

REFLEXIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

Brenda Rosario Luna Chávez
Rigoberto Silva Robles

COORDINADORES



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

UDGVIRTUAL®

REFLEXIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA

Red Universitaria de Jalisco

Ricardo Villanueva Lomelí
Rector General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector Ejecutivo

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretario General

 **UDGVIRTUAL®**

María Esther Avelar Álvarez
Rectora

Jorge Alberto Balpuesta Pérez
Director Académico

María del Consuelo Delgado González
Directora Administrativa

Gladstone Oliva Íñiguez
Director de Tecnologías

Laura Topete González
Jefa de la Unidad de Promoción

Angelina Vallín Gallegos
Coordinadora de Recursos Informativos

Alicia Zúñiga Llamas
Responsable del Programa Editorial

Brenda Rosario Luna Chávez
Rigoberto Silva Robles

(Coordinadores)

REFLEXIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

México
2019



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

 UDGVIRTUAL®

Primera edición, 2019



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA
Red Universitaria de Jalisco

D.R. © 2019, Universidad de Guadalajara
Sistema de Universidad Virtual
Avenida de la Paz 2453, Col. Arcos Vallarta
CP 44140, Guadalajara, Jalisco
Tel. 3134-2208 / 3134-2222 / 3134-2200 / ext. 18775
www.udgvirtual.udg.mx

 UDBGVIRTUAL®

es marca registrada del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta publicación, su tratamiento informático, la transmisión de cualquier forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios, sin el permiso expreso del titular del copyright.

ISBN 978-607-547-769-5

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

ÍNDICE

Presentación	9
Capítulo 1. Factores de observación para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los fideicomisos públicos sin estructura	15
Eréndira Aguilar Moreno, Isaura Sofía Rodríguez Cárcamo	
Capítulo 2. Relación entre el acceso a la información pública y la pobreza: una revisión del estado del arte	43
Narciso Flores Romero	
Capítulo 3. Transparencia en la publicidad oficial.....	65
Brenda Rosario Luna Chávez	
Capítulo 4. Transparencia en la rendición de cuentas del Poder Legislativo del Estado de Querétaro	83
Julio César Sánchez Díaz, José Ángel Cuevas Hernández	
Capítulo 5. Diálogo social y transparencia: estudio de caso en la Ciudad de México.....	101
Fernando Montoya Vargas	
Sobre los autores	121

PRESENTACIÓN

El Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara ha incentivado la publicación de las diversas investigaciones que se llevan a cabo como parte de las tareas académicas de sus programas educativos. El libro *Reflexiones en materia de transparencia* es una muestra de ese propósito, ya que conjunta productos que se ajustan a la Línea de Generación y Aplicación de Conocimiento (LGAC) que lleva por nombre Acceso a la información, rendición de cuentas, gestión documental y ciencia de datos, de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales, programa educativo que se imparte en esta Casa de Estudios.

Actualmente, el acceso a la información y la transparencia se han consolidado como dos grandes pilares que fortalecen la democracia en diversos espacios; son incuestionables los beneficios que el acceso a la información proporciona en términos de derecho, transparencia y desarrollo de políticas públicas con gestiones eficientes. Si bien es cierto que el acceso a la información y la transparencia, en primer lugar, y la rendición de cuentas, la gestión documental y la ciencia de datos, en segundo lugar, están metodológicamente conformados en las distintas entidades, organizaciones e instituciones, aún existen dependencias que carecen de procesos administrativos sistemáticos, lo que genera dificultades y deficiencias particulares en estos ámbitos.

Si estos procesos sucedieran de manera sistemática y consistente, las instituciones y las entidades fortalecerían las políticas públicas con acciones benéficas para el acceso a la información, la rendición de cuentas, la gestión documental y la ciencia de datos. El presente ejercicio de investigación resulta crucial para reorientar, direccionar y favorecer un sistema democrático, en donde las instituciones se desempeñen mejor, y la democracia se fortalezca con la adecuada participación de estas y de la sociedad civil.

Cada capítulo de este libro fue construido bajo estrictos lineamientos que consideraron aspectos empíricos, teóricos, históricos y jurídicos. En última instancia, su propósito es el siguiente: a) ofrecer a profesionales y académicos interesados una visión teórica y empírica sobre la LGAC Acceso a la información, rendición de cuentas, gestión documental y ciencia de datos, b) incentivar el interés académico e institucional sobre la transparencia y la protección de datos personales en un contexto amplio, y c) mostrar las potencialidades y aportes al sector público y académico en estos temas.

Reflexiones en materia de transparencia nos presenta, desde distintas perspectivas, el gran impacto que la transparencia tiene en el ámbito de la administración pública; además, permite visibilizar futuros cambios que puedan incidir directamente en el impulso de una democracia más efectiva que, sin duda alguna, pasa por el fortalecimiento del derecho a la información.

Los capítulos de este libro sirven a los propósitos mencionados y, aunque sabemos que los temas analizados no se agotan en estas páginas, tienen por objetivo aportar, de manera significativa, desde las particularidades de su propio contexto. Las discusiones planteadas son ricas en contenido gracias a que los autores se desempeñan profesionalmente en diferentes campos profesionales: en órganos garantes, como estudiantes, egresados y profesores de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales de la Universidad de Guadalajara y docentes del Colegio de Filosofía y Letras de la Universidad del Claustro de Sor Juana. Esta variedad ofrece, por supuesto, un amplio abanico de perspectivas.

El primer capítulo, Factores de observación para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los fideicomisos públicos sin estructura, escrito por

Eréndira Aguilar Moreno e Isaura Sofía Rodríguez Cárcamo, se centra en el estudio de los fideicomisos públicos. En este capítulo se argumenta que no todas las instituciones que el Estado crea para auxiliarse en la ejecución de sus fines son estables ni cumplen puntualmente con las obligaciones que nacen de su creación. El objetivo fue observar y analizar, mediante los resultados de las evaluaciones realizadas por los órganos garantes del estado de Jalisco y Veracruz, los factores para un adecuado cumplimiento de obligaciones de transparencia a partir de que dichos fideicomisos son incorporados al catálogo de sujetos obligados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015).

Estas autoras plantean que para observar, analizar y determinar los factores que pueden obstaculizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, se requiere evaluar la capacidad institucional e incorporar la dimensión administrativa y política; además, es necesario un actuar más enérgico por parte de los órganos garantes para exigir a los sujetos obligados que cumplan con las obligaciones de transparencia y garantizar el acceso a la información, reducir la brecha de opacidad y trascender de un estado de presentación de datos a un estado de calidad de información.

Narciso Flores Romero nos presenta el capítulo Relación entre el acceso a la información pública y la pobreza: una revisión del estado del arte. En este, el autor explica que la pobreza es un obstáculo considerable para el desarrollo humano que se traduce en la carencia de necesidades tan elementales como los alimentos, insumo indispensable para contar con una buena salud y un sano crecimiento, lo que deriva en una cadena de estabilidad en diferentes sentidos. El autor abre un debate público encaminado a la socialización del tema, que tiene como objetivo fortalecer el acceso a la información para, de esta manera, coadyuvar al combate de la pobreza, sin que esto suponga que se podrá erradicar dicho fenómeno.

El capítulo Transparencia en la publicidad oficial, de Brenda Luna Chávez, descansa en el reconocimiento de que la publicidad es una forma de comunicación institucionalizada, empleada en varios ámbitos de decisión, que busca informar, intervenir y persuadir en un número. Esto se refleja en el uso creciente que las instituciones de administración pública hacen de esta, ya que, actualmente, es

imposible negar que la función principal de la publicidad se acompaña de otras adicionales, como la de construir y difundir una determinada imagen de sí mismos. Este documento muestra que en la práctica la publicidad es un instrumento de actuación de las instituciones públicas, utilizado no solo para el cumplimiento de sus responsabilidades sociales y administrativas, sino también como herramienta para ejercer presión sobre los medios de comunicación, donde el dinero invertido es un tema de debate constante.

Julio César Sánchez Díaz y José Ángel Cuevas Hernández entregan el capítulo Transparencia en la rendición de cuentas del Poder Legislativo del Estado de Querétaro, apartado en el cual los autores realizan un análisis exploratorio sobre la transparencia de información relativa a algunos mecanismos para la rendición de cuentas en ese espacio.

Una de las cuestiones que plantea esta investigación se relaciona con la escasa producción de estudios de carácter empírico sobre la rendición de cuentas parlamentarias a nivel subnacional, carencia analítica que se acentúa todavía más en el caso del estado de Querétaro. Ambos autores buscan generar bases y precedentes para el análisis estructurado de esta institución legislativa estatal en la temática de la rendición de cuentas, como qué tan accesible resulta al público cierto tipo de información vinculada a la función institucional de rendir cuentas por parte del congreso local.

Por último, Fernando Montoya Vargas, en el capítulo Diálogo social y transparencia: estudio de caso en la Ciudad de México, analiza a través de tres conceptos básicos (la transparencia, la rendición de cuentas y el diálogo social) la experiencia de la Mesa de Diálogo por la Transparencia, instrumentada por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoDF). Este mecanismo, argumenta el autor, ha contribuido de manera importante al fortalecimiento tanto de la transparencia como de la rendición de cuentas, porque privilegia el diálogo social como estrategia.

Los textos que integran este libro aportan elementos para la reflexión en materia de transparencia y acceso a la información. En su conjunto, construyen un

espacio de colaboración de estudiantes, asesores, directores de trabajos recepcionales y miembros del núcleo académico básico de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales, del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara. El lector sabrá valorar, en una dimensión más justa, las aportaciones aquí compartidas que, en el mejor de los casos, servirán para iniciar nuevas líneas de debate y reflexión.

Dra. María Esther Avelar Álvarez

Rectora del Sistema de Universidad Virtual

Diciembre de 2019

CAPÍTULO 1

FACTORES DE OBSERVACIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA EN LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS SIN ESTRUCTURA

Eréndira Aguilar Moreno
Isaura Sofía Rodríguez Cárcamo

Introducción

Con frecuencia pensamos que la creación de instituciones tiene por objeto responder a una exigencia ciudadana, o bien, enfrentar una problemática social; sin embargo, no todas las instituciones instauradas por el Estado para auxiliarse en la ejecución de sus fines son estables ni cumplen enérgicamente con sus obligaciones inherentes. Esto puede obedecer a factores de diseño y capacidad institucionales.

Los debates sobre el diseño institucional destacan las dificultades que surgen en la creación de instituciones, ya sea porque las reglas formales institucionalizadas son débiles y los actores que intervienen carecen de capacidad para hacerlas cumplir, o bien, porque existen asimetrías entre los actores con autoridad formal para enunciar las reglas y los que ostentan el poder “real”, lo que obstaculiza que las instituciones las cumplan.

Con base en la premisa de que los fideicomisos públicos sin estructura se caracterizan por la poca disponibilidad de información que ofrecen a la ciudadanía, este capítulo tiene como objeto examinar, a través de los resultados de las evalua-

ciones que han realizado los órganos garantes de los estados de Jalisco y Veracruz, los factores que intervienen en un cumplimiento adecuado de las obligaciones de transparencia por parte de este tipo de fideicomisos, a partir de su incorporación al catálogo de sujetos obligados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015).

Para cumplir con el objetivo planteado, se llevó a cabo un análisis basado en los resultados de las evaluaciones efectuadas por los órganos garantes de los estados de Jalisco y Veracruz a los portales de transparencia de los fideicomisos públicos sin estructura. Estos organismos realizan un diagnóstico de los sistemas de información por medio de evaluaciones de transparencia hechas a los fideicomisos públicos de manera constante. De acuerdo con los intereses de esta investigación, el marco de estudio se centró en el período de 2015 a 2018 (ver figura, página siguiente).¹ Una vez analizados los casos, se cuestionó si la falta de estructura en los fideicomisos, así como su sectorización, pueden ser factores que intervengan en la estabilidad de la institución y si obstaculizan el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que les corresponden.

De acuerdo con Vergara (2008), la transparencia, en el contexto organizacional, es el compromiso que establece un organismo gubernamental de hacer pública la información existente sobre asuntos públicos; esto significa que la información que fluye en el gobierno se encuentra a disposición de cualquier ciudadano, excepto la que es clasificada como reservada o confidencial.

En la reforma al artículo 6 constitucional, en 2014 se incluyó el fideicomiso público como sujeto obligado; sin embargo, a partir de la publicación de la Ley General de Transparencia se retomaron con mayor precisión las obligaciones de los fideicomisos públicos en esta materia.

¹ Es importante aclarar al lector las razones de haber elegido como casos de estudio a estas dos entidades. La decisión se tomó en función de tres variables: son dos estados con similitudes en cuanto a la composición de sus organismos garantes (ambos con tres comisionados), con poblaciones numéricamente parecidas: Veracruz cuenta con 8 127 832 habitantes y Jalisco con 7 880 539 (INEGI, s.f.), y en ambos se realizaron evaluaciones por parte de los organismos garantes a un número similar de fideicomisos: en Jalisco se evaluaron 21 y en Veracruz, 25.

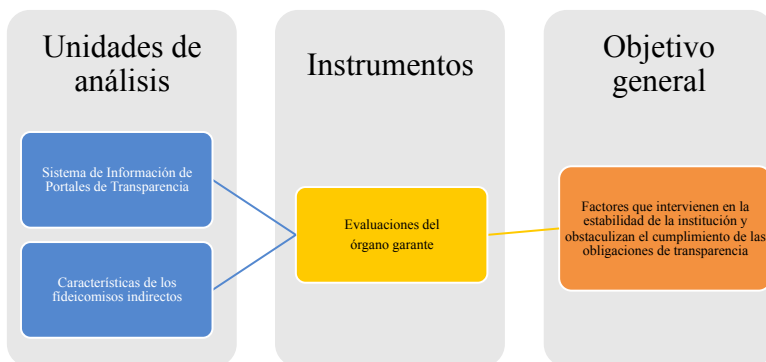


Figura. Análisis de información.

Fuente: elaboración propia.

El fideicomiso público como institución

En el contexto gubernamental, las instituciones tienen como función la asignación racionalizada y eficiente de los recursos que contribuyen al logro del “bien común”. Desde esta lógica, la institución se concibe como las reglas del ejercicio del poder, por lo cual “la organización conduce a poner el acento sobre elementos tales como jerarquía, la coordinación y la cohesión pero en un marco en el que el estatuto jurídico convencional, viene a constituir el marco institucional” (Pesqueux, 2009, p. 10).

De acuerdo con Hernández (2017), el fideicomiso público en México surge de la necesidad del Estado de fomentar el desarrollo económico, “realizando operaciones de derecho mercantil, para que sin necesidad de crear personas morales de derecho público u otras estructuras administrativas, pueda destinarse un patrimonio público autónomo al financiamiento de proyectos, programas y actividades que beneficien a la colectividad” (Hernández, 2017).

Las disposiciones jurídicas que dan origen al fideicomiso público en México tienen su antecedente en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, normativa que establece las bases que regirán la organización y la operación del fideicomiso como instrumento de acción administrativa por parte del Estado.

En 1970, las disposiciones legales se volvieron más específicas e incorporaron la figura del fideicomiso público en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1970 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1969) y en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, artículos 25 y 26² (Unión, 1970).

El fideicomiso público constituye un órgano de la administración pública federal. Acosta la define como un

contrato mediante el cual, el Gobierno federal, los gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos, con el carácter de fideicomitente, a través de sus dependencias centrales o paraestatales, transmiten la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), del dominio privado de la federación, entidad federativa o municipales, o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria para realizar un fin lícito determinado, de interés público (2002, p. 76).

Podemos afirmar que el fideicomiso público es una institución auxiliar del Gobierno federal cuyo objetivo es impulsar las áreas prioritarias del desarrollo con base en el financiamiento de proyectos; para esto, destina recursos públicos que son administrados por medio de una institución fiduciaria.

El estatuto jurídico que constituye el marco institucional del fideicomiso público distingue a los fideicomisos considerados como entidades paraestatales (organizados de manera análoga a los organismos descentralizados) y a los constituidos por el Gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito

² Artículo 25: “Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único del Gobierno federal, que tengan por objeto la inversión, el manejo o la administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el comercio serán objeto de control y vigilancia por parte de un comisario”.

Artículo 26: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único del Gobierno federal, queda obligada a inscribir los fideicomisos en el registro que llevará la Secretaría de Patrimonio Nacional y a comunicarle, dentro del plazo de 30 días, la creación, las modificaciones o reformas que afecten la constitución o estructura de los fideicomisos” Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal 1970 (Unión, 1970, p. 311).

Público (SHCP). Esta distinción cobra relevancia al momento de dar cumplimiento a las obligaciones que se derivaran de la Ley de Transparencia.

