinencia del principio de publicidad, sólo puede darse –o al menos de manera genuina– dentro de una sociedad con bases democráticas abierta al diálogo y a la pluralidad. No podemos hablar del ejercicio (libre) de los derechos de información y libre expresión dentro de un Estado autocrático, por ejemplo.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, pp. 40 y ss.

### III. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Si consideramos a la transparencia como “una política deliberada del Estado para producir y emplear sistemáticamente información como un recurso estratégico destinado a facilitar y dotar de contenido la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos”<sup>25</sup> tendremos, entonces, que constituye una suerte de implementación del principio de publicidad en la administración pública: sólo puede tener lugar el debate sobre la actuación estatal si ésta es visible para los particulares; si el Estado actúa “públicamente en público”. Y sólo entonces es viable el establecimiento y la ejecución de todas aquellas medidas tendientes a la rendición de cuentas por parte de los titulares de puestos públicos. Es decir, el factor “público” desempeña dos papeles: por un lado, es el ámbito por excelencia para la actuación del funcionario gubernamental (al menos, dentro de la teoría liberal clásica); por el otro, es el factor que hace que los mecanismos de rendición de cuentas tengan esta naturaleza y no, por ejemplo, “un mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias”.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, núm. 1, Secretaría de la Función Pública, México, 2009, p. 15.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 14.

Es en este plano donde cabe preguntarse, entonces, hasta qué punto la transparencia (sin rendición de cuentas) en un régimen democrático limita o elimina el desencanto social respecto de su funcionamiento y sus resultados.

La transparencia, llevada a un plano práctico, tiene intrínseca una paradoja: si bien ayuda a desenmascarar y hacer del conocimiento público casos de corrupción o de violaciones a la ley, puede acabar causando un grave perjuicio a la democracia que, en teoría, trataba de proteger (de fortalecer, inclusive), lo cual no es un dato menor. Como señala Pedro Salazar al respecto, “la peor consecuencia de todas, como es regla en estos casos, [es] el golpe a la credibilidad de las instituciones del Estado y la afrenta a los principios del constitucionalismo democrático”.<sup>27</sup>

En sí mismo, este dilema teórico daría para un texto aparte, donde podría recurrirse a infinidad de casos, tanto de democracias consolidadas como en proceso de consolidación, para ponderar la gravedad de estas consecuencias indeseables de la transparencia. Sin embargo, la implementación de mecanismos y sanciones efectivos – más aún, la voluntad política para aplicarlos frente a este tipo de hechos – ayudaría, inclusive, a reforzar y a aumentar la confianza pública en esa democracia en particular. Este último punto justifica mi elección de tomar el suceso real y paradigmático de esta situación: el Caso Provida.

---

<sup>27</sup> Helena Hofbauer Balmori, “El caso Provida: los alcances del acceso a la información vs. los límites de la rendición de cuentas”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, IJ-UNAM/IFAI, México, 2ª ed., 2007, pp. 219-259. De este texto también se extrajo la información con la cual se hace la reconstrucción de este caso en el presente ensayo.

Precisamente, lo ejemplar de este caso radica, por un lado, en todas las irregularidades y lagunas legales que sacó a la luz en el campo de la transparencia en la asignación y manejo de los recursos públicos y, por el otro, en que expone las debilidades de nuestros mecanismos de rendición de cuentas.<sup>28</sup>

Empecemos por el principio: en diciembre de 2002 se aprobó, dentro del Presupuesto de Egresos 2003, una ampliación de 600 millones de pesos al destinado ya para los programas de salud de las mujeres y atención del VIH/sida. En la lista detallada de la asignación de los recursos (elaborada por la Comisión de Equidad y Género, la cual había logrado la ampliación presupuestaria) se estableció que, de esos 600 millones, 208 estaban etiquetados para el combate al VIH/sida.

Sin embargo, en enero de 2003 se detectaron irregularidades en el ejercicio de estos recursos, ya que en los oficios internos de la Cámara de Diputados que detallaban la asignación de dichos recursos mediante “microetiquetaciones”, se encontró una disminución de 30 millones de pesos en los destinados específicamente al VIH/sida así como un nuevo renglón, donde aparecían los Centros de Ayuda para la Mujer que después resultaron ser manejados por el Comité Nacional Provida, A. C.

La “orden” de no respetar la distribución establecida por la Comisión de Equidad y Género provino directamente del presidente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, el diputado Luis Pazos

---

<sup>28</sup> Pedro Salazar Ugarte (coord.), op. cit., p. XXIII.



de la Torre, mediante un oficio entregado a la Secretaría de Salud el 10 de enero de 2003. Pese a que las diputadas integrantes de la citada comisión utilizaron recursos “internos” de comunicación y exhortos al diputado Pazos de la Torre, éstos no tuvieron mayor trascendencia ni pública, ni legal.

