



Actas  
Congreso  
Internacional  
América  
Latina:  
La autonomía  
de una región

XV Encuentro de  
Latinoamericanistas  
Españoles

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: [tehura@tehura.es](mailto:tehura@tehura.es)  
Maquetación: Darío Barboza  
Realización editorial: Trama editorial  
[trama@tramaeditorial.es](mailto:trama@tramaeditorial.es)  
[www.tramaeditorial.es](http://www.tramaeditorial.es)  
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

# LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO: LECCIONES Y DESAFÍOS PARA EL NUEVO GOBIERNO 2012-2018

José Francisco Parra Barboza y Gabriela Vargas<sup>1</sup>

## Resumen

Esta ponencia parte de la idea de que en democracia, sin transparencia no hay rendición de cuentas. Es un principio fundamental para avanzar hacia un sistema democrático de calidad. Hace unos años se decía que la rendición de cuentas se hacía efectiva en el momento de las elecciones, justo cuando el ciudadano decidía premiar o castigar a un determinado partido o candidato. En la actualidad, ejercer el voto no es suficiente para la rendición de cuentas, sino que es necesario informar a los ciudadanos sobre las decisiones, la asignación de los recursos, la implementación y, sobre todo, la evaluación de las políticas públicas. Lo anterior es importante en democracia porque, en la medida en que un ciudadano cuenta con información veraz y oportuna, se siente más implicado en el proceso de decisión política.

En los últimos seis años México ha realizado un esfuerzo por institucionalizar las políticas de transparencia y rendición de cuentas, pero ha sido insuficiente para afianzar los mecanismos tanto de la *accountability* gubernamental, como de la burocrática. El diseño y puesta en marcha de entidades como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), el Sistema Nacional de Archivos, la Auditoría Superior de la Federación y la aprobación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, no han producido los frutos esperados y, por el contrario, han encontrado serios obstáculos por parte de los tres niveles de la administración pública y los partidos políticos.

En este sentido, el objetivo de este estudio es analizar los avances y las deficiencias que han supuesto las políticas de transparencia y rendición de cuentas en los últimos seis años del gobierno panista en México y proponer una serie de medidas que adoptar a partir del 1 de diciembre de 2012, como parte de un programa de modernización de la administración pública. Para ello, recurriremos al análisis de políticas públicas para tratar de explicar el proceso de decisión en materia de transparencia y rendición de cuentas, basándonos en elementos esenciales como la propia estructura de la administración pública, el contexto sociopolítico y la red de actores.

385

## 1. Introducción

En democracia, sin transparencia no hay rendición de cuentas. Es un principio fundamental para avanzar hacia un sistema democrático de calidad. Hace unos años se decía que la rendición de cuentas se hacía efectiva en el momento de las elecciones, justo cuando el ciudadano decidía premiar o castigar a un determinado partido o candidato. En la actualidad, ejercer el voto no es suficiente para la rendición de cuentas, sino que es necesario informar a los ciudadanos sobre las decisiones, la asignación de los recursos, la implementación y, sobre todo, la evaluación de las políticas públicas.

En la medida en que un ciudadano cuenta con información veraz y oportuna, se siente más implicado en el proceso de decisión política. Al promover la transparencia se potencia el sentimiento de eficacia política interna; es decir, el sentimiento de que se puede incidir en el sistema, de que el voto y la participación de todos y cada uno de los ciudadanos es importante para cambiar el curso de la política, pero también se está favoreciendo el sentimiento de eficacia política externa, o lo que es lo mismo, la percepción de que el sistema político es sensible a las propias demandas. Si queremos avanzar hacia una democracia de calidad en México, debemos garantizar que el ciudadano cuente con la información necesaria para razonar y decidir su voto.

De esta manera, la transparencia y la rendición de cuentas constituyen un elemento que transversalmente es clave para dar una respuesta eficaz a la deslegitimación actual de la democracia. Para recuperar la credibilidad en las instituciones y en el sistema, es necesario establecer procesos en que tanto los gobernantes, como los representantes y los servidores públicos informen, respondan y justifiquen sus actos, sus decisiones y sus planes de acción. En México, los problemas de rendición de cuentas son de dos tipos: de una parte los relacionados con la *accountability* gubernamental y, de otra, los que tienen que ver con la *accountability* burocrática; si el gobierno de un país no rinde

---

<sup>1</sup> José Francisco Parra Barboza, Universidad de Murcia. Gabriela Vargas, Instituto Nacional de Administración Pública (México)

cuentas y además está controlado por la burocracia, podemos concluir que las elecciones no cumplen el papel que cabría esperar e invalidan, en cierta medida, la expresión de las preferencias ciudadanas.