Fideicomisos públicos como sujetos obligados

A partir de la reforma al artículo 6 constitucional, en 2014³ se incluyó el fideicomiso público como sujeto obligado, cuya información es pública y accesible; asimismo, prevaleció el principio de máxima publicidad al tener la obligación de documentar y conservar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, así como publicar, a través de medios electrónicos, la información completa y actualizada del ejercicio de los recursos públicos, los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de los objetivos y los resultados obtenidos.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública distingue dos tipos de fideicomisos públicos: los fideicomisos con estructura y los que no la tienen. Los primeros son considerados como entidades de la administración pública paraestatal, “constituidos con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado, que cuentan con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y con comités técnicos” (artículo 47, Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2017); además, gozan de autonomía de gestión para el cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas (artículo 11, Congreso de la Unión, Ley Federal de Entidades Paraestatales, 2019).

Por otro lado, los fideicomisos sin estructura no son entidades paraestatales; el Gobierno federal los constituye y la SHCP funge como fideicomitente único de la administración pública centralizada (Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2017), la cual cuidará que en los contratos se precisen

³ Esta reforma otorgó facultades al Congreso de la Unión para expedir una ley general en materia de transparencia y derecho a la información; por esto, en mayo de 2015 se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

debidamente los derechos y las acciones que corresponda ejercer al fiduciario, las limitaciones, así como los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije, en su caso, al comité técnico (artículo 41, Congreso de la Unión, Ley Federal de Entidades Paraestatales, 2019).

En el caso de los fideicomisos sin estructura, la Ley General de Transparencia señala que el cumplimiento de obligaciones en esta materia se realizará a través de la unidad administrativa responsable de coordinar su operación, lo que deja claro que ambos fideicomisos, con o sin estructura, se encuentran sujetos a medidas de control y seguimiento. Además, de acuerdo con la interpretación del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI), estos fideicomisos se han calificado como sujetos obligados indirectos, es decir, carecen de estructura para asumir la totalidad de obligaciones que señalan las disposiciones en materia de transparencia, pero están constreñidos al cumplimiento de esas obligaciones de forma indirecta a través del obligado responsable de su administración (ITEI, 2017).

¿Qué significa asumir la totalidad de obligaciones que señalan las disposiciones en materia de transparencia? La falta de estructura administrativa de un fideicomiso determina la inexistencia de ciertos rubros de información; un ejemplo de esto es la nómina o los inventarios de bienes muebles, entre otros. Debido a su condición, la operación de un fideicomiso público que carece de una estructura administrativa propia, y que no es considerado como una entidad paraestatal, se realiza por medio del coordinador y del responsable ante el propio fideicomiso, generalmente a través de la cabeza de sector, cuya unidad administrativa se encuentra adscrita a un sujeto obligado distinto de la figura jurídica del fideicomiso, de ahí que este último asuma la obligación de transparencia.

El ITEI define la unidad administrativa responsable de la siguiente manera:

Por unidad administrativa se entenderá al sujeto obligado del cual depende la operación del fideicomiso; toda vez que, si bien es cierto, el término de “unidad administrativa”, en estricto sentido hace referencia a un área al interior del sujeto obligado, resultaría ilógico trasladar las obligaciones del fideicomiso a

un área que, al igual que este, carece de la estructura necesaria para el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales (2017, p. 17).⁴

El objeto, operación y alcances de los fideicomisos públicos sin estructura dependen, estrictamente, del contenido del instrumento jurídico que los sustenta. Al carecer de estructura orgánica propia, las obligaciones de transparencia son asumidas por el obligado responsable de su administración, que corresponderá, de modo necesario, a la sectorización de entidades paraestatales que, para el efecto, dicten las disposiciones federales o estatales.

Transparencia en los fideicomisos públicos

La transparencia en los fideicomisos públicos ha sido un tema de interés para algunos autores. En este trabajo destacamos dos estudios por su relación con la transparencia. El primero es el de Irma Érendira Sandoval, *Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera* (2007), que aborda las asimetrías del derecho a la información y la transparencia sobre los recursos que ejercen los mandatos y fideicomisos públicos, los cuales, con el argumento de secreto bancario, se niegan a revelar información sobre el destino y el ejercicio de recursos públicos.

Esta investigación, que inició en 2007, cinco años después de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se centra en tres casos emblemáticos: el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, la Empresa Integradora de Servicios Operativos, SA de CV, y el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas, que ejemplifican el manejo opaco de recursos depositados a los fideicomisos públicos.

⁴ Ver la Consulta Jurídica 015/2016, aprobada en la Décima Tercera Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto, celebrada el 30 de marzo de 2017.

El estudio de Sandoval hace referencia a los hallazgos presentados por la Auditoría Superior de la Federación,⁵ que emitió la siguiente recomendación:

Los fideicomisos que sí son considerados entidades paraestatales elaboren indicadores estratégicos de desempeño que representen de mejor manera sus actividades sustantivas. De otra forma, el análisis del cumplimiento de sus fines, metas y objetivos seguirá siendo parte de la profunda discrecionalidad con la que se han venido manejando la información de los recursos públicos depositados en fondos y fideicomisos (Sandoval, 2007, p. 81).

Sandoval puntualiza que los fideicomisos se caracterizan por su opacidad pese a las determinaciones, tanto del Instituto Federal de Acceso a la Información⁶ como de la SHCP, que obligan a revelar la información financiera.

Por otra parte, Salvatierra (2016) analiza la colisión de derechos en las leyes financieras y las disposiciones de transparencia; en particular, observa este conflicto entre derechos en los fideicomisos mixtos que se integran tanto de recursos públicos como privados. En su estudio, el autor sistematiza y examina una base de datos de 2 197 solicitudes realizadas por ciudadanos de enero de 2013 a mayo de 2015; entre los hallazgos, identifica que, con el argumento del secreto bancario, los fideicomisos se negaban a revelar información sobre los estados financieros, así como de los acuerdos del comité técnico del fideicomiso.

Salvatierra (2016) menciona que las instituciones financieras reservan información con el propósito de tutelar el derecho a la privacidad sobre la información económica y patrimonial, esto sucede a pesar de que las disposiciones en materia de transparencia obligan a estas instituciones a revelar la información que concierne al ejercicio de recursos públicos: “La antinomia jurídica entre el ámbito

⁵ La investigación de Sandoval destaca las recomendaciones de la Auditoría Superior como resultado de la Evaluación Presupuestaria y Financiera de los Fideicomisos constituidos por el Gobierno federal y coordinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Auditoría 344.

⁶ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, es el organismo encargado de garantizar el derecho a la información a nivel federal. Mediante las resoluciones a los recursos de revisión 906/05 y 685/05, el instituto ordenó a la SHCP dar a conocer los contratos, estados financieros y balances generales de los fideicomisos (Sandoval, 2007).

privado, que resguarda el secreto fiduciario de las operaciones de los fiduciarios y el ámbito público, que constriñe a la divulgación y transparencia de los fideicomisos que involucran recursos públicos, aunado a la compleja estructura de la figura permite que las entidades de gobierno adopten medidas de discrecionalidad” (Salvatierra, 2016, p. 54).

La tendencia a negar información, señalada por Salvatierra, puede obedecer a distintas razones, una de las cuales es la confusión jurídica que procede de una estructura administrativa que no favorece la identificación clara del responsable, quien deberá asumir y cumplir las obligaciones que derivan de la norma en materia de transparencia y acceso a la información, como es el caso, por ejemplo, de Jalisco.

En la entidad jalisciense existen 43 fideicomisos sin estructura y ocho fideicomisos públicos con estructura. Del total de fideicomisos existentes sin estructura, tres han dirigido consultas jurídicas al ITEI con la finalidad de que se determine cuál o cuáles de los diversos actores que conforman los comités técnicos deberán garantizar el derecho a la información. Estas consultas han motivado los dictámenes de las consultas jurídicas⁷ 015/2016, 007/2017 y 008/2017, que son hasta ahora los antecedentes más cercanos.

De manera general, el ITEI dictamina que los fideicomisos públicos sin estructura no pierden su calidad de sujetos obligados al asumir el cumplimiento de sus obligaciones de forma indirecta, de acuerdo con lo siguiente:

- A los sujetos obligados responsables de la administración de fideicomisos públicos sin estructura se les asignarán claves y contraseñas para el Sistema Infomex o la Plataforma Nacional de Transparencia y demás sistemas administrados por el instituto para efectos de su gestión.
- Los sujetos obligados responsables de la administración de fideicomisos públicos sin estructura deberán garantizar el derecho a la información, tramitar

⁷ Las consultas jurídicas son planteamientos realizados al ITEI con la finalidad de esclarecer las ambigüedades, lagunas o antinomias de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios para que el órgano garante determine la interpretación correcta de la norma y, en su caso, la aplicación supletoria.

las solicitudes de acceso que les sean formuladas y emitir contestación en los términos definidos en la norma.

- Los sujetos obligados responsables de la administración de fideicomisos públicos sin estructura deberán publicar y actualizar, en un micrositio habilitado en su página de internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, la información fundamental establecida en el artículo 8, párrafo 1, fracción V, inciso X, y artículo 16-Bis, párrafo 1, fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII, y IX, de la Ley de Transparencia, según corresponda (ITEI, 2017).

Con la finalidad de que se lleve a cabo la intervención del Poder Ejecutivo en la operación de las entidades de la administración pública paraestatal, es facultad del gobernador del Estado agruparlas por sectores definidos, de manera que en Jalisco, de acuerdo con el registro de sujetos obligados del ITEI, existen 43 fideicomisos públicos sin estructura; su sectorización se presenta en la tabla 1.

Tabla 1. Fideicomisos sin estructura y su sectorización, Jalisco

Cabeza de sector	Fideicomisos sectorizados
Secretaría de Educación	5
Secretaría de Turismo	3
Secretaría de Desarrollo Económico	1
Secretaría de Desarrollo e Integración Social	2
Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	1
Secretaría General de Gobierno	1
Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología	2
Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	3
Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas	7
Otros	18

Fuente: base de datos de sujetos obligados (ITEI, 2018a).

Por otro lado, en el estado de Veracruz existen 25 fideicomisos públicos indirectos sin estructura, cuya sectorización se describe en la tabla 2.

Tabla 2. Fideicomisos sin estructura y su sectorización, Veracruz

Cabeza de sector	Fideicomisos sectorizados
Secretaría de Desarrollo Económico y Portuario	2
Secretaría de Turismo y Cultura	2
Secretaría de Educación	5
Secretaría de Desarrollo Social	4
Secretaría de Medio Ambiente	1
Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Rural y Pesca	2
Secretaría de Finanzas y Planeación	2
Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas	2
Secretaría de Medio Ambiente y la Comisión de Agua	1
Secretaría de Gobierno en coordinación con la Fiscalía General del Estado	1
Consejo Veracruzano de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico	1
Instituto de Pensiones del Estado	2

Fuente: base de datos de sujetos obligados (IVAI, 2017a).

Observación de los resultados de las evaluaciones a los fideicomisos sin estructura

Análisis de la información

Los órganos garantes, para comprobar la observancia de las obligaciones de transparencia comunes y específicas, realizan evaluaciones para determinar el grado de cumplimiento de cada sujeto obligado a través de las verificaciones diagnósticas a los portales de internet o a la Plataforma Nacional de Transparencia.

En este trabajo exploramos el sistema de información de transparencia de los fideicomisos públicos sin estructura por medio de las evaluaciones que han llevado a cabo los órganos garantes de Jalisco y Veracruz de 2015 a 2018.

Evaluación de fideicomisos públicos del estado de Jalisco

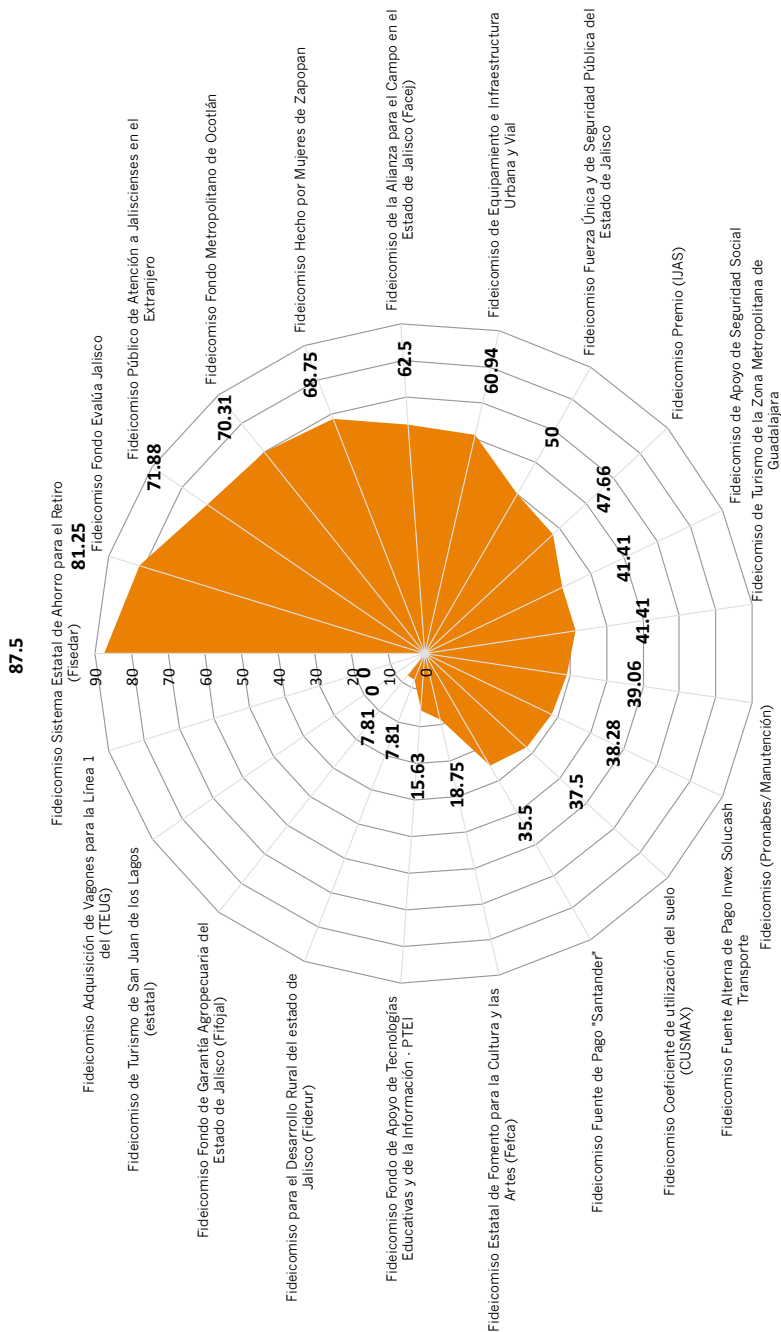
En la sexta sesión ordinaria celebrada el 21 de febrero de 2018, el pleno del ITEI aprobó la metodología del Plan Anual de Verificación 2018 (ITEI, 2018a), el cual consiste en dos ejercicios; el primero de ellos es una verificación a portales de internet, y el segundo, una verificación del grado de cumplimiento en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia de la Plataforma Nacional de Transparencia.

En el primer ejercicio se evaluó la publicación de información fundamental mediante la exploración de los portales de internet de los sujetos obligados, de acuerdo con el artículo 8, fracción V, correspondiente a la información financiera, patrimonial y administrativa, y en el caso de los fideicomisos, con el artículo 16-Bis.

En cuanto al proceso metodológico, la selección de la muestra fue aleatoria, y la cobertura fue de 100 sujetos obligados en las siguientes categorías: Poder Legislativo (1), Poder Ejecutivo (9), Poder Judicial (3), ayuntamientos (21), organismos autónomos (3), partidos políticos (5), organismos públicos descentralizados (30), fideicomisos con estructura (3), fideicomisos sin estructura (21) y sindicatos (4).

El período de verificación comprendió de marzo a diciembre de 2018, durante el cual tres fideicomisos presentaron su proceso de extinción: Fideicomiso irrevocable de garantía, administración y fuente alterna de pago Invex Solucash Transporte; Fideicomiso irrevocable de garantía, administración y fuente de pago “Santander”; y Fideicomiso irrevocable de administración y pago denominado “Adquisición de vagones para la Línea 1 del Tren Eléctrico Urbano de Guadalajara”. Estos fideicomisos fueron dados de baja en la evaluación; sin embargo, el ITEI informa que sí fueron evaluados.

El cálculo de calificaciones se realizó mediante el uso de una escala de 0-1, donde el valor 0 significa no cumple, 1, sí cumple, y 0.5, cumple parcialmente con el aspecto verificado (ITEI, 2018a, p. 3). Para la valoración de estos datos utilizamos los criterios adjetivos, accesibilidad e información completa, publicidad, vigencia y criterios sustantivos.