En vista de la respuesta obtenida, las diputadas de dicha Comisión decidieron formar un “frente natural” con organizaciones de la sociedad civil caracterizadas por su experiencia y compromiso en los temas de derechos sexuales y reproductivos: SIPAM, Consorcio, Letra S, GIRE, Equidad y Fundar. Pero no fue sino hasta el 24 de julio de ese año cuando, en ejercicio de su derecho de acceso a la información, se solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conocer el destino de los 30 millones de pesos. El 2 de septiembre ésta confirmó, a través de su respectiva Unidad de Enlace, que habían sido canalizados a los citados Centros de Ayuda para la Mujer, a través de una pequeña oficina gubernamental denominada Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública.

Tras una serie de solicitudes de información dirigidas a esta última oficina por parte de las organizaciones civiles, se pudo establecer que la entrega de los recursos a Provida no fue del todo clara. Entre las irregularidades encontradas en este desembolso podemos subrayar las siguientes:

1. Las reglas de operación de esta oficina establecían que, para entregar recursos a organizaciones de la sociedad civil, éstas deben presentar y documentar un proyecto específico, el cual será sometido a concurso.

Provida nunca se preocupó por presentar un proyecto viable, sino que sólo después de haber ejercido los recursos se dio a la tarea de mostrar un expediente financiero con 6 525 facturas que amparaban conceptos muy variados, desde inserciones de publicidad en prensa hasta plumas fuente Montblanc catalogadas como “material didáctico”.

2. Una vez superado este filtro, se les otorga una cantidad que puede oscilar entre los 100 y los 250 000 pesos.

En este caso, se tenían contempladas donaciones por 30 millones de pesos (es decir, 120 veces más el monto máximo permitido) durante los ejercicios fiscales de 2003, 2004 y 2005. Afortunadamente, una vez que el caso salió a la luz y se determinaron las irregularidades mencionadas, los dos últimos donativos no se realizaron.

3. En el momento en que esta asociación entregó su expediente financiero correspondiente a los 30 millones de pesos ejercidos en 2003 (4 de mayo de 2004), se detectaron grandes disparidades entre lo propuesto y lo ejercido.

Es decir, mientras que se erogaron 13 millones de pesos en concepto de “publicidad” (casi 3 millones más de lo que la en su conjunto destinó para la información y difusión para la prevención del VIH/sida y otras ETS), 5 millones asignados a “partos” nunca llegaron a ejercerse. Además, el gasto destinado a la “ayuda a mujeres” comprendía facturas por 1 035 000 pesos por concepto de “reuniones de capacitación”, así como facturas de ropa de dama y caballero en tiendas departamentales donde se adquirieron las famosas “tangas”.

4. Las irregularidades alcanzaron también a los procedimientos contables y lineamientos fiscales a los que, como cualquier contribuyente, está sujeta esta organización.

Entre las más notables podemos mencionar el registro de facturas vencidas o con foliación desfasada, así como el pago de servicios que no se realizarían sino hasta el ejercicio fiscal siguiente (2004), en vez de manejarlos como “anticipos a proveedores”.

De haberse tratado de un contribuyente “común y corriente”, esta asociación podría haber sido acreedora a una multa de entre \$2 080.00 y \$24 350.00 pesos –de acuerdo con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación<sup>29</sup>–, la pérdida de su registro como donataria autorizada para recibir donativos –lo que implicaría, además, su disolución como sociedad civil y la integración de su patrimonio a la Beneficencia Pública–, más las responsabilidades de carácter penal que hubiera determinado la autoridad fiscal competente.

5. A lo anterior podemos sumar las radicales contradicciones existentes entre la agenda de Provida y la política pública de salud existente en México. Baste señalar que la postura de la primera frente a temas de salud reproductiva y sexual es de corte religioso y conservador, totalmente contraria a la lógica laica bajo la cual deben regirse las políticas públicas en el país.

No fue sino hasta el 17 de julio de 2004, una vez que se echó a andar la estrategia mediática cuidadosamente instituida por las

---

<sup>29</sup> Consúltense los artículos 70 al 115 Bis, que se encuentran en el Título Cuarto, De las Infracciones y delitos fiscales del citado Código.

organizaciones de la sociedad civil y los demás agentes involucrados, que los actores gubernamentales (SSA, SHCP, Auditoría Superior de la Federación, más el ex diputado Pazos de la Torre) empezaron a dar la cara públicamente.

El titular de la compareció ante el Congreso de la Unión casi un mes después (el 30 de agosto de 2004), pero emitió un informe completo de los aspectos del caso que entraban en su competencia (el estado en el que se encontraban los Centros de Ayuda para la Mujer) hasta finales de septiembre. Mientras tanto, los intentos por conformar una Comisión bicameral para estudiar a fondo el asunto se encontraron con la oposición frontal de varios legisladores. Finalmente, el 20 de julio de 2004 se interpuso una demanda de juicio político en contra de Luis Pazos, la cual no prosperó.