En la reciente campaña electoral, los partidos políticos que contendieron en la elección presidencial reconocían los esfuerzos realizados por los poderes públicos con la creación de instituciones y el desarrollo de legislación fundamentales para la transparencia y la rendición de cuentas, como el Instituto Federal de Acceso y Protección de Datos (IFAI), el Sistema Nacional de Archivos, la Auditoría Superior de la Federación, la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Sin embargo, también se afirmaba que habían sido insuficientes y que se requiere un nuevo compromiso para avanzar en esta materia. Se trata de propiciar espacios de diálogo y deliberación pública en que participen representantes, representados y empleados públicos. Esta articulación de actores en la definición, diseño, implementación y evaluación de las políticas orientadas hacia la transparencia y la rendición de cuentas nos permitiría avanzar en la gobernanza democrática.

En este sentido, uno de los compromisos contraídos por el candidato ganador, Enrique Peña Nieto, fue consolidar la institucionalización de las políticas de transparencia y rendición de cuentas. Las propuestas hacían referencia a: ejercicio de presupuesto de *base cero* como fundamento para una nueva estructura del gasto público; reconfiguración del gasto público hacia la eficiencia y para que actúe como instrumento para el crecimiento, la competitividad y la sustentabilidad; erradicar el dispendio; concentración del gasto público en la producción y mantenimiento de bienes públicos; evaluación, correlaciones y evaluación ex-post, entre objetivos nacionales y ejercicio del gasto; revelación plena de pasivos ocultos en finanzas públicas derivadas de los regímenes de pensiones vigentes; y transparencia total en el ejercicio del gasto en el gobierno federal y estados y municipios: *cuánto, quién, y cómo* se gasta.

Sin embargo, hemos visto que las recientes iniciativas preparadas por el equipo de transición omiten un elemento trascendental para la elaboración de las políticas públicas: la deliberación pública. En el ciclo de las políticas se está omitiendo la consulta a los expertos y a la población. México necesita una política de transparencia y rendición de cuentas efectiva, para lo que es indispensable que la ciudadanía participe en el proceso de decisión.

Es por ello que este artículo se proponga abrir inmediatamente un debate nacional que dé contenido a una auténtica Agenda de Transparencia y Rendición de Cuentas para los próximos años (2012-2018); una estrategia nacional que permita diseñar, elegir e implementar políticas públicas consensuadas entre distintos actores de la clase política, la administración, los especialistas, los académicos y la sociedad civil. Esta red de actores de la política de transparencia y rendición de cuentas deberá confeccionar una estrategia nacional que contenga, al menos, tres elementos básicos: el primero de ellos, será construir un diagnóstico a nivel nacional que permita la elaboración de una Agenda Estratégica que contenga los principios rectores que servirán de guías para el diseño de la política de transparencia y rendición de cuentas. El segundo elemento consiste en proponer las distintas opciones de política, considerando la estructura y las funciones de la propia administración pública, de tal manera que se establezca con claridad los objetivos, los recursos económicos, las responsabilidades de las unidades administrativas, y, sobre todo, la coordinación intergubernamental y con otros actores institucionales formales y de la sociedad civil.

Finalmente, el último elemento de la Agenda Estratégica deberá incluir la supervisión exhaustiva de la gestión en la implementación y el monitoreo constante para evaluar el desempeño de la política transparencia y rendición de cuentas. De esta manera, con la Agenda Estratégica de política transparencia y rendición de cuentas no sólo se generará gobernanza democrática al incluir a los distintos actores que participan en el sector, sino que al introducir a la evaluación como componente fundamental del proceso se promoverá y se alentará la transparencia y la rendición de cuentas de los poderes públicos.

## 2. Transparencia y rendición de cuentas en México

### Antecedentes

Los antecedentes del Derecho de Acceso a la Información en México datan de 1977, en el contexto de una de las reformas políticas más importantes que haya atravesado el país, pues representó la vía por la cual las fuerzas de oposición instrumentaron un sistema de competencia electoral, que les permitiría más tarde, no sólo competir en mejores condiciones ante un partido hegemónico, sino incrementar paulatinamente su representación política en el Congreso mexicano.