Gráfica 1. Índice de cumplimiento global por fideicomiso.

Fuente: Plan de Verificación 2018 (PVE, 2018b).

Nota: Esta gráfica representa el índice global de cumplimiento de los fideicomisos evaluados;

los valores se representan en una escala del 0 al 100. Resultados globales por grupo de sujetos obligados.

En el criterio de publicidad se verifica que se publique de manera universal y permanente en internet, y que se actualice el criterio de vigencia conforme a los plazos establecidos; además, se revisa que el criterio de accesibilidad sea claro, de fácil acceso y comprensible para el ciudadano, así como que toda la documentación del criterio de información completa sea acorde con la fracción y contenga los documentos completos (ITEL, 2018a, p. 4).

Conforme a los resultados de la evaluación, el índice de cumplimiento más bajo corresponde al criterio adjetivo de vigencia, con un resultado de 21.43, lo cual significa que la información de los fideicomisos no se encuentra actualizada de acuerdo con los lineamientos de publicación y actualización, que por regla general debería realizarse mensualmente.

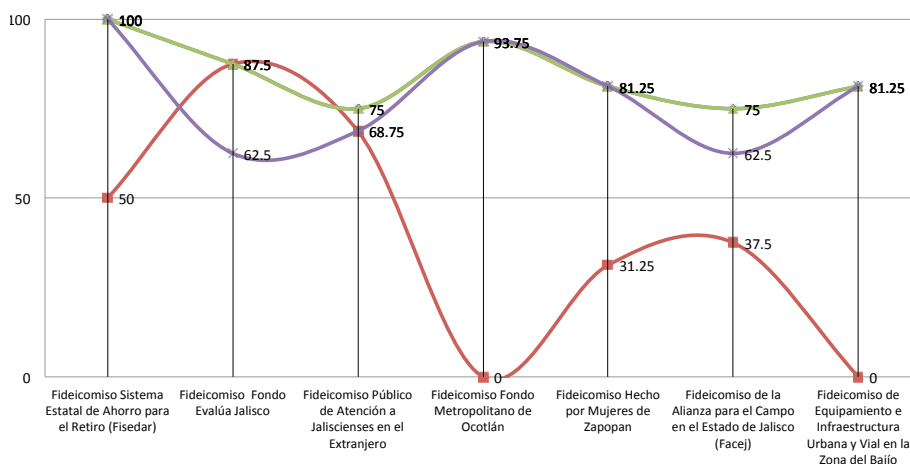
Tabla 3. Índice global de cumplimiento: criterio adjetivo

Criterio adjetivo	Cumplimiento
Publicidad	47.42
Vigencia	21.43
Accesibilidad	50.39
Información completa	45.39

Fuente: resultados globales por grupo de sujetos obligados, Plan de Verificación 2018 (ITEL, 2018b).

Del universo de fideicomisos evaluados, solo siete obtuvieron un resultado mayor de 60, dos un resultado de cero, y dos un resultado menor de diez. En lo referente a los criterios sustantivos, estos se relacionan con las obligaciones de publicación de información fundamental señaladas en el artículo 8, párrafo 1, en todas sus fracciones e incisos, así como de manera específica, según la naturaleza de cada sujeto obligado previsto en los numerales del 9 al 16-Quáter de la Ley de Transparencia.

Aunque observamos un mayor nivel de cumplimiento en la información específica, esta es escasa y tiene un nivel global menor de 50. El resultado del bloque de fideicomisos es de 42.08; del universo de fideicomisos sin estructura evaluado, solo el 33% obtuvo un resultado mayor de 60, y el 67%, uno menor o igual a 50.



Gráfica 2. Índice de cumplimiento de los fideicomisos con resultados mayores de 60.
Fuente: Plan de Verificación 2018 (ITEI, 2018b), resultados globales por grupo de sujetos obligados.

Tabla 4. Índice de cumplimiento global por fracción

Criterio sustantivo	Cumplimiento
Artículo 8, fracción V, inciso X	35.72
Artículo 16Bis, información fundamental de fideicomisos	48.44

Fuente: Plan de Verificación 2018 (ITEI, 2018b).

Por otro lado, el resultado global de los fideicomisos con estructura fue de 59.18, por lo que podríamos señalar que existe una escasa o reducida disponibilidad de información fundamental de los fideicomisos públicos (con o sin estructura) del estado de Jalisco.

Evaluación de los fideicomisos públicos sin estructura del estado de Veracruz

El Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IVAI) realizó en 2017 una verificación al cumplimiento de las obligaciones

aplicables a los fideicomisos públicos, hasta la fecha esta revisión ha sido la única que se ha llevado a cabo.

En la décima sesión extraordinaria, celebrada el 2 de mayo de 2017, el pleno del IVAI aprobó la metodología de evaluación de las obligaciones de transparencia de 2017, la cual consiste en verificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en la Plataforma Nacional de Transparencia y en los medios de publicación (portales de internet) a los sujetos obligados. El período de verificación fue del 5 de mayo al 14 de agosto de 2017.

De acuerdo con la metodología, todos los sujetos obligados fueron inspeccionados por la totalidad de las obligaciones aplicables y no aplicables. El universo de sujetos obligados verificados fue de 398, los cuales se agrupan en las siguientes categorías:

- Asociaciones civiles (11)
- Ayuntamientos (212)
- Fideicomisos sin estructura (25)
- Organismos públicos descentralizados (48)
- Entidades paramunicipales (17)
- Organismos autónomos (8)
- Partidos políticos (9)
- Secretarías y oficinas que integran el Poder Ejecutivo (17)
- Poder Legislativo (1)
- Poder Judicial (1)
- Sindicatos catalogados como sujetos obligados directos (5)
- Sindicatos catalogados como sujetos obligados indirectos (44)

Los elementos de la verificación son los siguientes:

- Vínculo visible de la sección de transparencia
- Obligaciones de transparencia no aplicables

- Obligaciones de transparencia aplicables
- Fecha de actualización y fecha de validación
- Responsable de la información (IVAI, 2017a)

Es importante mencionar que en el criterio de vínculo visible se revisa que la información esté contenida en una sección denominada “Transparencia”; en el criterio de obligaciones de transparencia no aplicables se cuida que las fracciones que no son aplicables mencionen la leyenda “No aplica”; en el criterio de obligaciones de transparencia aplicables se corrobora el cumplimiento de las fracciones, así como los elementos establecidos en la normativa aplicable; en el criterio de fecha de actualización y fecha de validación se confirma que atiendan los períodos de actualización y de conservación; y en el criterio de responsable de generar información se identifica que cada fracción indique el área responsable de producir la información.

Para el criterio de obligaciones aplicables, utilizamos una escala de 0-6, donde se asigna 6 cuando cumplen con la totalidad de las fracciones; cinco cuando cumplen entre el 99% y 85%; cuatro cuando cumplen entre el 84% y 70%; tres cuando cumplen entre el 69% y 50%; dos cuando cumplen entre el 49% y 25%; uno cuando cumplen entre el 24% y 1%; y cero cuando no existe información publicada (IVAI, 2017b).

La tabla 5 (ver página siguiente) contiene los resultados obtenidos de la verificación a los medios de publicación (portales de transparencia) de los 25 fideicomisos públicos.

El promedio de cumplimiento general del medio de publicación (portales de transparencia) es de 2.22; los elementos evaluados y su cumplimiento promedio se presentan en la tabla 6 (ver página 37).

Tabla 5. Resultados de la verificación de los portales de transparencia por fideicomiso

Sujeto obligado	Vínculo visible del portal de transparencia	Obligaciones de transparencia no aplicables	Obligaciones de transparencia aplicables	Fecha de actualización y fecha de validación	Responsable de generar información	Total
Fideicomiso de administración, denominado Actuario de Veracruz	0	0	0	0	0	0
Fideicomiso de administración e inversión como instrumento impulsor del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa del Gobierno del Estado de Veracruz, denominado Fondo del Futuro	1	0.5	4	0.5	0.5	6.5
Fideicomiso público del Centro de Exposiciones y Convenciones de Veracruz	1	0	0	0	0	1
Fideicomiso público de administración y operación del parque temático Takhlil-Sukut	0	0	0	0	0	0
Fideicomiso público irrevocable de inversión y administración para el Programa Especial de Financiamiento a la Vivienda para el Magisterio del Estado de Veracruz	0	0	0	0	0	0

Sujeto obligado	Vínculo visible del portal de transparencia	Obligaciones de transparencia no aplicables	Obligaciones de transparencia aplicables	Fecha de actualización y fecha de validación	Responsable de generar información	Total
Fideicomiso público del proyecto denominado Apoyo a Tecnologías Educativas y de la Información para el personal al Servicio de la Educación para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	0	0	0	0	0	0
Fideicomiso de inversión y administración para la implementación del Programa de Aplicación de los Sistemas de Enseñanza Vivencial e Investigatoria de las Ciencias del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	1	0.5	3	0.5	1	6
Fideicomiso irrevocable de inversión y administración denominado Fideicomiso Público del Organismo Acreditador de Competencias Laborales del Estado de VERACRUZ (ORACVER)	0	0	0	0	0	0
Fideicomiso público revocable de administración e inversión para la operación del Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Manutención) en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	0	0	0	0	0	0

Reflexiones en materia de transparencia

Sujeto obligado	Vínculo visible del portal de transparencia	Obligaciones de transparencia no aplicables	Obligaciones de transparencia aplicables	Fecha de actualización y fecha de validación	Responsable de generar información	Total
Fideicomiso público de administración e inversión del Fondo Metropolitano de Xalapa	1	1	2	1	1	6
Fideicomiso público de administración e inversión del Fondo Metropolitano Veracruzano	1	0	0	0.5	0.5	2
Fideicomiso público de administración e inversión del Fondo Metropolitano de Coatzacoalcos (Fonmetrocc)	1	0	2	0.5	0.5	4
Fideicomiso público de administración e inversión del Fondo Metropolitano de Acayucan (Fonmetroac)	1	1	2	1	1	6
Fideicomiso público del Fondo Ambiental Veracruzano	0	0	0	0	0	0
Fideicomiso público revocable de administración, inversión y garantía, denominado Fideicomiso para el Desarrollo Rural del Estado de Veracruz	0	0	0	0	0	0
Fideicomiso de inversión y administración, denominado Fideicomiso Veracruzano de Fomento Agropecuario	0	0	0	0	0	0

Sujeto obligado	Vínculo visible del portal de transparencia	Obligaciones de transparencia no aplicables	Obligaciones de transparencia aplicables	Fecha de actualización y fecha de validación	Responsable de generar de información	Total
Fideicomiso de administración e inversión del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) de los Trabajadores al Servicio del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	1	0-5	2	0.5	0.5	4.5
Fideicomiso irrevocable número 1986 constituido para la construcción, operación, explotación y mantenimiento de la autopista Cardel-Veracruz	1	0	1	0.5	0.5	3
Fideicomiso público irrevocable de inversión, administración y fuente de pago para la operación, explotación, conservación y mantenimiento del puente sobre el Río Coatzacoalcos I y construcción, supervisión, operación, explotación y mantenimiento del túnel sumergido de Coatzacoalcos	0	0	0	0	0	0
Fideicomiso irrevocable de inversión y fuente de pago número 2001, denominado Fondo de Desastres Naturales Veracruz	0	0	0	0	0	0

Sujeto obligado	Vínculo visible del portal de transparencia	Obligaciones de transparencia no aplicables	Obligaciones de transparencia aplicables	Fecha de actualización y fecha de validación	Responsable de generar información	Total
Fideicomiso irrevocable de inversión y administración con el objeto que se diseñe, construya y opere un sistema conjunto de colección, conducción, tratamiento y disposición final de las aguas residuales, municipales e industriales generadas en la zona del Alto Río Blanco	0	0	0	0	0	0
Fideicomiso público de administración e inversión para la implementación del Sistema de Justicia Penal en el Estado de Veracruz	1	0	0	0	0	1
Fondo mixto CONACYT-Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	0	0	0	0	0	0
Fideicomiso de la reserva técnica del Instituto de Pensiones del Estado (IPE)	1	1	5	0.5	1	8.5
Fideicomiso Sistema del SAR para los Trabajadores del IPE	1	1	3	1	1	7

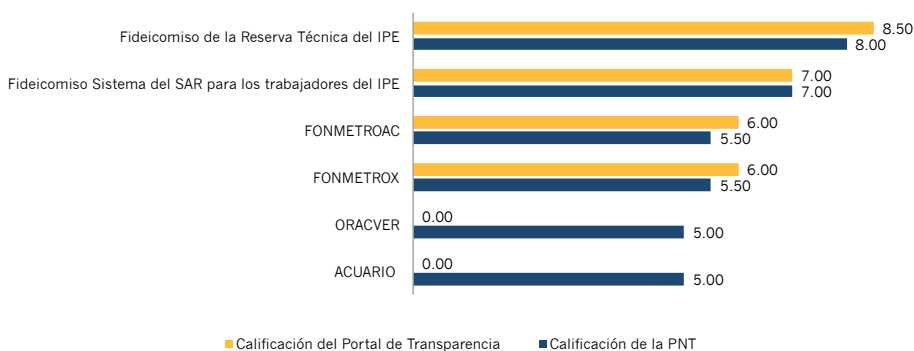
Fuente: tabla de calificación final de la Verificación Diagnóstica 2017 (IVAI, 2017).

Tabla 6. Índice de cumplimiento promedio (portales de transparencia)

Elementos	Cumplimiento
Vínculo visible del portal de transparencia	0.48
Obligaciones de transparencia no aplicables	0.22
Obligaciones de transparencia aplicables	0.96
Fecha de actualización y validación	0.26
Responsable de generar información	0.30
Total de cumplimiento	2.22

Fuente: tabla de calificación final de la Verificación Diagnóstica 2017 (IVAI, 2017b).

Por otro lado, los fideicomisos que obtuvieron calificaciones aprobatorias fueron el Fideicomiso Sistema del SAR para los Trabajadores del IPE y el Fideicomiso de la reserva técnica del IPE.



Gráfica 3. Índice de calificaciones destacadas de fideicomisos sin estructura (parámetro de 5 y más).

Fuente: Informe de labores (IVAI, 2018).

Factores de observación para el cumplimiento de obligaciones de transparencia en los fideicomisos públicos sin estructura

Uno de los factores que puede obstaculizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia se refleja en las dificultades del diseño institucional, que limitan la

construcción de la capacidad institucional, como quedó asentado en las consultas jurídicas ante el órgano garante en materia de transparencia en Jalisco; estas dificultades pueden obstruir el flujo y la disponibilidad de información.

Con base en algunas corrientes de pensamiento que abordan el análisis de la capacidad institucional, en la tabla 7 resaltamos dos aspectos de los esquemas organizacionales entre 1980 y 1990.

Tabla 7. Intervenciones institucionales con objeto de mejorar las funciones del Estado

Año	Concepto asociado	Descripción
1980	Fortalecimiento institucional	Mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado con técnicas de reingeniería organizacional
1990	Construcción de capacidad institucional (<i>capacity-building</i>)	La nueva aspiración se convierte en la gestión de “buen gobierno” mediante un esquema de diseño adecuado y congruente de políticas públicas, administración de los recursos con más transparencia y eficacia, para responder a las demandas ciudadanas

Fuente: elaboración propia, con base en Ackerman (2007).

En 1980, las intervenciones institucionales tenían por objeto mejorar las habilidades para cumplir las funciones del Estado, y se manifestaban en técnicas de reingeniería organizacional, por medio del concepto *fortalecimiento institucional*. En 1990, la nueva aspiración se convirtió en la gestión de “buen gobierno”, con un esquema de diseño adecuado y congruente de políticas públicas, administración de los recursos con más transparencia y eficacia, así como una respuesta efectiva a las demandas ciudadanas; el concepto asociado fue *construcción de capacidad institucional* (Ackerman, 2007).

Oszlak (2014), Rosas (2008) y Reppeto (2004) coinciden en la concepción de análisis de capacidad institucional y estatal con base en dos componentes: el administrativo, que refiere el ámbito técnico burocrático, y el político, que señala la capacidad de toma de decisiones de los gobernantes.

En el análisis de los resultados de las evaluaciones, en el caso particular de Jalisco, observamos un mayor grado de cumplimiento en los fideicomisos con estructura; sin embargo, su calificación no es mayor de 60. Podríamos decir que una

estructura administrativa propia, en un fideicomiso, no es determinante para que este cumpla con eficacia y eficiencia en las obligaciones de transparencia, en razón de los resultados de las evaluaciones de los órganos garantes.

Valdría la pena explorar la capacidad institucional del fideicomiso; de acuerdo con Rosas, para esto, es necesario incorporar los componentes administrativos y políticos.