Por último, cabe resaltar que la auditoría realizada por la ASF –cuyos resultados se dieron a conocer en marzo de 2005– confirmó, en 90 páginas distribuidas a lo largo de los diversos tomos de la revisión de la Cuenta Pública en general, las irregularidades que se detectaron desde la auditoría llevada a cabo por las organizaciones de la sociedad civil.

Si bien la evidencia compilada fue más que suficiente para poder castigar los casos de corrupción, el peculado y la malversación de fondos públicos, lo cierto es que las denuncias penales y administrativas no han contado con el imperio de la ley. Veamos por qué: a la fecha, Luis Pazos de la Torre sigue ocupando cargos públicos –actualmente funge como director de la Condusef– mientras que, pese a perder el

amparo interpuesto en contra de las resoluciones de la Secretaría de la Función Pública (que implicaban su inhabilitación para ocupar puestos públicos durante 15 años y el pago de una multa de 13 millones de pesos), no se ha continuado con el proceso legal en contra de Jorge Serrano Limón y, lo más importante, los 30 millones de pesos desviados no han sido reintegrados al erario público.

Para concluir este caso creo conveniente citar resumidamente los factores que, de acuerdo con la organización civil Fundar, obstaculizan el camino del acceso a la información presupuestaria en México:

- 1) el largo periodo de partido único en el poder, que generó una cultura marcada por desvíos de fondos públicos, con permiso del gobierno;
- 2) el grueso de la población no tiene interés en conocer el destino de los recursos públicos;
- 3) los objetivos del gobierno parecen adversos a los intereses públicos, respecto a la necesidad de impulsar el desarrollo social, el respeto a los derechos humanos y el ejercicio de la soberanía por la población; y
- 4) no hay canales para la difusión masiva y oportuna de la información presupuestaria, en un lenguaje sencillo, ni mucho menos para formalmente denunciar o reclamar sanciones y reparaciones por la malversación de fondos u otros delitos relacionados.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Alicia Athié, Fundar: nuevos modelos para nuevos retos democráticos, 13 de julio de 2009, disponible en <<http://www.ircamericas.org/esp/6256>>.

Lo que nos demuestran tanto la reconstrucción del caso como el citado diagnóstico es que la transparencia per se no es una garantía de que el poder público actuará correctamente. Tal y como señalan Sergio López Ayllón y Mauricio Merino, “[e]n rigor, la transparencia no supone una relación transitiva entre dos agentes con atribuciones y obligaciones precisas, en donde uno de ellos está facultado para examinar, juzgar o sancionar las acciones y decisiones del otro respecto al ejercicio sustantivo de sus funciones y al uso de los recursos públicos que emplea para cumplir su tarea”.<sup>31</sup> Aquí es donde entra el “variado abanico de mecanismos, controles, pesos y contrapesos” que en su conjunto configuran a la accountability.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, op. cit., p. 15.

<sup>32</sup> Recorro al término en inglés en lugar de la traducción usual al español debido a las implicaciones lingüísticas que éste conlleva, pues a diferencia de la simple y llana “rendición de cuentas”, la accountability incluye también el aspecto de la exigencia de éstas. Cfr. el Capítulo 1. “El Concepto viajero”, en Schedler, op. cit., pp. 11-12.



## IV. LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO

Si bien los mecanismos de rendición de cuentas constituyen garantías secundarias –por decirlo de alguna manera– de las políticas públicas, es necesario que, a su vez, se encuentren contemplados dentro del ámbito gubernamental en forma de políticas públicas.

Pese a esto, sólo hasta hace relativamente poco (2009) se ha empezado a configurar a la rendición de cuentas como una materia digna de una política pública única; v. gr., para que nuestras políticas públicas puedan contemplar a su vez mecanismos de rendición de cuentas en caso de no cumplirse, o lo sean de manera deficiente, primero debe existir, en el mismo rango de la actuación gubernamental, una serie de ejes o principios rectores en la materia que establezcan la dirección hacia dónde deben apuntar estos mecanismos y, lo más importante, sus límites.

Entre estos principios encontramos los tres grandes momentos –o pilares, ya delimitados por la doctrina especializada– de la rendición de cuentas: la información (de la actuación de los servidores públicos mediante la generación de indicadores y datos de calidad), la justificación (el servidor público debe actuar con base en las atribuciones que la



ley establece para su cargo) y, en su caso, el castigo correspondiente (el cual puede desdoblarse a su vez en dos aspectos, de responsabilidad y de sanción<sup>33</sup>).