Como parte de las demandas de los partidos de oposición de aquel entonces, se reformó el artículo 6º de la Constitución, para incluir el precepto: *“el derecho a la información será garantizado por el Estado.”*

Habrían de suceder diversos acontecimientos después de esa fecha. Movimientos sociales armados como el levantamiento del EZLN en el sur del país, el asesinato del candidato a la presidencia del partido hegemónico, la matanza de indígenas en Atenco en el Estado de México, y la alternancia política que condujo a un partido de oposición a la presidencia de la república (PAN en el 2000), fueron sólo algunos de los acontecimientos de carácter nacional, que habrían de posicionar nuevamente en la agenda política el derecho a la información, como condición

necesaria para hacer exigibles otros derechos, y transitar así, hacia un sistema democrático que rebasará la simple alternancia en el poder.

Fue así que, veinticinco años después —en concreto el 11 de junio de 2002—, que el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como ley reglamentaria de las modificaciones que en 1977 tuvo el artículo 6º constitucional, y que en esta ocasión venía acompañada de un nuevo discurso: la transparencia del ejercicio de los recursos públicos.

Así, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se establecieron las bases de publicidad y apertura de la información gubernamental a nivel federal, lo que implicó que se generaran profundas transformaciones en el ámbito de la Administración Pública en primera instancia, las que repercutieron de forma casi inmediata en el poder Legislativo y Judicial, e incluso en los llamados órganos autónomos.

Con dicha Ley y con el nacimiento del Instituto Federal Electoral de Acceso a la Información Pública (IFAI), se inició una de las transformaciones organizacionales de mayor envergadura de los últimos tiempos, para hacer viable la consulta a los ciudadanos de prácticamente toda la información, documentos y datos en manos del Estado, e ir reconfigurando así, una nueva forma de relación ciudadano-autoridades.

El 20 de julio de 2007 se publicó una reforma que adicionó un segundo párrafo con siete fracciones el artículo 6º constitucional. Se estableció el principio general de publicidad de la información gubernamental, el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales en posesión de las autoridades. Esta reforma conocida también como “de segunda generación” sentó las bases para una nueva política de transparencia gubernamental del Estado mexicano orientada a facilitar la rendición de cuentas de todas las autoridades en los diferentes órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

En el siguiente cuadro se presenta la evolución que ha tenido el derecho al acceso a la información pública, la transparencia y la protección de datos personales en México.

Fecha	Antecedente
06/Dic/1977	Reconocimiento del derecho a la información como garantía del Estado. (Reforma al art. 6º constitucional).
11/Jun/2002	Expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
20/Jul/2007	Reconocimiento del derecho a la información pública como derecho fundamental. Se crean principios básicos de ese derecho, por los que deben regirse la federación, los estados y el DF. (Reforma al art. 6º constitucional).
30/Abr/2009	Se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. (Adición de la fracción XXIX, inciso O, del art. 73 constitucional).
01/Jul/2009	Se elevó a garantía constitucional el derecho a la protección de datos personales, así como el acceso, rectificación y cancelación de los mismos. Se faculta al IFAI para llevar a cabo la protección de este derecho. (Reforma al art. 16 constitucional). Además, el nombre del Instituto cambió para quedar como Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
05/Jul/2009	Expedición de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.

## Los retos

Los retos a los que la autoridad y sociedad mexicana tuvieron que enfrentarse para poner en marcha los mecanismos de transparencia que permitieran garantizar el derecho a la información pública en México, fueron principalmente los siguientes:

- Falta de recursos económicos y humanos.
- Desorganización, pérdida, destrucción y ausencia de lineamientos para la clasificación, organización, depuración y consulta de archivos públicos.
- Cultura de la opacidad en el servicio público, que consideraba los documentos oficiales, parte de su propiedad.
- Documentos públicos con información irrelevante, confusa, y no elaborada para consulta pública.
- Resistencia a crear áreas con facultades para exigir a otras información institucional que requerían los ciudadanos con fundamento en la Ley de Transparencia.
- Clasificación injustificada de los que se consideraba como reservado y confidencial.
- Destrucción de documentación oficial sin protocolo alguno.
- Ausencia de sistemas de información que integraran la información institucional, su clasificación y despersonalización del servidor público que la había generado o la tenía bajo su custodia.
- Falta de capacitación en la nueva normatividad.
- Falta de sensibilización de apertura institucional.
- Resistencias de la autoridad de generar mecanismos de comunicación abiertos, expeditos y transparentes con el ciudadano.
- Ausencia de políticas públicas para el resguardo, clasificación y consulta de la información oficial.
- Desprecio por la creación, conservación y consulta de los archivos oficiales.
- Intimidación a los ciudadanos que requerían información oficial, especialmente a nivel estatal, y en mayor medida, a nivel municipal.
- Promoción y uso de las herramientas de acceso a la información por un público especializado (académicos, periodistas, universitarios).
- Desconocimiento de la sociedad de los alcances de la nueva ley y el impacto en su vida cotidiana.
- Cultura de opacidad en autoridades
- Predominancia de una cultura de aceptación tácita a la a la autoridad, y ausencia de cultura de exigencia de sus derechos por parte de la sociedad.
- Rezagos de actitud subordinada y temerosa ante los actos de gobierno.
- Falta de promoción de exigencia y respeto a los derechos humanos.
- Sistema educativo público con niveles de calidad muy bajos para la población.
- Uso de mecanismos jurídicos por parte de la autoridad para evitar la entrega de información.
- Uso de mecanismos administrativos de parte de la autoridad para la destrucción o declaración de inexistencia de documentos oficiales y evitar su consulta pública.
- Resistencias a destinar recursos materiales y humanos a las acciones de transparencia en diversas instituciones, incluso de carácter federal.
- Generar información confusa, compleja, incompleta o en formatos poco comunes al ciudadano, para evitar su comprensión.
- Minimizar los escándalos periodísticos que tuvo como consecuencia la entrega de información que dejaba ver los excesos, despilfarros y corrupción de la clase política.