La capacidad administrativa hace alusión a las habilidades técnico-burocráticas del apartado estatal y en este componente resaltan dos dimensiones, los recursos humanos y la organización. Por su parte, la capacidad política refiere a la interacción que enmarca ciertas reglas, normas y costumbres, asociada al modo en que se relacionan los actores políticos, teniendo como componentes: a) participación política (quiénes participan y cómo lo hacen); b) negociación (voluntad política entre los actores); y c) lucha de poder (qué tanto los actores aceptan la distribución existente del poder) (Rosas, 2008).

Conclusiones

A manera de conclusión, podemos señalar que, para observar, analizar y determinar los factores que pueden obstaculizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, es necesario evaluar la capacidad institucional e incorporar la dimensiones administrativa y política con el objeto de verificar las posibles tensiones entre los distintos niveles (los individuos que competen y negocian, las organizaciones que se coordinan y entran en conflicto) y los órdenes institucionales que, en general, tienden a estar ausentes (Jepperson y Meyer, 1999).

Con base en el enfoque de la teoría neoinstitucional, el trabajo de Jepperson y Meyer (1999) advierte que “la base de la autonomía individual y organizacional, y algunas de las tensiones internas más características, se derivan de las relaciones contradictorias entre las instituciones” (p. 322).

Son necesarias acciones más enérgicas por parte de los órganos garantes para exigir a los sujetos obligados el cumplimiento de sus responsabilidades de

transparencia, además de garantizar el acceso a la información; esto, con la finalidad de reducir la brecha de opacidad, trascender de un estado de presentación de datos a uno de calidad de información como un recurso indispensable para la vida diaria.

Al respecto, Fox (2008) declara que es posible hablar de dos tipos de transparencia: la opaca y la clara. Esta última se caracteriza por ser una política de acceso a la información y a programas que revelan información confiable acerca del desempeño institucional, y que señalan las responsabilidades de cada funcionario y el destino final de los fondos públicos. En cambio, la transparencia opaca “refiere a la información que las organizaciones producen y ofrecen sin describir cómo se adoptan decisiones o el reflejo del trabajo real, es decir, no se constituyen descripciones puntuales” (Fox, 2008, p. 191).

Para que el proceso de cambio avance, es necesario que las herramientas que se desarrollen para acceder a la información pública sean eficientes y no dificulten el acceso; además, deben estar actualizadas, disponibles permanentemente y vinculadas a los catálogos de disposición documental.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, J. (2007). *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*. México, DF: Siglo XXI/UNAM.
- Acosta Romero, M. (2002). *Tratado teórico-práctico del fideicomiso*. México, DF: Porrúa.
Recuperado de: http://cdigital.dgb.uanl.mx/te/1020130159/1020130159_04.pdf
- Congreso de la Unión. (1970). *Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal* (1970). *Revista de Administración Pública*. Recuperado de: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/59/pr/pr29.pdf>
- Congreso de la Unión. (2017). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. México: Cámara de Diputados. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_190517.pdf

- Congreso de la Unión. (2019). Ley Federal de Entidades Paraestatales. México: Cámara de Diputados.
- Fox, J. A. (2008). Transparencia y rendición de cuentas, en John M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México, DF: Siglo XXI/UNAM.
- Hernández Espíndola, O. (2017). Fideicomiso público en México-Enciclopedia Jurídica Online. Recuperado de: https://mexico.leyderecho.org/fideicomiso-publico/#Notas_y_Referencias
- Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales (ITEI). (2017). Dictamen Consulta Jurídica 015/2017. Recuperado de: [http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art12-14/consultas/2017/consulta_juridica_15-2016_\(1\).pdf](http://www.itei.org.mx/v3/documentos/art12-14/consultas/2017/consulta_juridica_15-2016_(1).pdf)
- Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales (ITEI). (2018a). Metodología del Plan Anual de Verificación 2018. Jalisco, México.
- Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales (ITEI). (2018b). Resultados globales por grupo de sujetos obligados, Plan de Verificación 2018. Recuperado de: http://www.itei.org.mx/v3/documentos/soevals/resultados_verificaciones_ssoo_portal_de_internet_2018.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (s.f.). México en cifra, indicadores sociodemográficos y económicos por área geográfica. Jalisco. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas>
- Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI). (2017a). Acuerdo ODG/SE-55/02/05/2017 por el que se emite la metodología para las supervisiones que se aplican en la plataforma nacional de transparencia, portales de internet y mesa o tablero de los sujetos obligados para la verificación de sus obligaciones de transparencia.
- Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI). (2017b). Tabla de calificación final Verificación Diagnóstica 2017. Recuperado de: http://www.ivai.org.mx/documentos/TABLACALIFICACIONFINAL_VERIFICACIONDIAGNOSTICA2017.pdf

- Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI). (2018). Informe de labores 2018. Recuperado de: <http://www.ivai.org.mx/AL/70y15/LIV/d/IVAI-11InformedeLabores.html#p=10>
- Jepperson, L. R. y Meyer, W. J. (1999). El orden público y la construcción de organizaciones formales, en Walter W. Powell y Paul J. Dimaggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Pesqueux, Y. (2009). Institución y organización. *Cuadernos de Administración*, 41(25). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225014901002>
- Rosas, A. H. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, 30, 119-134.
- Salvatierra, A. S. P. (2016). Transparencia en fideicomisos públicos. *Revista del III*, (2). Recuperado de: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/10487/12652>
- Sandoval, I. E. (2007). *Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera*. México, DF: Auditoría Superior de la Federación. Recuperado de: https://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc10.pdf.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (1969). Presupuesto de Egresos de la Federación que regirá durante el año 1970. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: <http://www.dof.gob.mx/copias.php?acc=ajaxPaginas&paginas=todas&sccion=UNICA&edicion=200436&ed=MATUTINO&fecha=31/12/1969>
- Vergara, R. (2008). La transparencia como problema. Recuperado de: <http://transparencia.lagosdemoreno.gob.mx/wp-content/uploads/2016/05/4-25.pdf>

CAPÍTULO 2

RELACIÓN ENTRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA POBREZA: UNA REVISIÓN DEL ESTADO DEL ARTE

Narciso Flores Romero

Introducción

Los derechos humanos son la garantía que tienen todos los individuos para llevar una vida satisfactoria; es decir, sin que sus necesidades básicas ni su desarrollo social se vean afectados. La salud, la educación, el empleo, la alimentación e incluso la información pública, forman parte del catálogo clasificado como derechos humanos, de los que toda persona debe gozar, y que han de ser garantizados por el Estado.

El derecho de acceso a la información pública ha cobrado la suficiente fuerza como para encontrarse plasmado explícitamente en el artículo sexto constitucional en México, así como en diversas normas del orden federal, estatal y local. Su materialización es tema de profundo debate, pues, debido a carencias económicas, tecnológicas, educativas, entre otras, no todos los individuos cuentan con los medios suficientes para acceder a la información de carácter público, además de que algunos sectores de la población en estado de marginación social y económica se ven desfavorecidos.

La pobreza representa un obstáculo considerable para el desarrollo humano y se traduce en la carencia de necesidades tan elementales como los alimentos, el insumo indispensable para contar con una buena salud y un sano crecimiento, lo que deriva en una cadena de estabilidad en diferentes sentidos.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2017) reporta que, en 2016, 53.4 millones de mexicanos se encontraban en condición de pobreza. Con esta cifra podemos dimensionar el enorme sector de la población cuyos derechos son quebrantados; por ese motivo, surge la necesidad de que puedan disfrutar de sus prerrogativas.

Postular el derecho de acceso a la información pública como una de las herramientas que coadyuva en el combate a la pobreza representa una propuesta que integra estrategias específicas, como la socialización de este derecho. Resulta de gran importancia que la sociedad acceda y conozca esta información, la cual se traduce en beneficios para su progreso.

Con base en estas consideraciones, en este capítulo pretendemos abrir un debate público encaminado a la socialización del tema que nos ocupa, con la finalidad de fortalecer el acceso a la información y contribuir al combate de la pobreza, sin que esto suponga que se podrá erradicar este fenómeno.

Estado del arte

En primer lugar, es necesario reconocer las aportaciones de Issa Luna Pla, una de las pocas autoras que han contribuido al estudio de este tema. La autora formula una serie de cuestionamientos en torno al derecho de acceso a la información pública, los cuales abren el debate para que se continúe el estudio de la propuesta trazada de manera sistemática. Luna (2012) se pregunta: “¿Qué tipo de relación guarda la información pública con las capacidades de una persona? ¿Cómo afecta el entorno social de una persona en su manera de acceder y comprender la información pública? ¿Qué tipo de leyes y políticas de transparencia y acceso a la información se deben diseñar para contribuir a las capacidades de los pobres?” (p. 47).

Mucho se ha debatido en torno a las consideraciones que engloban la pobreza, analizada desde varios enfoques y perspectivas, teorías y posturas, así como en estudios formales. El acceso a la información pública es un tema relativamente nuevo, pero ya estudiado por distintos autores a nivel personal e institucional, quienes lo debaten como un derecho humano más; sin embargo, estos dos aspectos: pobreza y acceso a la información, han sido poco explorados de manera asociada entre sí con el fin de encontrar su relación y abrir el debate sobre la utilidad del acceso a la información pública en el combate a la pobreza.

Para comprender la propuesta de asociar ambos temas es necesario retomar las ideas centrales que dan vida al concepto de pobreza y al derecho de acceso a la información pública, desde una ventana teórica, presentada por diversos autores y que permita un mejor razonamiento al respecto. Para esto, es necesario señalar algunas consideraciones sobre los derechos humanos, debido a que el acceso a la información pública es uno de ellos; además, hablar de pobreza es referirse a la violación de muchos de esos derechos.

Derechos humanos

Una aproximación general señala que los derechos humanos son “normas internacionalmente acordadas que aplican a todos los seres humanos. Engloban los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH, 1948)” (OMS, 2009, p. 7). A lo anterior se suman características que distinguen a estos derechos, con las cuales se advierte su importancia para ser respetados y adoptados por todas las naciones. En consecuencia, la OMS (2009) apunta que los derechos humanos son universales; tienen como objetivo salvaguardar la dignidad intrínseca y la igualdad de todos los seres humanos; son de carácter inalienable, interdependientes e interrelacionados; se articulan como derechos de los individuos que, a su vez, imponen obligaciones de acción u omisión al Estado; han sido garantizados por la comunidad internacional y se encuentran protegidos por la ley.

Enfoques en el límite de los derechos

Los derechos humanos son reconocidos por ordenamientos jurídicos y por instituciones del Estado; asimismo, representan tanto cuestiones de orden moral, en el sentido de que la normativa no permite su trasgresión, como aspectos ligados a los principios morales de los individuos. Salvaguardar los derechos evita que el Estado se vea rebasado en su responsabilidad.

De Asís (1994) menciona que se puede entender el iusnaturalismo en dos vertientes: la ética y la jurídica. La primera infiere que hay principios morales y de justicia, los cuales son universalmente válidos, así como factibles a la razón humana. Por otra parte, la vertiente jurídica señala que una norma o sistema normativo no se puede denominar “jurídico” en tanto contradiga los principios morales o de justicia; por tal razón, la validez del derecho dependerá del reconocimiento de esos principios.

De acuerdo con De Asís (1994), para el positivismo, los derechos fundamentales deberán integrarse en un ordenamiento jurídico; esta es la única exigencia. De igual manera, el derecho es justo por el solo hecho de ser válido. Por su parte, el dualismo concentra los otros dos enfoques, y se mantiene entre el iusnaturalismo y el positivismo. El dualismo sostiene que los derechos tienen un referente ético para ser instrumentos jurídicos, lo que representa pretensiones morales justificadas que se incorporan a ordenamientos jurídicos.

Expuesto lo anterior, debe prevalecer un respeto irrestricto por salvaguardar los derechos humanos, lo que incluye el derecho de acceso a la información pública; además del derecho de tener una vida digna, sin carencias básicas como alimento, salud, trabajo bien remunerado, entre otras.

Acceso a la información pública, reconocimiento y definiciones

El acceso a la información pública es un derecho que ha sido reconocido de manera gradual con el paso de los años. Este derecho se ha plasmado en diversos

instrumentos jurídicos, ya sean locales, nacionales o internacionales. El documento que lo ampara, y el más reconocido a nivel mundial, es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 19 lo consagra. En este sentido, la ONU (1948) declara: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (p. 1).

Otros tratados han trabajado para proteger este derecho. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 19, sostienen que toda persona puede allegarse de información. México, por ejemplo, ha refrendado estos tratados y los reconoce en su Constitución.

Nuestro país establece en su Carta Magna (2018) que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” (p. 12). Con lo anterior, queda de manifiesto el derecho irrestricto de conocer toda la información que sea generada por el Estado (salvo las excepciones de ley), que permita el desarrollo humano por medio de los servicios básicos proporcionados por la administración pública.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP, 2015), en su artículo 4, señala que “el derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información” (p. 4). Con esto se acota el sentido del derecho a la información pública y se expresa la obligación del Estado de proveer de información a los individuos, independientemente del uso que se le dé a esta.

Por otra parte, la Organización de Estados Americanos (OEA, 2013) afirma que “el acceso a la información pública es una prerrogativa que permite a los ciudadanos conocer cualquier tipo de información generada por el Estado y su administración pública” (p. 4). Con esta conceptualización se refrenda la idea general y fundamentada de que la información pública en posesión del Estado debe ser accesible para sus ciudadanos.

Es importante rescatar lo que los libros han plasmado en torno a este derecho, lo cual nos ayudará a delinear un bosquejo más amplio del tema. El acceso a la información pública comprende más allá de un simple vistazo a lo que se hizo en determinada fecha, con ciertos recursos, o lo que en su momento compró algún presidente municipal. En este sentido, López (2015) asevera que el acceso a la información es la garantía de toda persona de conocer de manera activa (investigando) o pasiva (recibiendo) todos aquellos datos e información generados en nuestra sociedad, lo que contribuye a que puedan formar una opinión al respecto.

Por su parte, Gutiérrez (2008) apunta que el derecho de acceso a la información pública versa como un derecho fundamental en dos vertientes. Por un lado, busca proteger a las personas para allegarse de información relevante, que de acuerdo con sus necesidades garantiza la autonomía individual, lo cual les permite la elección y el desarrollo de sus proyectos de vida. Por otro lado, este derecho es condición básica para el ejercicio de otros derechos, como los políticos, de libertad de expresión, asociación, reunión y opinión.

Para Rosales (2013), la información resulta una necesidad de los seres humanos para expresarse y tener conocimiento de lo que enuncian los demás. De igual manera, responde a un requerimiento que se convierte en un derecho fundamental del hombre; así como los hombres tienen derecho a la libertad, deben tener el derecho de expresión, de informar y ser informados. Todo esto deberá estar garantizado por el Estado y definido por la sociedad misma, la cual le asignará valor y función a la información.

Para abonar a una definición que permita construir un panorama más amplio, Ceballos (2010) agrega que el derecho de acceso a la información se ha convertido en un derecho inherente a la persona a través del tiempo, al formar parte de los derechos civiles. Lo anterior queda plasmado en el contenido de las diversas constituciones de regímenes democráticos, con lo que funda bases para una convivencia democrática.

Las distintas concepciones acerca del acceso a la información pública coinciden en que se trata de un derecho irrestricto de los seres humanos, lo que deriva en una exigencia generalizada hacia el Estado de toda la información que se genera a través

de sus funciones y atribuciones, es decir, del ejercicio del poder sobre sus gobernados. Para obtener esta información no es necesario acreditar interés alguno, simplemente bastará con solicitarla o que el Estado cumpla con su obligación de difundirla; cada individuo obtendrá de esto el provecho que le convenga.

Pobreza

Para reflexionar sobre el tema de la pobreza primero hay que considerar ciertos conceptos y generalidades, lo cual puede resultar complejo por la diversidad de posturas al respecto y las mediciones utilizadas para determinar si una persona es pobre y en qué grado. Algunas instituciones se han encargado de estudiar la pobreza y analizarla para proponer soluciones a este fenómeno. La Organización de Naciones Unidas (ONU), la OEA, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Coneval son algunas instancias que estudian y revisan continuamente este tema.

La ONU es uno de los organismos más representativos y de mayor alcance en el tema; a través de su Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, analiza la pobreza como una problemática de carácter mundial. Por su parte, la OMS (2009) apunta que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”.

La Oficina del Alto Comisionado (OAC) de la ONU elaboró los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, documento en el que se hacen consideraciones sobre este tema. La OAC (2012) expresa que esta condición no solo se trata de una cuestión económica; también comprende la falta de ingreso, así como de capacidades básicas que permitan vivir con dignidad; esto responde a un fenómeno multidimensional. Agrega que la pobreza en sí misma representa un problema de derechos humanos causado por y en consecuencia de violaciones a estos, lo que requiere atención urgente. Así, la pobreza extrema se caracteriza por múltiples violaciones a los derechos económicos, sociales, civiles, políticos

y culturales; las personas en esta situación son vulnerables a la desigualdad y carencia de la dignidad.