Los trabajos y diagnósticos ya existentes sobre el tema vienen a sostener la idea de que en México no existe, hasta el día de hoy, un sistema uniforme y articulado de forma coherente entre sí de mecanismos de rendición de cuentas –del cual, naturalmente, podría desprenderse la política estatal sobre el tema–, sino más bien “cuatro conjuntos de disposiciones conceptualmente relacionadas”,<sup>34</sup> a saber:

1. “las normas de planeación democrática (artículo 26 constitucional)”;

2. “el presupuesto con base en resultados, recientemente creado a nivel constitucional” en el artículo 134;

3. el sistema de fiscalización de cuentas públicas, cuya operación descansa en la Auditoría Superior de la Federación y en las entidades de fiscalización que dependen de los órganos legislativos federal y estatales (artículos 79, 116 y 122 constitucionales); y

4. el sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos que, a diferencia del juicio político de los legisladores, sí toma en cuenta las omisiones.

<sup>33</sup> En primer término, deben imputarse las faltas u omisiones del servidor público en cuestión mediante un procedimiento especializado, fijado ex ante en la ley, del cual se deriva, si fuera el caso, una resolución que contiene la sanción correspondiente. Cfr. Capítulo 2. “Los tres pilares de la rendición de cuentas”, en Schedler, op. cit., pp.13-19.

<sup>34</sup> Estos mecanismos se encuentran señalados por López Ayllón y Merino Huerta, en op. cit., pp. 23-24.

Como puede apreciarse a primera vista, estos mecanismos sólo tienen en común la necesidad meramente administrativa, por así decirlo, de saber en qué se gastan los recursos públicos; en tanto mecanismos de rendición de cuentas adolecen de “una fragmentación de sentido y propósito”.<sup>35</sup>

Basta con observar que, mientras las normas de planeación democrática datan de principios de los ochenta y tenían entre sus propósitos incorporar a la sociedad en un mecanismo de planeación estatal altamente centralizado –acorde con el sistema económico entonces imperante–, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la supervisión de cuentas públicas tienen un carácter meramente técnico, contable, que sin la transparencia y el escrutinio público serían –de nuevo– “un mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias”.

Otra de las grandes críticas, tal y como anunciaba desde el primer apartado, es que estos mecanismos (sobre todo, los dos últimos) están enfocados en los encargados de ejecutar e implementar esas políticas, más que en los encargados *prima facie* de crearlas (policy makers).

Para este caso en particular, encontramos que el único mecanismo de sanción disponible es el llamado juicio político, establecido en el artículo 110 constitucional. De acuerdo con el citado artículo, la Cámara de Diputados se convierte en órgano

---

<sup>35</sup> *Ibíd.*, p. 24.

acusador (previo acuerdo mediante voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes) y la de Senadores en Gran Jurado de Sentencia, cuya resolución será sancionada con el voto absoluto de sus miembros presentes, además de que tendrá, por mandato constitucional, carácter de inatacable.

Si bien constituye –al menos, teóricamente– un mecanismo para establecer el castigo al servidor público primero, al imputarle responsabilidad al servidor público en cuestión mediante un procedimiento (materialmente) judicial y, segundo, al establecer una sanción en la sentencia dictada, resulta un tanto incompleto e insuficiente por cuanto no se hace cargo de la imparcialidad necesaria para juzgar el desempeño de los responsables primarios de las políticas públicas a nivel nacional.

Asimismo, las máximas sanciones que podrían aplicarse serían “la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público”. ¿Dónde queda, pues, la reparación al daño patrimonial causado por la acción –el texto constitucional ni siquiera contempla la omisión– del policy maker encontrado culpable? Otra cuestión que hasta cierto punto sirve como mecanismo de sanciones la declaración de procedencia (de procedimientos en materia penal en contra de un servidor público), comúnmente conocida como desafuero que, sin embargo, sigue sin reconocer las omisiones cometidas por servidores públicos durante el desempeño de su encargo.

Teóricamente, en esta relación de rendición de cuentas faltaría, pues, el elemento del juicio o sanción emitida por el sujeto obligado a ello.<sup>36</sup> Todo lo descrito anteriormente sirve como una reconstrucción, grosso modo, del marco teórico y legal que, en el plano práctico, funge como principio rector de la actuación de los servidores públicos.

Y es frente a este marco legal que el voto de castigo y la abstención –esta última, con ciertas reservas y objeciones bien fundadas– pueden erigirse por contraposición, en el caso extremo de una democracia que todavía no ha establecido o implementado otros mecanismos más formales en mecanismos de rendición de cuentas informales<sup>37</sup> de carácter político.

Es decir, una de sus facetas constituiría una especie de “objeción práctica” hacia las políticas públicas respaldadas o impulsadas por un partido político en particular. Si bien son claramente un castigo para el partido (partidos) en cuestión –y, en el caso de la abstención, respecto al régimen mismo–, no por ello debemos considerar que sea el mecanismo adecuado dentro de una democracia (especialmente, en una en proceso de consolidación), pues más que una lógica de rendición de cuentas estaríamos ante un ajuste de cuentas.