Estos son sólo algunas de las situaciones con las que se ha enfrentado la sociedad y la autoridad en su conjunto, para instrumentar el marco legal en la materia, y sensibilizar paulatinamente la cultura de la transparencia en México.

### **Situación actual**

Evidentemente la violación de los derechos humanos por la estrategia gubernamental de combate a la delincuencia organizada de los últimos seis años, el cuestionamiento al partido en el poder de los costos humanos y económicos de la misma, el descrédito de la clase política, la competencia electoral y el financiamiento excesivo de los gastos de campaña, colocó nuevamente en el debate el tema no sólo de la transparencia, sino la consecuencia de la misma: la rendición de cuentas y el combate a la corrupción.

Aprovechando la coyuntura de su retorno al poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), conocedor de la imperiosa necesidad de legitimarse a pesar de haber obtenido una holgada victoria electoral, ha iniciado su programa de gobierno con la bandera de la transparencia y combate a la corrupción, como un eje central de lo que será su política pública.

Para ello, el presidente electo Enrique Peña Nieto, ha presentado una iniciativa en esta materia que plantea básicamente lo siguiente:

- Dotar de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), para fortalecer su independencia, y consolidarlo como el máximo organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en todo país.
- Ampliar su mandato para todos los poderes, organismos y entidades federales, y también asegurar su plena desvinculación orgánica con la administración pública para asegurar su efectiva vigilancia y la completa garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los entes gubernamentales.

La autonomía constitucional del IFAI implica, en concreto, varias ventajas. Al ubicarse fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales, significa que el Instituto no se adscribe orgánicamente a ninguno de esos poderes: no forman parte de la administración pública (en ninguna de sus variables), ni del Poder Legislativo, ni tampoco del Judicial. Esta independencia orgánica se manifiesta no solamente a través de la ausencia de controles burocráticos, sino también con la existencia de una cierta autonomía financiera o garantía económica a favor del órgano constitucional.

Al no estar incorporado orgánicamente dentro de alguno de los tres poderes tradicionales, tiene una “paridad de rango” con los demás órganos y poderes, de tal forma que no se encuentra subordinado a ellos.

### **Fideicomisos públicos y partidos políticos**

Hoy la información sobre los fideicomisos públicos tiene carácter público sin importar su naturaleza, es decir, fideicomisos considerados como entidades paraestatales o bien los fideicomisos públicos que no se constituyen como entidades paraestatales. En ambos casos aunque los mecanismos para acceder a ella son distintos su información es pública y no está protegida por el secreto fiduciario.

No así en el caso de los partidos políticos, de los cuales se analizó su situación en la reforma de 2007, respecto de los cuales se dijo:

“Una lectura cuidadosa del texto de la reforma, del dictamen de la Colegisladora, así como de los antecedentes que en la materia existen, tanto legislativos como los que en la materia ha establecido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, permiten precisar que si bien por razones de técnica legislativa, y debido a su naturaleza y su especificidad como organismos de la sociedad, no se ha considerado conveniente que los partidos políticos sean sujetos obligados directos del derecho al acceso a la información, ello no obsta para que a través del sujeto obligado en la materia, que son el Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales locales, según sea el caso, los ciudadanos puedan tener acceso a la información de los partidos políticos, en los términos que precise la legislación secundaria que al respecto se expida”<sup>2</sup>

### **Exclusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en su calidad de tribunal constitucional y órgano límite del Estado mexicano es el responsable último de interpretar y velar por la garantía de los derechos que otorga la

---

<sup>2</sup> Véase el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; y de Estudios Legislativos, Segunda, el que contiene proyecto de Decreto que adiciona un segundo párrafo al artículo 6°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la Gaceta del Senado número 101, año 2007.