El organismo Acción Ciudadana frente a la Pobreza (ACFP) elaboró, en convenio con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el documento *Derechos humanos y pobreza, políticas públicas frente a la pobreza con perspectiva de derechos del artículo 1 constitucional* (2017); en este, la pobreza se define como una condición sociohistórica de ingresos insuficientes, sin acceso a satisfactores y servicios esenciales para vivir; inhibe de esta manera el pleno ejercicio de los derechos, en especial de los económicos y sociales. También señala que la pobreza, como condición, reduce las capacidades de las personas y limita sus libertades; coarta e interfiere su futuro y origina exclusión y discriminación a raíz de los factores de vulnerabilidad, lo que puede perpetuar la condición de pobreza por generaciones.

El colectivo México ¿cómo vamos? también abona a la comprensión del fenómeno de la pobreza. Recurre a Galindo, Mariana y Ríos (2015) para definirla como la privación del bienestar de un modo pronunciado, agravada por la falta de capacidades básicas para funcionar dentro de la sociedad, y de ingresos para enfrentar las necesidades de educación, seguridad, salud, empoderamiento y derechos básicos.

Galindo *et al.* (2015) señalan que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO) determinó tres perspectivas que deben considerarse para evaluar si una persona se encuentra en condición de pobreza: primero, si su ingreso se encuentra por debajo de la línea de pobreza; segundo, si cuenta con los servicios básicos necesarios; y tercero, si posee las capacidades elementales para funcionar dentro de la sociedad.

El mismo organismo expone que la pobreza puede ser definida en términos absolutos y relativos. En el primer caso se trata de una cantidad necesaria de dinero para satisfacer necesidades básicas, como comida, salud y vestido, entre otras; en el segundo se basa en un estándar de vida determinado por la sociedad; por lo tanto, el estatus económico de un individuo se establece en comparación con el de otro.

Por su parte, el Coneval (2018), como organismo responsable de generar información sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, define la pobreza en su glosario:

Una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

El propio Consejo ofrece estadísticas derivadas de estudios realizados; en un comunicado de prensa de 2017 informó que 53.4 millones de personas se encuentran en situación de pobreza, lo que representa el 43.6% de la población total de México; de estos, 9.4 millones son considerados en pobreza extrema, lo que equivale al 7.6% de la población; lo anterior se basa en datos de 2016.

Otro organismo que ha incluido la pobreza en su agenda es el Banco Mundial (2018); en diferentes publicaciones ha establecido objetivos específicos sobre este tema. Al respecto, indica que la pobreza dependerá de las circunstancias sociales propias, es decir, aquello que es un lujo para una determinada sociedad podría ser una necesidad para otra; incluso, satisfacer las necesidades físicas mínimas no implica que las personas tengan una vida próspera, si, por el contrario, no pueden desarrollarse con dignidad en la sociedad.

En este sentido, el mismo órgano internacional indica que si bien la pobreza se trata de una carencia de ingresos y de consumo, también se refleja en los niveles educativos bajos, en los resultados insatisfactorios de salud y nutrición, así como en la falta de servicios básicos y el vivir en un entorno peligroso. Por lo anterior, apunta que, para erradicar la pobreza en todas sus vertientes, y en el mundo entero, es necesario comprenderla y medirla en todas sus manifestaciones.

De las posturas anteriores se desprenden diversas conceptualizaciones en relación con la pobreza, pero todas con un común denominador: la ausencia de servicios básicos, como la salud, la vivienda, el vestido y la alimentación, entre otros. Con

esto, podemos asegurar que no basta con medir o definir la pobreza por medio de los ingresos obtenidos por el individuo o por un grupo de ellos. Es conveniente considerar toda una gama de rubros y características que están implícitas en el origen y la evolución de la pobreza. De igual modo, se puede considerar que la pobreza es resultado de la violación de los derechos humanos, concebidos estos como la garantía de todo individuo para desarrollarse dignamente bajo el amparo del Estado.

Por lo anterior, cabría visualizar la pobreza desde un enfoque multidimensional. En este sentido, Ortiz y Ríos (2013) resaltan la importancia de medir la pobreza desde esa perspectiva, lo que implica la posibilidad de conocer los elementos que la afectan; incidir en alguno de estos permitiría abatir con mayor celeridad al resto. Para López (2007), el tema de la pobreza es complejo debido a su multidimensionalidad y causalidad; señala que no hay un concepto único porque, en gran medida, se encuentran en función del enfoque de quien lo conceptualice.

Consideraciones asociadas entre el derecho de acceso a la información pública y la pobreza

Como parte fundamental para la comprensión de la relación propuesta, hemos expuesto los dos temas centrales. Ahora es necesario presentar algunas consideraciones rescatadas de diferentes autores, lo que nos permitirá ampliar el panorama. Existen coincidencias y posturas que abonan al debate del acceso a la información pública asociado a la pobreza.

El derecho de acceso a la información es aún desconocido por una gran parte de la sociedad, lo que implica una tarea adicional por parte del Estado. En este sentido, Luna (2012) sostiene que no todos tienen conocimiento de su derecho al acceso de información, al igual que desconocen de qué manera pueden ejercerlo. Existen leyes más avanzadas que establecen la obligación de socializar y concienciar a la sociedad sobre este derecho por parte del Estado, lo que incluye incrementar su cobertura entre la población. Aunado a lo anterior, es necesario plantear la problemática del acceso a la información en la población en condición

de pobreza. Una ley no garantiza que se pueda dar este derecho, pues hay otros problemas de tipo cultural, de recursos, actitudes y habilidades, que potencialmente obstaculizan el acceso a la información.

Gutiérrez (2008) afirma que la pobreza y la desigualdad originan exclusión de los grupos más vulnerables para la toma de decisiones colectivas. No solo carecen de satisfactores básicos, sino también de información fundamental sobre sus derechos y cómo hacerlos valer, por lo que quedan ante el dominio del poder público y privado. Por lo tanto, este autor considera que la información de la cual carecen estos grupos les sería útil para que conozcan los programas y los recursos gubernamentales a los cuales tienen derecho, lo que representaría una mejora en su calidad de vida.

La OAC (2012) advierte en sus principios rectores que las personas que padecen la pobreza carecen de información trascendental en relación con las decisiones que afectan sus vidas. Lo anterior reduce de modo significativo sus ingresos y dificulta el acceso a servicios sociales, así como a las oportunidades de empleo, lo que los expone a la corrupción y la explotación. Por esto, el Estado tiene la obligación de proporcionar información sobre los servicios públicos con los que cuentan las personas en condición de pobreza, además de sus derechos. Asimismo, el Estado debe garantizar que los individuos considerados pobres ejerzan su derecho a buscar, recibir y compartir información.

Para ampliar la discusión, Luna (2013) sostiene que, en el desarrollo, el derecho de acceso a la información juega un papel crucial para el empobrecimiento o la riqueza de las personas. Las instituciones públicas deben garantizar el acceso a esta información con el fin de que tenga impacto económico y político sobre la vida de los ciudadanos.

Por su parte, Gutiérrez (2008) expresa que diversas organizaciones de la sociedad civil han hecho uso del ejercicio del derecho de acceso a la información, y se han encontrado con ciertas limitaciones que enfrentan las personas en condición de marginación; entre ellas, destacan que los mecanismos de acceso a la información no son los adecuados para las personas marginadas. Por otra parte, el Estado no genera información de calidad, suficiente y relevante que responda

a los intereses de diversos sectores de la sociedad. Por último, el alto índice de desconfianza en el gobierno inhibe que la población ejerza su derecho.

Lo anterior se complica si se considera la pobreza informacional, entendida esta como la falta de elementos adicionales para una mejor comprensión y utilidad de la información. Luna (2012) afirma que el acceso a la información pública y la pobreza informacional tienen algo en común: el estudio del acceso de las personas a la información. La trascendencia de aplicar el enfoque de la pobreza informacional al campo del derecho de acceso a la información pública radica en la necesidad de que el Estado aplique reglas que atiendan la demanda y el aprovechamiento de la información, con la finalidad de generar riqueza informacional.

En otra de sus obras, Luna (2013) sostiene la urgencia de que la información pública adopte el tema de la pobreza para analizar detenidamente los problemas de las personas que se encuentran en esta condición, además de identificar sus necesidades en materia de información, con el objetivo de que esta se transforme en activos que les favorezcan, de ahí la conveniencia de que esa información sea producida, confeccionada y enfocada a las capacidades de este sector de la población, así como a los fines de la democracia y la justicia redistributiva.

Rodríguez, Pérez y López (2004) destacan la importancia de partir de una premisa básica que dé apertura a la participación activa en el proceso de uso, difusión y gestión de la información, y en la que se considere como punto central la generación de información basada en las necesidades y las capacidades de los usuarios. De igual modo, se debe prever la existencia de infraestructura y recursos, de personal especializado y de que la información se encuentre disponible en las lenguas locales, además de promover la asociación a partir de intereses comunes y compartidos.

Utilidad de la información pública en el combate a la pobreza

Se ha escrito poco sobre la utilidad de la información pública como estrategia de combate a la pobreza, concebida como un recurso importante y de gran valor para

encontrar una ventana de oportunidad. En este sentido, Gutiérrez (2008) afirma que el acceso a la información aportaría elementos para demostrar social y políticamente que las políticas asistenciales son insuficientes para combatir la pobreza; esto aunado a que la información pública puede dar argumentos a la sociedad para que exija al gobierno que trate a la población como portadores de derechos y no como beneficiarios de la buena voluntad gubernamental; es decir, por medio de la información se les puede dotar de derechos políticos de sentido jurídico.

Respecto al diseño, ejecución y evaluación de la política social, el acceso a la información pública abonará a la exigencia de que se consoliden acciones y recursos que permitan mejorar las oportunidades de acceso a los derechos sociales, como la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y el trabajo.

Luna (2013) señala la importancia de exigir servicios públicos por medio de políticas y leyes de transparencia y acceso a la información pública, con lo que se podrían identificar actos de corrupción e ineficacia en la prestación de esos servicios. En este sentido, Pandey y Kaufmann (s.f., citado en Luna, 2013) sostienen que ya se ha demostrado que las políticas extrainstitucionales de transparencia pueden hacer la diferencia en la prestación de servicios. Estos autores llegaron a la conclusión de que informar sobre los derechos con los que cuentan y cómo ejercerlos puede impactar a los beneficiarios al momento en que se les otorgan. De igual modo, sirve para brindar información sobre programas sociales y, a su vez, monitorear su cumplimiento, lo que coadyuva a la evaluación de la calidad de los servicios públicos y los programas de desarrollo social.

La organización del Artículo 19 (2017) sostiene que el derecho de acceso a la información permite a las personas disfrutar mejor de sus derechos sociales, civiles, económicos, políticos y culturales, pues, en la medida en que se les permita estar informados, tienen la oportunidad de elegir. Esto tiene implicaciones para los individuos y los grupos de la sociedad, desde gozar de servicios básicos como salud, educación, vivienda y trabajo, hasta la participación en la vida pública y política.

Para Gutiérrez (2008), el hecho de que los individuos se empoderen significa que pasen de ser sujetos pasivos, en espera de lo que el gobierno quiera darles,

a ser sujetos activos, poseedores de derechos reconocidos jurídicamente, con el respectivo reconocimiento de su poder frente al Estado. Por lo anterior, el acceso a la información pública dota de herramientas a los individuos que les facilitan conocer el funcionamiento del gobierno, sus obligaciones, los programas con los que cuenta y los derechos inherentes a los ciudadanos para exigir al Estado que cumpla con sus obligaciones.

Planteamientos en torno a la información pública enfocados a la pobreza

Estudiosos en la materia han hecho algunas consideraciones que podrían tomarse en cuenta para fortalecer el derecho de acceso a la información pública, y ser estimadas por el Estado, que es el principal responsable de velar por el cumplimiento de este derecho, sobre todo cuando se abre la posibilidad de darle utilidad en el combate a la pobreza como una estrategia que contribuya a su reducción.

Al respecto, Luna (2013) indica que la transparencia y el acceso a la información pública podrían tener un impacto positivo en el desarrollo social si son orientados para fortalecer las capacidades de las personas en situación de pobreza, y se complementan con políticas encaminadas al combate contra la pobreza informacional; esto ayudaría a garantizar el pleno acceso a la información generada por el Estado. Por su parte, Rodríguez *et al.* (2004) destacan la relevancia de contar con un enfoque metodológico que sea interdisciplinario y sistemático, que permita una definición de las necesidades de información para resolver problemas complejos como el hambre y la pobreza. También es necesario comprender el aspecto estratégico de la información con el fin de guiar proyectos y programas que incidan en las causas del hambre para reducir el número de personas en condición de pobreza.

Luna (2012) sugiere incorporar la orientación sociológica de la información pública como un componente normativo de la vida humana, lo cual debe ser considerado por las leyes en la materia. El propósito de esto es generar un debate sobre

la obligatoriedad del Estado para garantizar el acceso a la información pública, además de su responsabilidad para que esta se centre en la satisfacción de las capacidades humanas, pero en específico de las personas que viven en una situación más crítica de pobreza.

Luna agrega que la información pública se encuentra mayormente disponible en internet, razón por la cual no es accesible para las minorías marginadas. Aquí radica la importancia de reunir esfuerzos para extender el acceso a la información a este grupo de la población para que también pueda ejercer sus derechos. Luna añade que es imperativo que el Estado publicite la información en medios disponibles sin intervenir en su acceso intelectual y social, es decir, sin incidir en la utilidad de esa información.

López (2015), por su parte, sostiene que el principio de máxima publicidad tiene consecuencias mayores; si se pretende maximizar la utilidad social de la información al interior de las organizaciones gubernamentales, es necesario contar con una política encaminada a dotar de sentido, orden y utilidad a la información manejada por el gobierno. Lo anterior supone un total replanteamiento sobre la manera en la que el gobierno compila, administra, usa, conserva y, en su caso, destruye la información.

En relación con lo anterior, Luna (2012) destaca la necesidad de orientar las políticas garantes de acceso a la información a las personas que se encuentren en condiciones de pobreza, con la ayuda de herramientas que en realidad forjen riqueza informacional; por ejemplo, al analizar las necesidades de información de estos sectores de la población antes de publicitarlas, y al consolidar su acceso físico, social e intelectual.

Para Rosales (2013), la difusión social sobre el derecho de acceso a la información debe fortalecerse, ya que es desconocido socialmente. El autor hace hincapié en que la consolidación de este derecho implica un paso más hacia la consagración del sistema democrático nacional. Este derecho es de enorme valor, ya que estimula la edificación de sociedades más justas, equitativas y corresponsables sobre la gestión de asuntos de carácter público, lo que fortalece el patrimonio social, así como una vida democrática más robusta en el país.

En relación con el combate a la pobreza, el Coneval (2017) refiere algunos retos que quedan pendientes, como alcanzar un ritmo de crecimiento económico elevado y sostenido, y favorecer el ejercicio pleno de los derechos sociales; así como derrocar las desigualdades regionales y entre los grupos de población, además de reducir la inflación a niveles anteriores a 2017.

Según Ceballos (2010), cobra especial importancia la relación entre el acceso a la información, sus beneficios y la participación ciudadana. Este último es un mecanismo que favorece la solución de problemas del orden colectivo, ya que solo se puede ser parte de la solución mientras haya ciudadanos informados que, a su vez, formen parte de la discusión.

En consecuencia, si consideramos el acceso a la información como una política pública de esta naturaleza, entonces habría que definir las políticas públicas frente a la pobreza como el conjunto de programas, instituciones, normas y acciones enfocados a la población en condición de pobreza o vulnerabilidad social, y relacionados con el ejercicio de derechos económicos y sociales, como lo propone la ACFP (2017).

Por lo anterior, antes de implementar estas políticas, hay que considerar los siguientes criterios: la institucionalidad, que requiere documentos normativos y presupuesto, así como reportes en cuenta pública e información básica con disponibilidad al público; el diseño, en el cual es necesario definir el problema público, además de su objetivo, la población potencial y la manera en la que se identificará para incluirla; el alcance, la cobertura de población que pretende alcanzar y el plan gradual que la incluya en un período razonable; y la implementación, donde la documentación de resultados sustantivos admita suponer el impacto favorable en el problema público, en consistencia con el objetivo a alcanzar.