---

<sup>36</sup> *Ibídem*, pp. 8 y 12.

<sup>37</sup> Por “informal” quiero denotar que no puede considerarse un mecanismo de rendición de cuentas *strictu sensu*, por cuanto no implica la actuación directa de una autoridad “sancionadora” la cual, en mi opinión, es una de las notas distintivas de estos mecanismos.



## V. CONCLUSIONES SOBRE EL CASO MEXICANO

En el plano teórico, quisiera retomar las objeciones ya planteadas –que no sostenidas– por Jesús Rodríguez Zepeda respecto a la idea liberal de transparentar la actuación del Estado que, pese a todas las ventajas que lleva implícitas, “[e]l discurso liberal sobre la transparencia y la sociedad abiertas tiene el defecto de minimizar las posibilidades de acción y reforma sociales de los Estados democráticos por vía de acción pública, mientras que tiende a exagerar la capacidad de los particulares para generar y hacer circular información identificando, sin mayor fundamento, esta capacidad con el bien común”<sup>38</sup> el cual, por su indefinición y contingencia podría, eventualmente, volverse en contra del Estado mismo.<sup>39</sup>

Otra de las grandes críticas a la que se encuentra expuesto este modelo radica en el hecho de que “un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión

<sup>38</sup> Rodríguez Zepeda, op. cit., p. 35.

<sup>39</sup> Al sostener esto pienso, por ejemplo, en toda la polémica suscitada en torno a la actuación de la “sociedad civil” en el tema del combate a la delincuencia organizada. Si bien dicho tema ha contribuido –desgraciadamente– a la unificación y toma de postura por parte de grandes sectores de la población que normalmente no lo están, es cierto que también ha puesto de relieve la gran polaridad y diferenciación de una sociedad carente de cohesión social.

y su capacidad para construir buenas razones y argumentos". O, dicho de otra manera, "[l]a capacidad social de escándalo ilustrado es un signo de la mayoría de edad de la ciudadanía";<sup>40</sup> tal y como algunos de los teóricos más importantes de la democracia venían sosteniendo, al menos, desde hace poco más de un siglo.<sup>41</sup>

Si bien el acceso a la información ha crecido de manera exponencial a un grado impensable cuando Tocqueville y Bobbio formularon la que es conocida como una "promesa de la democracia" –piénsese en los medios electrónicos de comunicación masiva–, la apatía del grueso de los individuos frente a los temas de interés público es, algunas veces, demoledora.<sup>42</sup> Además, en este sentido, cabe cuestionarse si frente a la recurrente alusión a la educación como instrumento de cambio –que no dudo que pueda llegar a serlo– no sobreestimamos la rapidez con la cual puede permear en el pensamiento colectivo y sus alcances. No puede pedírsele a un maestro mal pagado y peor capacitado que inculque en sus alumnos un espíritu crítico, ilustrado,

---

<sup>40</sup> Rodríguez Zepeda, op. cit., p. 41.

<sup>41</sup> Estas reflexiones se encuentran en las obras de Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, Sección de Obras de Política y Derecho del FCE, México, 2005; y en Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Sección de Obras de Política y Derecho del FCE, México, 2005, pp. 38 y ss.

<sup>42</sup> Al respecto, podemos consultar los resultados obtenidos en la Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2008) donde encontramos que 60% de los ciudadanos entrevistados dijeron tener poco o nada de interés en la política. La misma encuesta asocia este desinterés con factores como "la política es a veces tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede", "a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensan", o al hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos opina que los diputados y senadores, al elaborar las leyes, toman más en cuenta sus propios intereses o los de sus partidos. Fuente:

<<http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup-resultados>>.

capaz de cuestionar (con las herramientas intelectuales adecuadas) la actuación gubernamental el día de mañana.

Es en este caso en particular donde se pone de relieve la estrecha relación que existe entre las políticas públicas y la democracia. Una de sus caras principales, la asignación de los contenidos de las primeras, puede resumirse en la siguiente frase de Luis Aguilar: “[l]a democracia no es de suyo garantía contra el error y la ineficiencia decisional, pero desalienta el atropello a las libertades [...] [e] impone pesadísimos costos a los representantes que, mediante regulaciones y asignaciones desatinadas, impusieron a su vez costos desproporcionados a los ciudadanos”.<sup>43</sup>

Más bien, la democracia –y, virtualmente, cualquier otra forma de gobierno– es un principio rector, que no una guía operativa que podamos seguir a la hora de diseñar las políticas públicas. Tal y como lo ha demostrado la ciencia política, las políticas públicas no son una panacea: eventualmente, hay límites a la porción de lo público que puede regularse mediante lineamientos de este tipo. Es decir, si bien es evidente la necesidad de una política pública en materia de educación y, dentro de ésta, una vertiente dedicada específicamente a la construcción y al impulso de la cultura de la legalidad necesaria para conformar una ciudadanía responsable de su papel y con espíritu crítico, la educación por sí sola no puede hacer todo esto pues, sin negar su evidente potencial como agente de cambio social necesita, además, del apoyo de otros factores sociales.