Constitución, se ha excluido de la competencia del IFAI, por el hecho que en última instancia le corresponde a esta institución resolver toda controversia que pudiera suscitarse en la materia.

### **Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información gubernamental.**

Para crear el Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, esta iniciativa propone otorgar autonomía constitucional a todos los organismos especializados que ya existen en los Estados de la República y el Distrito Federal. Mediante una reforma a los artículos 116 y 122 constitucionales, permite asegurar que en cada Estado y en el Distrito Federal exista un organismo garante, especializado, colegiado e imparcial, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena autonomía técnica, de gestión y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y organización interna, responsable de velar por el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales en posesión de las autoridades.

En segundo lugar, la iniciativa propone dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir una ley general en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos. Dicha Ley daría estructura al Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Gubernamentales, que permitirá la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno en la materia.

En tercer lugar, se establece la posibilidad de que los particulares puedan someter a la revisión del organismo garante federal las decisiones de éstos cuando no les favorezcan. Este recurso abre una vía expedita a los particulares para asegurar la vigencia de sus derechos, en consonancia con los principios establecidos en el artículo 1º de la Constitución.

Importa destacar que el IFAI actuará como órgano de última instancia sólo respecto de los poderes, autoridades y entidades públicas, pues los particulares siempre podrán recurrir -vía amparo- sus decisiones ante los tribunales federales, en congruencia con el diseño constitucional de tutela y protección de los derechos fundamentales.

### **Recurso extraordinario ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Este organismo se constituye como un órgano límite para todas las autoridades y Poderes del Estado mexicano en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Por ello la iniciativa propone establecer un recurso especial y excepcional que se sustanciará ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Este recurso podrá iniciarse cuando el organismo garante determine divulgar una información que, a juicio de las autoridades responsables, pueda representar una amenaza directa y trascendente a la seguridad nacional. En el caso de que este conflicto se presentara, y con el propósito de contar con un mecanismo expedito que permita resolver una diferencia a este respecto, la ley deberá establecer un procedimiento que permita que éste sea resuelto de manera definitiva por la SCJN.

Por su naturaleza, este recurso tiene un carácter extraordinario por lo que la legitimidad para interponerlo debe estar limitada. Sólo lo podría interponer el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Cámara de Senadores y los Presidentes de los organismos con autonomía constitucional. En el caso de la Administración Pública Federal, el único legitimado para interponerlo sería el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

### **Diseño institucional**

En cuanto al diseño institucional, la iniciativa propone que el organismo garante federal incremente en dos el número de Comisionados para llegar a siete, que éstos sean nombrados por el Ejecutivo Federal, y que la Cámara de Senadores pueda objetar la candidatura única que presente el Ejecutivo.

En caso de que el Senado de la República objetase la propuesta del Ejecutivo, este podrá hacer una segunda propuesta. Si esta volviera ser rechazada, se faculta al titular del Ejecutivo para designar directamente al nuevo comisionado, quien deberá necesariamente ser una persona distinta a las previamente rechazadas.

Los comisionados durarán en su encargo siete años sin posibilidad de reelección. La ley deberá precisar los requisitos que deberán cumplir los comisionados para asegurar un conocimiento experto, especializado y comprometido en el tema.

Como puede verse es una iniciativa novedosa y amplia, que pretende unificar los esfuerzos aislados en la materia e impulsar la creación de un sistema de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, por lo menos como intención política primigenia.

Actualmente esta propuesta está en análisis por las fuerzas políticas, quienes ya han adelantado su parecer al respecto, manifestando su inconformidad principalmente en lo que respecta a la elección de los comisionados de lo



que sería el IFAI como órgano autónomo, así como el alcance de sus facultades, y las obligaciones de transparencia de los propios partidos, y personas físicas y morales que reciben recursos públicos para fines diversos.

Sin embargo, el tema ya forma parte de la agenda política, y es un hecho que en corto plazo se conocerá de las primeras medidas encaminadas a ese fin y sus efectos, que en cualquier caso y grado, representarán una oportunidad al ciudadano para informarse y exigir cada vez más, una actuación pronta y eficaz de su clase política.