Resultados

Tras el análisis de las propuestas de los diversos autores, advertimos que la asociación de los dos rubros estudiados ha sido poco explorada. Existen innumerables

aportes sobre la pobreza desde distintos enfoques y datos oficiales que permiten una mejor comprensión sobre esta situación padecida por millones de seres humanos. Podemos considerar la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas como el elemento fundamental para sumirse en ese estado. Si bien es cierto que las necesidades pueden variar (depende del nivel de vida al que se esté acostumbrado), la alimentación, el vestido, la vivienda digna, la educación y el acceso a la salud representan elementos indispensables para subsistir, lo que se traduce en necesidades universales para cualquier ser humano.

El acceso a la información pública ha transitado, poco a poco, de ser un derecho muerto a uno que se puede exigir con todas las prerrogativas de ley, lo cual queda manifestado en su evolución histórica y en las propias garantías establecidas en las normativas federales y locales. Actualmente, cualquier ciudadano, sin tener que acreditar interés alguno, puede solicitar información generada y administrada por el Estado, lo que incluye desde el directorio telefónico hasta el destino de los recursos públicos, esto bajo un régimen de excepciones.

La sociedad transita hacia una etapa de exigencia cada vez mayor, y el derecho de acceso a la información no es la excepción, ya que este podría, gradualmente, satisfacer las necesidades ya expuestas e intentar disminuir la pobreza o, al menos, no incrementarla.

La socialización del acceso a la información por medio de herramientas tecnológicas se postula como una opción para familiarizar a la población en situación de pobreza con su derecho a estar informado. Es cierto que el internet es la principal vía para publicitar la información producida por el gobierno, lo que limita su acceso a quienes no cuentan con este servicio, por lo que, es prioritario ofrecer alternativas que faciliten el acceso a esta información.

Será necesario también analizar, determinar e implementar los mecanismos idóneos para proveer de información a este sector desfavorecido de la sociedad, con la intención de que encuentre su utilidad social con el objetivo de enfrentar, en la medida de lo posible, los problemas que lo aquejan.

Discusión

A partir de la poca exploración sobre la asociación de los temas propuestos, nos encontramos ante una coincidencia en torno a la necesidad de recabar la información generada por el Estado para mejorar las condiciones básicas de la vida. Una vez que identifiquemos el entorno de la pobreza, será más fácil comprenderla y combatirla a través de distintos flancos, como el acceso a la información pública.

Los postulados con otros autores son coincidentes, lo que fortalece la idea central de establecer y encaminar el acceso a la información pública como una vía esencial para contribuir al combate de las carencias que aquejan al sector más desprotegido de la sociedad, por medio de mecanismos definidos a pulcritud y seriedad. Si bien no representa una tarea menor o fácil, se puede contribuir de manera significativa a un ambiente que resulte más propicio para el logro de este objeto de estudio.

Las ventanas de oportunidad son extensas, el análisis y las propuestas que pueden surgir se proyectan como amplias y diversas. Nos encontramos con un campo de acción que permite presentar resultados sobre las consideraciones asociadas entre ambos temas. Las dificultades que podemos enfrentar son las limitaciones de la bibliografía disponible en el área científica, lo que se transforma en un área de oportunidad para brindar nuevas propuestas, que sean producto del análisis concreto y del diseño de alternativas de solución a este caso específico.

Consideraciones finales

Vista como un fenómeno multidimensional, resulta necesario valorar la pobreza desde diversas perspectivas. No es lo mismo apreciarla desde la perspectiva de alguna persona o grupo que la padece, que analizarla desde el campo de la investigación. Independientemente de esto, se requieren planteamientos y soluciones específicas que abonen al combate de la pobreza, lo que abrirá un espacio de oportunidad a este sector de la sociedad.

Quienes se encuentran en una situación de pobreza arrastran consigo la ausencia de derechos, los cuales deberían gozar de manera plena, como el de la educación, la salud, el alimento, el trabajo, entre otros, sin ningún tipo de restricción o condicionamiento, derechos que el Estado debe garantizar a la sociedad en su conjunto.

Para estar en condiciones de acceder a los derechos comentados, se demanda la capacidad absoluta del gobierno en sus diversas áreas, desde la infraestructura, los recursos económicos y el personal adecuado, entre otras. También es necesario contar con una sociedad informada que esté enterada de los servicios que ofrecen las instituciones públicas. Existe toda una gama de beneficios de los cuales puede gozar cualquier ciudadano por parte del Estado y que, por desconocimiento, no logra acceder a estos. Lo anterior se agrava cuando alguien no sabe leer o no tiene los medios para enterarse de los servicios de carácter público y, en muchos casos, gratuitos.

Con esta asociación, se propone socializar el derecho de acceso a la información pública como una estrategia de combate a la pobreza, en el entendido de que no se aspira a erradicarla con esto, pues lograrlo requiere mayores acciones. Por ejemplo, la sociedad debe estar enterada que puede acceder a servicios médicos de calidad y gratuitos, o bien, que cualquier niño puede y debe obtener educación escolar sin que los padres tengan que encargarse del costo.

Pensar en la socialización del acceso a la información pública como una solución práctica para erradicar la pobreza resulta inconcebible, por lo que postular este derecho como una de las vías para reducir este fenómeno se presenta como una opción. Es necesario proporcionarle el enfoque social a la asociación propuesta sobre los temas en estudio, sin suponer que se dará una resolución absoluta.

El derecho de acceso a la información pública ha experimentado considerables avances, no solo en su marco jurídico, sino también en las instituciones que están obligadas a su cumplimiento; sin embargo, existe una enorme tarea pendiente en torno a su socialización, ya que cobra la misma importancia que cualquier otro derecho, por lo que queda como una deuda aún sin saldar por completo con la sociedad, en especial con quienes sufren la pobreza, y una labor que debe continuar.

Referencias bibliográficas

- Acción Ciudadana frente a la Pobreza (ACFP). (2017). *Derechos humanos y pobreza. Políticas públicas frente a la pobreza con la perspectiva de derechos del artículo 1 constitucional*. México: CNDH.
- Artículo 19. (2017). Access to Information and the Sustainable Development Goals. United Kingdom. Recuperado de: <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/38832/Open-Development--Access-to-Information-and-the-SDGs-2017.pdf>
- Banco Mundial. (2018). Armandando el rompecabezas de la pobreza. Panorama general. Washington: Banco Mundial.
- Cámara de Diputados. (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ciudad de México. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Cámara de Diputados. (2018). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ciudad de México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf
- Ceballos, Edward Jonnathan. (2010). Desarrollo constitucional del derecho de acceso a la información pública. Venezuela: Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/555/55515975007.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2017). Coneval informa la evolución de la pobreza 2010-2016. Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicados-prensa/Documents/Comunicado-09-Medicion-pobreza-2016.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2018). Glosario de términos. Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>
- De Asís, Rafael. (1994). Sobre los límites de los derechos. *Revista Derechos y Libertades*.
- Galindo, Mariana y Ríos, Viridiana. (2015). *Pobreza. ¿Cómo vamos?* Serie de Estudios Económicos. México, DF.

- Gutiérrez, Paulina. (2008). *El derecho de acceso a la información pública, una herramienta para el ejercicio de derechos fundamentales*. Ciudad de México: InfoDF.
- López, Cándido. (2007). *Concepto y medición de la pobreza*. Cuba: Universidad de La Habana. Recuperado de: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So864-34662007000400003
- López, Sergio. (2015). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6 de la Constitución mexicana*. Ciudad de México: INAI.
- Luna, Issa. (2012). Pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública. Un problema de capacidades. *Transparencia y Privacidad*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/316464914_Pobreza_informacional_y_el_derecho_de_acceso_a_la_informacion_publica_Un_problema_de_capacidades
- Luna, Issa. (2013). Empoderamiento pro-desarrollo humano con la información pública. *Derecho Comparado de la Información*. México, DF: UNAM. Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/decooin/article/viewFile/33242/30206>
- Oficina del Alto Comisionado (OAC). (2012). *Los principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. Ginebra: ONU.
- Organización de Estados Americanos (OEA). (2013). *El acceso a la información pública, un derecho para ejercer otros derechos*. Washington, DC.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Nueva York. Recuperado de: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2009). *Derechos humanos, salud y estrategias de reducción de pobreza*. Suiza.
- Ortiz, Jonathan y Ríos, Humberto. (2013). *La pobreza en México, un análisis con enfoque multidimensional*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41331033010>
- Rodríguez, Rafael; Pérez, Francisco y López, Francisco. (2004). *Sistemas de información en la lucha contra el hambre y la pobreza*. Santander: UPM. Recuperado de: <http://www.fao.org/docs/eims/upload/5055/ponencia1.pdf>

Rosales, Carlos Manuel. (2013). La regulación del derecho a la información pública en México. *Ius Humani Revista de Derecho*, 3, 113-137. Ecuador. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=23041>

CAPÍTULO 3

TRANSPARENCIA EN LA PUBLICIDAD OFICIAL¹

Brenda Rosario Luna Chávez

Introducción

La publicidad es portadora de discursos sociales de trascendencia que operan en diversas dimensiones de la vida colectiva. La consistente “oligopolización” de la economía se ha acompañado de la expansión de la publicidad; esta práctica es un instrumento de actuación de las instituciones públicas, utilizada no solo para el cumplimiento de sus responsabilidades sociales y administrativas, sino también como herramienta para mantener y reproducir el *statu quo*, así como para ejercer presión en los medios de comunicación, donde el dinero invertido es un constante tema de debate por los elevados costos de las campañas publicitarias.

¹ Este capítulo parte del análisis realizado a la tesis *Construcción de significados sobre cultura en la publicidad institucional. El caso de la Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco* (Luna, 2019).

La publicidad oficial

Hace diez años, el expresidente Nicolás Sarkozy solicitó a los integrantes de su partido analizar la comunicación que los gobiernos de otros países llevaban a cabo para hacer frente a la crisis económica. El trabajo que realizaron evaluaba y recopilaba las acciones mediante las cuales los gobiernos informaban a los ciudadanos sobre la forma en la que que atendían la situación desde el sector público. Los mensajes que se difundían mostraban indicadores económicos o presentaban medidas específicas; además organizaban reuniones con empresarios, sindicatos, banqueros o, incluso, encuentros con otros presidentes, entre otras acciones (Canel & Sanders, 2010).

Con el ejemplo anterior procuramos explicar que la administración pública requiere y utiliza la publicidad para legitimar sus decisiones, así como para crear sentido sobre formas de coexistencia colectiva. Según Cortés (2009), “los Estados existen en tanto y cuanto se perciben a través de sus símbolos” (p. 370); este permanente ejercicio de “publicitar” es considerado un instrumento relevante de la administración pública (Sabaté, 1997).

A la publicidad oficial se le ha asignado, fundamentalmente, la producción de dos distintos tipos de contenidos: por un lado, la que, desde los intereses de la instancia enunciativa, es necesaria para los ciudadanos y ofrece información coyuntural o permanente; y por otro, la que tiene el objetivo de educar mediante el fomento de los valores, las responsabilidades y las actitudes cívicas (Luna, 2018). De ahí surge nuestro interés de investigar, desde una mirada crítica-analítica, el uso, la distribución y el gasto en publicidad oficial.

Es importante mencionar que no todas las campañas de publicidad oficial tienen los mismos fines. Cortés (2008) señala que este tipo de publicidad, la que se realiza desde la administración pública, acentúa el componente de interés social, y puntualiza que puede enmarcarse dentro de diversos tipos: publicidad educativo-social, comercial, electoralista e informativa.

La publicidad educativo-social se vincula con las funciones sociales y formativas del Estado; son las campañas publicitarias mediante las cuales se difunden valores, deberes, responsabilidades y derechos. Por su parte, las campañas

comerciales se encargan de difundir aspectos positivos del territorio, por ejemplo, atraer nuevos mercados. Las campañas electoralistas hacen propaganda a favor de un partido político y se efectúan solo en función del proceso electoral y la conquista de posiciones de poder. Por último, las campañas informativas se orientan, primordialmente, a informar a los ciudadanos sobre procesos administrativos; algunos ejemplos son las campañas recreativas, deportivas, de protección civil, salud, movilidad y cultura (Luna, 2018).

Así pues, la publicidad oficial es la que emprenden las administraciones públicas en los diferentes niveles de gobierno a través de medios y plataformas de comunicación, con la finalidad de informar, educar y persuadir positivamente a los ciudadanos. Este tipo de publicidad contribuye a la construcción y a la legitimación de la imagen pública de las instituciones (Luna, 2018).

La publicidad oficial y el ejercicio de transparentar

En la actualidad, la publicidad oficial en México se maneja como un engranaje operativo y simbólico de programas sociales que buscan informar sobre derechos y promover actividades saludables, combatir la exclusión social y dinamizar el turismo regional. Mediante la difusión de contenidos de amplia diversidad y calidad, las instituciones de la administración pública buscan que la calidad de vida de los ciudadanos sea mejor; además, dicen fomentar el diálogo y la cohesión social, al compartir una visión de los asuntos que interesan a sus objetivos institucionales (Luna, 2018).

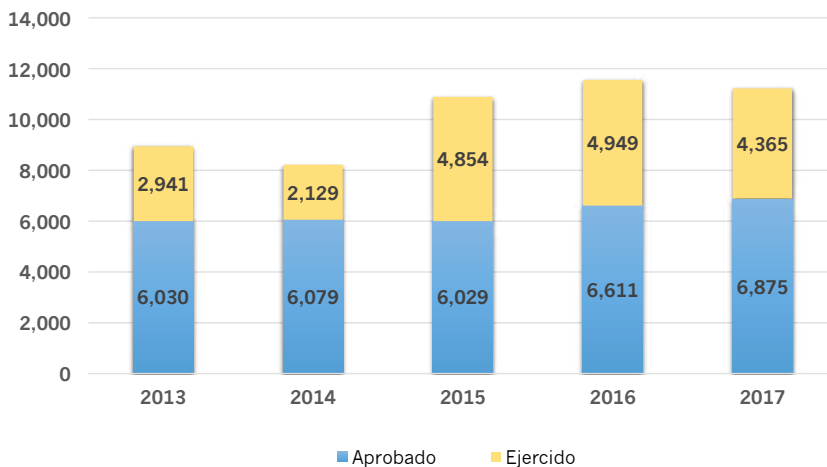
Los contenidos sobre publicidad logran mayor protagonismo en los medios como resultado del financiamiento que reciben; son numerosos los cuestionamientos sobre los elevados costos de la mayoría de las campañas publicitarias, su contenido ideológico-partidista y la falta de transparencia que existe en torno al tema (Luna, 2018).

Hasta ahora es difícil comprobar que los aumentos en la partida de comunicación y publicidad oficial en los estados (y a nivel federal) mejoran el cumplimiento de

los objetivos que plantean; sin embargo, es un hecho que, en los últimos sexenios, la tendencia en los incrementos del presupuesto ejercido en esta materia se ha mantenido constantemente en aumento. La Auditoría Superior de la Federación reveló que en la administración del expresidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) se hizo un gasto millonario, un sobregasto del presupuesto de dos billones de pesos, es decir, 7% más sobre lo que le fue autorizado por la Cámara de Diputados durante todo el sexenio.

El mayor sobregasto ocurrió en 2016, cuando se rebasó el 12% sobre lo autorizado, que eran 4.8 billones, y el gobierno gastó 5.4 billones de pesos. En promedio, cada año el gasto rebasó su presupuesto en 6.7%; entre las dependencias que se excedieron en el gasto están la Oficina de la Presidencia, con un sobregasto del 61%; la Secretaría de Turismo, con un 52%; la Secretaría de Relaciones Exteriores, con un 33%; y la Secretaría de Hacienda, con un 30%.

No solo a nivel federal el incremento en el gasto en publicidad se ha mantenido constante, en los estados la situación no dista mucho de ser diferente: en 2017, el Gobierno de Jalisco invirtió en publicidad oficial 290 024 000 pesos, según datos de la Secretaría de la Función Pública, dados a conocer por la organización, Artículo 19, en su informe “Medios: la censura sutil de la publicidad oficial” el 20 de marzo de 2018.



Gráfica. Presupuesto aprobado y ejercido en publicidad oficial en Jalisco.

Fuente: cifras por año del Sistema de Comunicación Social.

El presupuesto de comunicación social autorizado en 2018 fue de 266 millones de pesos para la administración de Aristóteles Sandoval, y para la de Enrique Alfaro Ramírez (2018-2024) se presupuestaron 240 millones de pesos para el calendario 2019. Aunque en lo calculado parecen tomarse medidas en el asunto, la realidad es que, en lo ejercido, muchas veces los recursos públicos sobrepasan de manera alarmante. El contexto actual requiere un análisis profundo para establecer reglas que no permitan el uso arbitrario y poco transparente de los recursos públicos a nivel federal y estatal.