---

<sup>43</sup> Aguilar Villanueva, op. cit., p. 23.



Para concluir con el tema referente a las políticas públicas, el reto en la materia –y en México, en particular– estriba, pues, en “formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucional), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica”.<sup>44</sup>

Finalmente, como ya adelantaba en la introducción, la pregunta a resolver dentro de este apartado es si ha existido, dentro de estos últimos 30 años de gobierno democrático en México, una política pública específicamente encaminada a la construcción, por un lado, de mecanismos que orienten la actuación en público de los funcionarios gubernamentales (es decir, de fomento de la transparencia) y, por el otro, al fortalecimiento de la transparencia de la acción gubernamental.

Respecto a la construcción de mecanismos de rendición de cuentas no existe, hasta el día de hoy, una serie sólida y bien estructurada de éstos de la cual podamos desprender lógica o conceptualmente cuál es la tendencia (ya no la política, en el sentido de policy) gubernamental mexicana frente al tema. Como el caso Provida demuestra, éste es uno de los rezagos que la alternancia política nos ha legado.

Por el contrario, en lo que hace al segundo punto (la transparencia), puede considerarse que hemos avanzado bastante desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (publicada en el DOF el 11 de junio de 2002) y la consecuente creación del IFAI en 2003.

---

<sup>44</sup> *Ibíd.*, p. 37.

Tal y como los casos de la licitación internacional 18164067-061-08 (LI-561/08) y del “ciudadano frecuente del IFAI” nos demuestran, el citado instituto ha conseguido ampliar, de manera paulatina pero certera, el espectro de información disponible para los individuos residentes en México ya que, de acuerdo con el artículo sexto constitucional, este derecho se encuentra garantizado a cualquier persona que se encuentre en territorio nacional.

Entre los logros que podemos destacar tenemos la implementación de un mecanismo electrónico de solicitud de información (o *SISI*) que, entre otras cosas, garantiza el anonimato del solicitante y acorta el tiempo de procesamiento de las solicitudes al evitar, por ejemplo, que el interesado se vea en la necesidad de trasladarse personalmente a las Unidades de Enlace de cada dependencia. Asimismo, los tres casos a los que he hecho referencia a lo largo de este texto demuestran que este mismo mecanismo facilita –en mucho– la interposición de un recurso de revisión ante la negativa de la autoridad.

Lamentablemente, lo anterior solamente se ha dado a nivel federal y en el Distrito Federal; por lo que hace al resto de las entidades federativas, el estado de la implementación de mecanismos de transparencia y de acceso a la información deja mucho que desear:

Mientras un individuo que habita en cualquier rincón del país puede, a través del IFAI, tener acceso a datos tan importantes como los presupuestos federales, los sueldos de los funcionarios, las obras y las licitaciones a que se destinan los presupuestos, la normatividad de las instancias públicas de la administración pública federal, ese mismo ciudadano carece de ese

poder en relación con el gobierno de la localidad con gran frecuencia [...] Se trata [...] de ciudadanos de primera en lo federal y de segunda o tercera en lo local.<sup>45</sup>

Por ello, el gran reto en materia de transparencia hoy es su fortalecimiento en los niveles estatal y municipal, para lo cual se cuenta con una serie de órganos administrativos en cada una de las entidades federativas. En un plano secundario –puesto que es un asunto más relacionado con la rendición de cuentas<sup>46</sup>–, el IFAI también tiene ante sí el reto que implica la falta de homogeneización en la calidad de la información disponible.

Como ya he abordado en un apartado anterior, la información a la que tienen acceso los ciudadanos es trascendental a la hora en que expresen su opinión y coadyuven, de esa manera, a la creación de las políticas públicas. Sin embargo, en la otra cara de la moneda tenemos el grado de interés y de compromiso existentes por parte de éstos. Es decir, solamente en un contexto de apatía y desconocimiento del marco legal básico –aunado a factores sociales como la percepción social del aumento de la criminalidad o de la ineficiencia de los servicios de

---

<sup>45</sup> Francisco Valdés Ugalde, participación en la mesa 5 “Transparencia, democracia y política” en la Semana Nacional de Transparencia y Buen Gobierno, citada en el comunicado IFAI/030/04 del 16 de junio de 2004, p. 3.

<sup>46</sup> Ésta es una problemática bastante importante, por ejemplo, cuando se refiere a las diferencias existentes entre las normas de contabilidad manejadas por los diferentes órdenes de gobierno lo cual, en la práctica, hacía imposible la comparación cuantitativa entre el gasto público de los municipios de una entidad federativa. Al respecto, es de celebrar la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2008) donde se establecen las disposiciones contables a seguir a partir de ahora y cuya implementación –se espera– concluya para el 2012. Cfr. Sergio López Ayllón y Mauricio Merino Huerta, op. cit., pp. 20-22.

salud públicos—se explica que propuestas anticonstitucionales (como la reinserción de la pena de muerte en la Constitución<sup>47</sup>) o inviables (como las propuestas de Vales de salud y Medicamento exprés, donde se carga al erario público el costo de adquisición de medicamentos—recetados en el Sector Salud pero inexistentes en el inventario—en establecimientos privados)<sup>48</sup> puedan ser vistas por un buen porcentaje de mexicanos como “deseables” o, peor aún, como (moralmente) buenas.

Así pues, estamos en el escenario extremo donde, pese a tener una —relativamente buena— política de transparencia a nivel gubernamental, paradójicamente no sirvió para detener un debate que se sabía de antemano estéril y que redundó en el apoyo de buena parte de la población,<sup>49</sup> pues los controles últimos (electorales) fueron, en los hechos, inservibles.<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Me refiero a la “iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación”, presentada por el grupo parlamentario del PVEM en el Senado de la República. Diario de los Debates, Año III, Segundo Periodo Ordinario, LX Legislatura, 19 de febrero de 2009.

<sup>48</sup> Todas estas propuestas, presentadas en las campañas electorales (federales y estatales) de mediados de 2009 pueden consultarse en el sitio oficial en Internet del partido: <[www.pvem.com.mx](http://www.pvem.com.mx)>.

<sup>49</sup> En los hechos, encontramos que su presencia en la Cámara de Diputados aumentó 24% (de 17 a 21 diputados) de una legislatura a otra. Por sí sola, esta cifra puede no ser representativa pero, aplicada a alguno de los partidos políticos con mayor presencia (PRI, PAN), este incremento bastaría para convertirla en una fuerza política bastante importante —al requerir virtualmente menos votos de otros partidos para aprobar sus propuestas legislativas— en dicha Cámara. Fuente: <[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/005\\_grupos\\_parlamentarios](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/005_grupos_parlamentarios)>.

<sup>50</sup> Tal y como mencioné en el apartado correspondiente, el llamado “voto de castigo” constituye el último gran veto a las políticas públicas que los ciudadanos desapruban.

Frente a este panorama, por momentos desolador, no cabe, sin embargo, la resignación. Ciertamente es que queda mucho camino por recorrer, pero ello no implica dejar de lado la carga ética que conlleva ser un sujeto obligado (a obedecer) y, a la vez, crítico, en un régimen determinado históricamente y culturalmente, y mucho menos la responsabilidad de hacer algo al respecto.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, Colección Antologías de Política Pública de MAP, México, 2007.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, Sección de Obras de Política y Derecho del FCE, México, 2005.
- Gutiérrez Jiménez, Paulina, *El derecho de acceso a la información pública. Una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales*, Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, núm. 7, InfoDF, México, 2008.
- López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino Huerta, *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, núm. 1, Secretaría de la Función Pública, México, 2009.
- Pazè, Valentina, "Norberto Bobbio y las promesas no mantenidas de la democracia. Veinte años después", en Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte (coords.), *Política y derecho. Repensar a Bobbio*, Siglo XXI Editores/IIJ-UNAM, México, 2005.
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de transparencia, núm. 4, IFAI, México, 2ª ed., 2006.
- Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, IIJ-UNAM/IFAI, México, 2ª ed., 2007.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia, núm. 3, IFAI, México, 4ª ed., 2007.

## Legislación

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

## Información estadística

Cuarta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2008), disponible en: <<http://www.encup.gob.mx/encup/index.php?page=cuarta-encup-resultados>>.

## Comunicados

Athié, Alicia, Fundar: nuevos modelos para nuevos retos democráticos, 13 de julio de 2009, disponible en: <<http://www.ircamericas.org/esp/6256>>.

Comunicado IFAI/030/04 del 16 de junio de 2004, 3 pp.

## Recurso de revisión

Recurso de revisión núm. 3160/09 interpuesto por Juan Carlos Romero Galván en contra de la Comisión Federal de Electricidad. Comisionada Ponente: María Marván Laborde, IFAI, 14 de octubre de 2009, 58 pp.