La sutil censura de la publicidad oficial

En la actualidad, uno de los principales medios de censura indirecta o sutil en medios de comunicación es la publicidad oficial. La censura sutil puede tomar varias formas, desde chantajes a través de contratos de publicidad, hasta la asignación de concesiones del espectro radioeléctrico. La relación entre medios y gobierno ha formado redes, las cuales han derivado en una serie de formas de corrupción, como abuso de funciones, desvío de recursos, atribuciones públicas y tráfico de influencias. Resulta difícil tanto comprobar la relación directa entre medios y gobierno, como evidenciar este tipo de censura. Lo grave en esta situación es que algunos medios solo dependen del dinero asignado a través de la publicidad para subsistir.

En la administración del expresidente Enrique Peña Nieto, siete medios de comunicación (TV Azteca, Grupo Imagen, Grupo Televisa, Grupo Fórmula, Organización Editorial Mexicana, *El Universal* y Grupo Milenio) obtuvieron casi la mitad de lo presupuestado para este fin; del total de dinero público, se les destinó el 47.6% (Badillo, 2019).

A pesar de que en el artículo 13.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece que “los Estados no podrán hacer uso de los mecanismos de censura indirecta, como controles sobre los medios de comunicación”, una censura sutil puede ser implementada de distintas maneras; como quedó evidenciada, por ejemplo, en el caso de la periodista Carmen Aristegui, cuando fue destituida

de la empresa *mvs Radio* por investigar la “Casa Blanca”, tema que implicaba un evidente conflicto de intereses con el entonces presidente. En este sentido, la falta de límites en el gasto en publicidad oficial deja abierta la ventana a la creación de condiciones para que el poder político capture la agenda de información, así como la calidad y el tipo de información que reciben los ciudadanos.

Algunas organizaciones y asociaciones, como la Campaña Global por la Libertad de Expresión, *AC* (Artículo 19),² desarrollan estrategias encaminadas a promover la libertad de expresión, prensa y acceso a la información. Unos de los actos que ha reclamado la asociación sobre el tema de publicidad oficial es la omisión de expedir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional.

El arduo trabajo que ha realizado esta organización se vio reflejado el 15 de noviembre de 2017, fecha en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió un amparo a la Campaña Global por la Libertad de Expresión, *AC*, que señala:

La ausencia de reglas claras y transparentes sobre asignación del gasto en comunicación social –como resultado de la omisión legislativa que reclama la quejosa– da lugar a un estado de cosas inconstitucional que vulnera la libertad de expresión en su dimensión colectiva y también se traduce en una clara afectación a la dimensión individual de la libertad de expresión de la quejosa. La ausencia de la regulación en cuestión propicia un ejercicio arbitrario del presupuesto en materia de comunicación social, lo cual constituye un mecanismo de restricción o limitación indirecta de la libertad de expresión, claramente proscrito por la Constitución (amparo en revisión 1359/2015).

Lo anterior obligó al Congreso de la Unión a trabajar en la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional. Se esperaba que con la aprobación en abril de 2018 de la Ley de Comunicación Gubernamental, conocida también como la “ley chayote”,³ se atendieran temas como la transparencia en los

² La organización fue constituida el 13 de febrero de 2008, su objetivo es promover la investigación, el análisis, la enseñanza y la defensa de los derechos humanos, así como los derechos a la libertad de expresión, prensa e información.

³ En referencia a aquel periodista que suele expresar opiniones a favor del gobierno en turno.

contratos, se establecieran límites claros en el gasto y en la distribución equitativa y lógica de los recursos públicos; sin embargo, esto no fue así, ya que hubo varias omisiones legislativas que no solucionaron el problema de fondo, para evitar la falta de transparencia y controlar las líneas editoriales de medios de comunicación; por el contrario, se legalizaron las malas prácticas. Esta ley, además, no incluye ninguna de las recomendaciones propuestas por la sociedad civil. La realidad es que hay una legislación gracias a un amparo, y no porque hubiera voluntad política.

Ante el cúmulo de problemas que dejaba sin resolver la ley chayote, el colectivo #MediosLibres trabajó en una iniciativa que cumpliera con los puntos y lineamientos que debería tener una legislación que en verdad regulara la publicidad oficial. Los objetivos de esta ley se establecen en su artículo 5:

- a) Garantizar el derecho a la información y el ejercicio de los derechos humanos y la participación ciudadana.
- b) Garantizar la libertad de expresión y la pluralidad informativa.
- c) Asegurar que las pautas publicitarias lleguen eficazmente al público objetivo y sean de carácter institucional con fines informativos, educativos o de orientación social.
- d) Asegurar el respeto a los topes presupuestales.
- e) Garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos para la contratación y la gestión de la publicidad oficial.
- f) Evitar que la publicidad oficial se convierta en un instrumento para censurar, castigar o premiar a medios de comunicación por sus líneas editoriales.
- g) Definir criterios claros, objetivos y transparentes de la asignación de la publicidad oficial.
- h) Establecer mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de sanciones o medidas de apremio.
- i) Establecer contrapesos al ejercicio centralizado de la publicidad oficial a través de un rol activo del INAI para garantizar el derecho a la información.
- j) Impulsar el pluralismo con la creación de un fondo de fomento a la pluralidad, investigación y capacitación a periodistas (artículo 19, 2018, p. 5).

Uno de los temas que resalta en esta propuesta es, justamente, el de la pluralidad y equidad. Se propone, dentro de la iniciativa, que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) sea el organismo encargado de vigilar la administración de la publicidad oficial; algunas de sus tareas serían: la elaboración del padrón nacional de medios de comunicación, la evaluación de la publicidad oficial, la revisión de la plataforma nacional de proveedores y el seguimiento a las quejas por el mal uso de la publicidad oficial.

Asimismo, ya que la ley debe indicar los límites presupuestarios, se propone que el presupuesto a publicidad no exceda del 0.05% y, para regular los sobreejercicios, se busca que las modificaciones presupuestarias en cuanto a la ampliación de recursos puedan ser hasta máximo del 10% (artículo 19, 2018).

Publicidad abierta

Actualmente, no existe un debate para regular la publicidad oficial; asimismo, aún no se definen los criterios o lineamientos para su asignación y distribución, lo que ha agravado la crisis de legitimidad de las instituciones públicas y continúa viciando la relación de medios de comunicación y gobiernos.

El 15 de noviembre de 2017, el INAI, Fundar y varias organizaciones de la sociedad civil, lanzaron la campaña #PublicidadAbierta, cuyo objetivo era invitar a los gobiernos y demás sujetos obligados a implementar la herramienta “Transparencia en Publicidad Oficial”, con la finalidad de que gestionaran y transparentaran el gasto en este rubro, como lo indica la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP). Esta herramienta responde a la necesidad de contar con mecanismos de control para el manejo del dinero público, y muestra el desglose detallado y comprensible del gasto en publicidad oficial. Algunas de sus características son:

- Gestión y registro de las campañas, erogaciones y material multimedia.
- Descarga de información en diferentes formatos.
- Análisis de la información a través de gráficos interactivos.

- Detalle de los registros de proveedores (radio, televisión, internet, medios impresos, etcétera).
- Desarrollo en código abierto para su libre y fácil manejo.

Esta herramienta era una oportunidad importante para lograr la transparencia y la rendición de cuentas, disminuir las malas prácticas, principalmente entre medios y gobierno, y cambiar el panorama tan viciado en esta materia. La herramienta puede facilitar que los gobiernos cumplan la promesa de campaña del expresidente Enrique Peña Nieto: crear una instancia autónoma que supervise la contratación de publicidad en todas las instituciones públicas, incluidos gobiernos estatales y municipales, con base en los principios de transparencia, libertad periodística y acceso a la información.

La propuesta de publicidad abierta brinda a la ciudadanía una oportunidad importante para que conozca de manera sencilla cómo y cuánto se gasta y a quiénes se le asigna publicidad oficial.⁴ La plataforma constituye una herramienta de rendición de cuentas a la que deberán sumarse todas las administraciones públicas; ya que hasta ahora solo se puede consultar información relacionada con el gasto en la administración federal, y no está completa. Esta herramienta es un gran esfuerzo que aparentemente ha quedado estancado.

Las nuevas reglas

El gobierno actual presentó, en abril de 2018, un acuerdo sobre la política de comunicación social del Gobierno federal, en el que propone una reducción en el presupuesto del 50% en publicidad oficial, así como no superar en ningún ejercicio fiscal el 0.1% de lo presupuestado. Para 2019, se autorizaron para este fin 4 711 millones de pesos, esto es, tres mil millones de pesos menos que lo ejercido durante el último año de Enrique Peña Nieto. La política también considera lo siguiente:

⁴ La herramienta se encuentra disponible en: www.publicidadoficial.inai.org.mx

- Ningún medio de comunicación deberá concentrar más del 25% de la totalidad de la publicidad de una campaña.
- Los medios públicos serán privilegiados.
- Utilización de los tiempos oficiales.
- No se hará una renegociación de tarifas publicitarias.

En la actual administración federal se comienzan a observar algunos signos de transparencia; la propuesta del actual presidente Andrés Manuel López Obrador suena coherente, en el sentido de que puede ayudar a disminuir evidentemente el gasto en esta materia; no obstante, el verdadero trabajo se centra en el ejercicio de los recursos públicos, porque, con frecuencia, como en el caso de las administraciones anteriores, lo presupuestado siempre puede superarse.

En esta línea, el tema de los portales de transparencia en publicidad oficial en algunos estados ha contribuido a dar claridad a los recursos etiquetados para este rubro, aunque el control lo mantiene el Estado; se transparenta la información, pero no se ha corregido el error de fondo.

Al final, lo que está haciendo el gobierno actual es cumplir con lo que año tras año se hacía en la Secretaría de Gobernación: publicar los lineamientos sobre publicidad oficial cada inicio de año, es decir, son ellos quienes toman las decisiones más importantes en relación con el tema, y aunque las organizaciones civiles también han contribuido a que el ejercicio de los recursos en publicidad sea más transparente, lamentablemente, sus propuestas pocas veces son atendidas por el Congreso de la Unión.

Hasta ahora se han puesto en práctica medidas para limitar la concentración, pero sigue habiendo muchas excepciones. No se ha dado un paso firme que lleve a una asignación y distribución de publicidad oficial por parte del Estado. Hay algunas propuestas para reducir el gasto, pero no hay avances en la relación entre medios de comunicación y gobierno. La razón principal de esto es que con la ley chayote se dotó de poder legal a las peores prácticas en la materia.

Malas prácticas

El tema de transparencia en la asignación y distribución de publicidad oficial a medios de comunicación resurgió en el primer semestre de 2019 con la publicación de una lista que hace referencia a periodistas y medios de comunicación que se beneficiaron con recursos públicos durante el gobierno del expresidente Enrique Peña Nieto. La lista muestra la opacidad del gasto, pero también coloca de nuevo en la mira la tarea pendiente de la regulación; esta no es más que el resultado de una larga historia de opacidad y falta de transparencia que evidencia quiénes son los medios y periodistas que han recibido recursos públicos.

El INAI, bajo petición pública, solicitó información sobre las personas físicas y morales que recibieron recursos económicos o contratos durante el período 2012-2019 por concepto de publicidad. El 22 de mayo esta información fue proporcionada por la Unidad de Enlace de Transparencia de la Oficina de la Presidencia de la República. El INAI procedió a revisarla con el propósito de crear un censo claro (*La Jornada*, 23 de mayo, 2019).

El monto entregado en recursos públicos a los periodistas fue de 1 081 715 991 pesos, entre gastos de publicidad, comunicación y “otros servicios”. La lista difundida en medios contiene el nombre del comunicador, la razón social por la que recibió los recursos y el monto pagado.

Toda entrega de dinero a cambio de publicidad oficial se considera un privilegio, porque no hay reglas para abatir la discrecionalidad e imparcialidad. Después de que se diera a conocer la lista, algunos de los señalados aseguraron que estos pagos están apegados a la ley, otros negaron haber recibido dinero, mientras que unos más afirmaron que se trataba de infamias.

La realidad es que en esto se deja de lado el objetivo de la publicidad oficial: mantener informados, educar y persuadir positivamente a los ciudadanos; pues parece que solo se busca legitimar la actuación del gobierno en turno.

Tabla 1. Importes pagados a personas físicas por concepto de gasto de comunicación y otros servicios, 2013-2018

Núm.	Periodista	Denominación o razón social	Total 2013 - 2018	Publicidad	Otros servicios
1	Beatriz Pages	Editorial Cruzada, SA de CV	57 204 346.42	57 191 886.42	12 460.00
2	Ricardo Rocha	RRR Comunicaciones, SA de CV	4 628 583.36	2 147 101.56	0
		Jr Servicios de Información y Comunicación, SC		2 481 481.80	0
3	Ricardo Alemán	Comunicalo, SA de CV	25 851 109.89	25 239 670.19	611 439.70
4	Raymundo Rivalpalacio	Estrictamente Digital, SC	31 138 703.83	31 138 703.83	0
5	Rafael Cardona	Lugar Común, SA de CV	15 814 265.12	15 814 265.12	0
6	Paola Rojas	PRH Comunicación, SA de CV	6 007 246.74	6 007 246.74	0
7	Pablo Hiriart	Comunicación Extensa, SC	22 149 942.09	22 149 942.09	0
8	Oscar Mario Beteta	Comentaristas y Asociados, SC	74 571 100.87	74 571 100.87	0
9	Maru Rojas	Observación y Creación de Medios (ocm), SA de CV	9 554 903.21	9 554 903.21	0
10	Martha Debayle	Bbundo Direct, SA de CV	8 123 747.03	8 123 747.03	0
11	Marco Antonio Mares	Marco Antonio Mares García	7 021 839.79	7 021 839.79	0
12	María Yazmín Alessandrini	María Yazmín Alessandrini Morales	4 289 789.73	2 828 332.51	1 461 457.22

Núm.	Periodista	Denominación o razón social	Total 2013 - 2018	Publicidad	Otros servicios
13	Enrique Krauze	Editorial Clio, Libros y Vídeos, SA de CV / México Siglo XX	144 080 995.09	58 894 808.77	45 110 978.13
		Editorial Vuelta, SA de CV /Revista Letras Libres		28 507 508.19	11 567 700.00
14	Jorge Fernández Menéndez	Rayuela Editores, SA de CV	19 776 381.64	19 776 223.30	158.34
15	Joaquín López Dóriga	Anckla Comunicación, SA de CV	251 482 145.79	89 773 949.08	0
		Astron Publicidad, SA de CV		84 862 841.27	0
		Plataforma Digital Joaquín López Dóriga, S de RL de CV		28 089 135.15	0
		Premium Digital Group, SAPI de CV		48 756 220.29	0
16	Francisco Cárdenas	Pulso Político Francisco Cárdenas Cruz, SA de CV	7 853 293.37	7 853 293.37	0
17	Eduardo Ruiz Healy	Editorial RH, SA de CV	4 242 756.90	4 242 756.90	0
18	Federico Arreola	Periódico Digital Sendero, SAPI de CV	153 578 253.22	151 897 653.22	1 680 600.00
19	Adela Michá	Conducción de Telecomunicaciones, SC	24 365 501.19	24 365 501.19	0
20	José Cárdenas	Virreyes Quince Quince, SA de CV	12 533 948.28	12 533 948.28	0
21	José de Jesús Michel	José de Jesús Michel Narváez	4 374 443.83	4 304 443.83	70 000.00
22	Nino Camún	Radio Información, SA de CV	1 636 978.08	1 413 488.08	223 490.00
23	Luis Soto	Editora de Publicaciones Especializadas y Consultores en Comunicación, SA de CV	23 631 357.23	23 631 357.23	0
24	Roberto Rock	Publicaciones Comunitarias, SA de CV	15 819 516.55	15 819 516.55	0

Núm.	Periodista	Denominación o razón social	Total 2013 - 2018	Publicidad	Otros servicios
25	Francisco García Davish	Grupo Servicios Integrales de Gobierno, SA de CV	14 369 481.84	7 014 869.35	0
		Francisco García Davish		7 354 612.49	0
26	Beto de Tavira	Grupo F6-11, SA de CV	2 495 603.74	2 195 603.74	300 000.00
27	José Ureña	Camacho Ureña y Asociados, SA de CV	4 359 401.90	4 359 401.90	0
28	Callo de Hacha	Comunicaciones Estratégicas Newlink, SA de CV	47 389 776.47	39 560 984.55	7 828 791.92
29	Guillermo Ochoa	Ocha Comunicación Corporativa, SA de CV	8 178 112.21	8 145 632.21	32 480.00
30	Animal Político	Editorial Animal, S de RL de CV	7 753 095.89	7 753 095.89	0
31	Salvador García Soto	La Chuleta es la Chuleta, SC	412 315.59	352 315.59	60 000.00
32	Raúl Sánchez Carillo	Marino Publicidad, SA de CV	11 067 939.94	11 067 939.94	0
33	Eunice Ortega	Eunice Ortega Albarrán	10 607 767.33	1 533 919.18	0
		Thot Comunicaciones, SA de CV		9 073 848.15	0
34	Salvador García Soto Francisco Garfías Ana María Salazar Francisco Rodríguez César Romero Daniel Moreno	Comercial Media Bizcom, SA de CV	37 691 466.11	36 747 387.11	944 079.00
35	Ramón Alberto Garza García	Magenta Multimedia, SAPI de CV	4 947 340.99	4 947 340.99	0
36	Alberto Vega	Vega Servicios Especializados de Comunicación Integral, SA de CV	2 712 540.11	2 712 540.11	0
Total			1 081 715 991.37	1 011 812 357.06	69 903 634.31

Fuente: Ricardo, 2019 (*Reforma*, 23 de mayo de 2019).