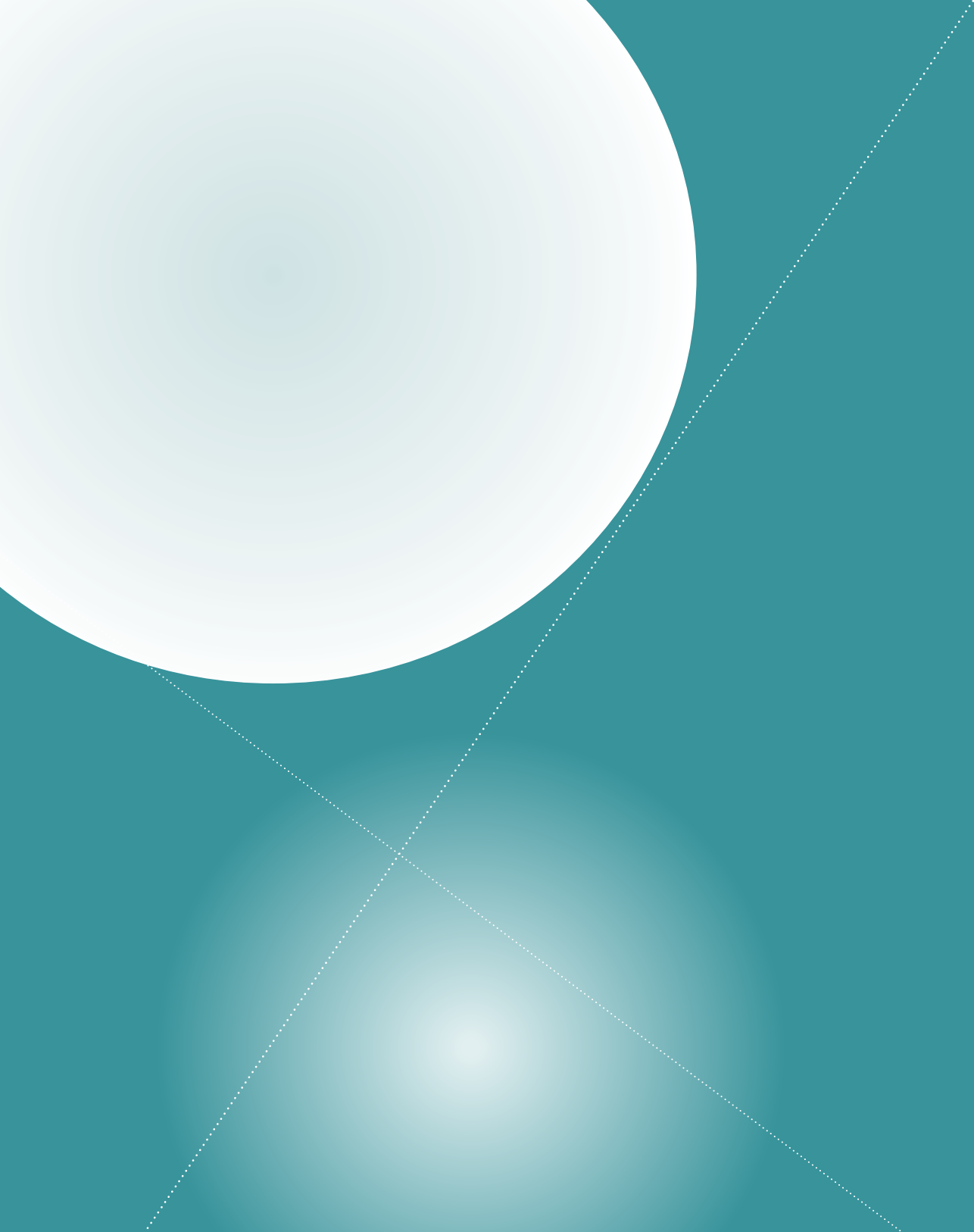
## Notas periodísticas

Osorio, Ernesto, "Paga SSP extra por chalecos", en Reforma, lunes 08 de enero de 2007, disponible en: <<http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>>.

Rocha Menocal, Carolina, " 'Traficante de información', quién más pregunta al IFAI", publicado en El Universal, lunes 22 de octubre de 2007, disponible en: <[http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version\\_imprimir.html?id\\_nota=155269&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir.html?id_nota=155269&tabla=nacion)>.

Velasco C., Elizabeth, "Revoca IFAI confidencialidad en licitación de gasoductos a empresas trasnacionales", en La Jornada, jueves 15 de octubre de 2009, disponible en: <[http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version\\_imprimir.html?id\\_>](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/version_imprimir.html?id_>).







Instituto de Acceso a la  
Información Pública del Distrito  
Federal

2º Concurso de Ensayo  
"Universitarios Construyendo  
Transparencia". 2009

Enero de 2010.

Corporación Mexicana de  
Impresión S.A. de C.V.,  
General Victoriano Zepeda  
No. 22, Col. Observatorio,  
C.P. 11860, México, D.F.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares  
impresos en papel bond de 90 grs.  
y forros en cartulina couché de 250  
grs. Fuente tipográfica: Goudy Old  
Style y Gill Sans.

Cuidado de la edición: Dirección  
de Capacitación y Cultura de la  
Transparencia.