Conclusiones

Es verdad que la publicidad institucional es una comunicación destinada al consumo, a provocar deseos, y que se enfoca en la consecución de estos objetivos; sin embargo, al mismo tiempo, al ser considerada como un discurso, también refleja la cultura de una sociedad, es decir, a través de la publicidad oficial podemos estar enterados sobre la actuación de los gobernantes en turno, las decisiones y acciones que toman, así como la relevancia de los asuntos públicos.

Es importante que se definan, con oportunidad, los criterios de asignación de publicidad oficial; para esto, se requiere que haya precisión y claridad en su redacción, con el objetivo de que no suceda lo mismo que en la actual Ley de Comunicación Gubernamental y se evite dar margen a la discrecionalidad. Aunque ya se han establecido algunos criterios, todavía es necesario incrementar la claridad y la precisión en lo escrito; además, se espera que sea una ley aplicable no solo a nivel federal, sino en todos los poderes de todos los estados, porque los recortes al presupuesto sin una ley clara que prohíba el uso discrecional de la publicidad y que defina criterios transparentes para su uso y asignación no sirven de nada.

Asimismo, no puede haber democracia si no hay un ecosistema mediático autónomo que beneficie la pluralidad de la sociedad. Necesitamos medios públicos, no medios del partido en turno; ya que, de lo contrario, se seguirán publicando nuevas listas de medios y periodistas cada sexenio. Discutir la información en esta materia es fundamental, y la participación de las organizaciones de la sociedad civil es determinante para la lucha por la honestidad, para que se transparente el gasto en publicidad y para que se reescriba la ley chayote.

Referencias bibliográficas

Alvarado López, M. y De Andrés del Campo, S. (2005). Una reflexión crítica sobre la publicidad estatal. El Estado: ¿anunciante social? *Revista Telos. Cuadernos*

- de Comunicación e Innovación*, 64, 67-73. Recuperado de: <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=3&rev=64.htm>
- Apresa Salgado, S. (2012). La regulación de la publicidad oficial y las medidas anticoncentración de medios de comunicación: otro nudo gordiano del pluralismo informativo en México. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 60, 1870-8722.
- Artículo 19. (2017). Democracia simulada, nada que aplaudir. México. Recuperado de: https://articulo19.org/wp-content/uploads/2018/03/INFORME-A19-2017_v04.pdf
- Artículo 19. (2018). Iniciativa ciudadana con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Publicidad Oficial. #MediosLibres. México. Recuperado de: <https://articulo19.org/wp-content/uploads/2018/10/LGPO-VF-241020181.pdf>
- Auditoría Superior de la Federación. (2018). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018. Primera Entrega. México.
- Badillo, M. (3 de febrero, 2019). Festín de los medios con publicidad oficial: Peña les dio 52 millones. *Contralínea*. Recuperado de: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2019/02/03/festin-de-medios-con-publicidad-oficial-pena-les-dio-52-mil-millones/>
- Camacho, F. (23 mayo, 2019). Recibe INAI lista de periodistas pagados por gobierno de EPN. *La Jornada*. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2019/05/23/recibe-inai-lista-de-periodistas-pagados-por-gobierno-de-epn-4524.html>
- Campaña Global por la Libertad de Expresión A19, Asociación Civil. (2018). Amparo en revisión 1359/2015 Recurrente. México.
- Canel, M. J. & Sanders, K. (2010). Mapping the field of government communication. *Communication & Society*, 23, 7-28. Recuperado de: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-37870/Introduction.Mapping.the.field.of.government.communication.pdf>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (s.f.). Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. OEA. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=25&IID=2>

- Cortés González, A. (2006). Importancia de una publicidad del Estado para el fomento de los derechos humanos. Trabajo presentado en las XIII Jornadas de Jóvenes Investigadores en Comunicación. Zaragoza. Recuperado de: http://www.alfonsocortes.com/wp-admin/publicidad_estado_derechos_humanos.pdf
- Cortés González, A. (2008). Conceptualización de la publicidad institucional en su dimensión socializadora y educativa. *Espacios Públicos*, XI, 226-237.
- Cortés González, A. (2009). Publicidad institucional y cultura de paz en los Países Bajos. *Revista Latina de Comunicación Social*, 64, 369-379. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81911786050>
- Cortés González, A. (2011). La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva. *Razón y Palabra*, 16.
- Curto Gordo, V. (2013). *Escenarios de la publicidad institucional. Definición, contextualización, historia y operativa de la publicidad de las administraciones públicas*. Universitat Ramon Llull.
- Feliu García, E. (2004). La publicidad social, en Norberto Mínguez Arranz (ed.), *La comunicación: nuevos discursos y perspectivas*. Madrid: Edipo.
- Galarza, Rocío. (2014). Clase política y medios: explorando el fenómeno de la publicidad política encubierta en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LIX. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42131174003>
- García López, J. (2015). *Publicidad, comunicación y cultura, perspectivas teóricas para el estudio de la publicidad*. Barcelona, España: Universitat Oberta de Catalunya.
- García López, Marcial. (2001). *Publicidad institucional: el estado anunciante*. Málaga: Universidad de Málaga.
- Luna Chávez, B. (2018). Construcción de significados en la publicidad institucional. El caso de la Secretaría de Cultura Jalisco (tesis de maestría). Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, Tlaquepaque, Jalisco.
- Martínez, Esther. (2008). Transparencia en la publicidad institucional de la administración pública, en *El derecho de acceso a la información pública*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

- Martínez, Esther. (2010). *Los mensajes publicitarios analizados desde la comunicación y el derecho*. Madrid: Universitas.
- Martínez, Esther. (2012). Publicidad institucional de las administraciones públicas: marco jurídico y controversias. *Comunicación y Hombre*, 50-63. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=129424655004>
- Martínez, Esther. (2015). Estado de la cuestión de la Publicidad Institucional en España (2006-2012). *Poliantea*, XI, 105-128. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5484494.pdf%0A>
- Prieto Mora, H. U. (2016). *La publicidad oficial en la construcción de culturas de paz: el caso del gobierno federal mexicano (2006-2012) en el marco del conflicto por el narcotráfico*. Universitat Jaume I. Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz, Castellón. Recuperado de: <http://www.tdx.cat/handle/10803/386514>
- Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. (15 de agosto, 2019). Artículo 13- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperado de: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=25&lID=2>
- Ricardo, J. (23 de mayo de 2019). Divulga Presidencia contratos con periodistas. *Reforma*. Recuperado de: <https://www.reforma.com/divulga-presidencia-contratos-con-periodistas/gr/ar1684409?md5=c093e688793611fb551a5e34864f1f7b&ta=odfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe&lcm-d5=77983e953fd243d472ebb4f6eb27f351>
- Sabaté, J. (1997). *La publicitat*. Barcelona: Portic.
- WAN-IFRA. & Fundar. (2015). Censura indirecta en México: rompiendo promesas, bloqueando reformas. Recuperado de: <http://fundar.org.mx/censura-indirecta-en-mexico-rompiendo-promesas-bloqueando-reformas/>

CAPÍTULO 4

TRANSPARENCIA EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO

Julio César Sánchez Díaz
José Ángel Cuevas Hernández

Introducción

La rendición de cuentas es una cualidad distintiva de las democracias contemporáneas que vela por la transparencia y la justificación razonada de los actos gubernamentales. Si bien esta actividad se ha consolidado como un mecanismo indispensable para controlar el ejercicio del poder político en democracias representativas de primer orden, en México se han forjado lineamientos para manifestarla en un nuevo contexto de apertura democrática y de pluralidad política patente desde comienzos del siglo XXI.

En el plano regulatorio y organizacional, la consolidación del derecho de acceso a la información a nivel constitucional, la expedición y aplicación de legislación secundaria y otras normas específicas en la materia, así como la creación y el funcionamiento de los organismos garantes en los ámbitos federal y estatal, son un claro ejemplo del entramado institucional que se ha construido en México durante las últimas dos décadas para generar condiciones efectivas que permitan a toda persona conocer, a través de diferentes vías o modalidades, información relevante

sobre la estructura, las acciones, las decisiones y el manejo de recursos de los órganos y las entidades políticas que integran el Estado.

Así, aspectos que constituyen mecanismos para el ejercicio de la rendición de cuentas en cada organización pública son considerados información que, de manera obligatoria, debe estar debidamente documentada, disponible y accesible a la población en los portales de internet de los sujetos obligados o, en su caso, ser entregada por medio de solicitudes de información.

En el ámbito político, el contexto de competitividad interpartidista y la reciente posibilidad de reelección de legisladores y municipales reflejan otra dimensión importante que procura un vínculo más estrecho entre los gobernantes, los representantes y la ciudadanía. De ese modo, también en la dinámica electoral, la idea de la transparencia y la rendición de cuentas se ha consolidado como un factor sustantivo para lograr mayor legitimidad de las fuerzas políticas, la posibilidad de que sean respaldadas por los ciudadanos en función de sus logros políticos y la capacidad de justificarlas públicamente, tanto en el orden local como en el federal.

En este capítulo realizamos un análisis exploratorio sobre la transparencia de la información relativa a algunos mecanismos para la rendición de cuentas en el Poder Legislativo del Estado de Querétaro (PLEQ). Este trabajo se justifica ante la escasa producción de estudios de carácter empírico sobre la rendición de cuentas parlamentaria en el orden subnacional, carencia analítica que se acentúa en el caso del estado de Querétaro.

Por lo anterior, este estudio pretende crear bases y precedentes para el análisis estructurado de esta institución legislativa estatal en la temática de la rendición de cuentas, además de indagar qué tan accesible resulta al público cierto tipo de información vinculada con la función institucional de rendir cuentas por parte del Congreso local.

El capítulo se divide en tres partes: en la primera hacemos un acercamiento a la bibliografía de la rendición de cuentas con el propósito de identificar una definición conceptual acorde con el propósito del estudio; en la segunda parte precisamos los aspectos de análisis, donde identificamos los mecanismos de rendición de cuentas a revisar en términos de su accesibilidad y transparencia; y en la tercera

examinamos la información provista de carácter empírico disponible en el portal de obligaciones de transparencia. Con esto se distingue al PLEQ como sujeto que rinde cuentas, pero que también las exige a otros órganos de gobierno. Por lo tanto, el objetivo es identificar la información accesible y disponible en torno a la rendición de cuentas ejercida por y ante el Congreso.

Elementos teóricos

Como suele ocurrir con todo concepto vinculado al ámbito de las ciencias sociales, la rendición de cuentas comprende variadas acepciones polisémicas, perfectibles e inacabadas. Schedler (2015), un estudioso de la temática, considera el término de rendición de cuentas como un “concepto radial” (p. 20); es decir, que en esencia contiene elementos básicos, pero que no se agotan en una sola definición debido a que en cada propuesta se adicionan o constriñen componentes para su conceptualización.

Aunque, desde una perspectiva temporal, la rendición de cuentas se ha consolidado como un mecanismo patente de las democracias contemporáneas, su esencia remite a períodos históricos cuando ya se criticaba la discrecionalidad del poder político. En la antigua Grecia, por ejemplo, se implementaron algunos dispositivos para contrarrestar la secrecía de los gobiernos y extender su democratización, como fueron la *dokimasía*, la *euthyna*, la *eisangelía* y el *graphépará-nomon* que, en cierta medida, se han interpretado como mecanismos engarzados con la rendición de cuentas de la actualidad (Elster, 1999; Ríos y Fuentes, 2018).

Posterior a esta época, incluso en condiciones no favorables a regímenes liberales (como durante la Edad Media o en el período absolutista), se suscitaron esfuerzos teóricos y hasta acciones directas que han propugnado por la transparencia y la fundamentación de los actos de poder (Rodríguez, 2015). De ese modo, aun en sistemas de gobierno poco proclives a la apertura democrática, la exigencia sobre la rendición de cuentas ha buscado alternativas para hacerse manifiesta.

En años recientes, el debate en torno a la rendición de cuentas se ha centrado en aspectos relacionados con la mejora de la calidad democrática de los gobiernos

a partir de una importante distinción conceptual; la primera aboga por la distribución efectiva del poder para mantener contrapesos políticos y vigilancia mutua entre las diferentes instancias de los órganos del Estado, identificada como rendición de cuentas horizontal; y la segunda, la rendición de cuentas vertical, se orienta al fortalecimiento y la ampliación de los derechos ciudadanos para exigir cuentas a sus mandatarios y que estos sean responsables de sus actos (O'Donnell, 2004).

Esta distinción ha favorecido que se sumen numerosas propuestas encaminadas a fortalecer la rendición de cuentas, sea para ampliar los controles entre las diferentes instancias y los niveles de las instituciones de gobierno, lo que apunta a una vigilancia de gobernanza multinivel (Cejudo, 2011); o bien, para elevar la presión ciudadana hacia una rendición de cuentas efectiva, más allá del mecanismo electoral, como puede ser mediante asociaciones, movimientos y acciones de carácter civil que reclamen cuentas a gobiernos, lo que se traduce como rendición de cuentas social (Peruzzotti y Smulovitz, 2000).

De lo anterior, adoptamos la idea de que la rendición de cuentas no solo implica una relación entre dos tipos de actores (uno que informa, explica y justifica, y otro que delibera, evalúa y sanciona), sino que esta se desarrolla en el espacio público, con la ciudadanía como un tercer actor:

En este modelo el tercer actor, al que hemos llamado C, no tiene obligaciones ni atribuciones precisas [...]. Lo que tiene C son derechos fundamentales, políticos y sociales, que puede ejercer en cualquier momento [...]. Es una C que podría traducirse como: ciudadanos que otorgan calidad a la democracia, pero que resulta imprescindible para impedir que la relación entre A y B se justifique solamente a sí misma, de espaldas al espacio público democrático, o peor aún, que se convierta en una trampa burocrática, autoritaria. Es la presencia de los ciudadanos, en el espacio público, la que permite hacer del proceso de rendición de cuentas una operación que va más allá del mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias (López y Merino, 2010, p. 5).

En este trabajo interpretamos que la rendición de cuentas debe tener un grado sustantivo de publicidad, en el sentido de ser visible en términos de reglas,

procedimientos, conclusiones y resultados (cuando sea aplicable), accesible y documentada a través de información clara, oportuna y verídica. En esencia, el carácter de la publicidad remite a hacer del conocimiento público los asuntos conferidos a los órganos de gobierno en su condición de poderes públicos (Habermas, 1981). En pocas palabras, una política de rendición de cuentas implica, como condición, la transparencia y el flujo de información relevante y útil de manera sistemática, tanto al interior de la organización como hacia el exterior de esta.

En congruencia con lo expuesto en los párrafos previos, conviene recordar que rendir cuentas supone:

La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento (Ugalde, 2002, p. 14).

Con el fin de complementar y precisar el sentido de esta definición, Schedler (2015) sostiene que la rendición de cuentas incluye tres maneras diferentes de prevenir y corregir abusos: información, que obliga al poder a abrirse a la inspección pública; justificación, que lo fuerza a explicar y justificar sus actos; y castigo, que lo supedita a la amenaza de sanciones. En consecuencia, puede inferirse que la rendición de cuentas involucra una interacción en la que se conjuntan, en grados variables, tres elementos: la facultad o el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar o proporcionar los datos necesarios; la facultad o el derecho de recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder; y el asegurar el cumplimiento de las normas por medio de la imposición de sanciones.

A través de los elementos anteriores, podemos formar una idea amplia y con elementos aceptados sobre la sustancia del concepto de rendición de cuentas en la dinámica política-gubernamental, ámbito al que se circunscribe el objeto de análisis de este trabajo, específicamente en el contexto propio del PLEQ, como precisamos a continuación.

Criterios de análisis

Este texto ofrece una aproximación al análisis de algunos elementos relacionados con la manera en que el PLEQ estructura y opera la rendición de cuentas como parte de su dinámica institucional. Específicamente, el interés de esto radica en identificar si ciertos elementos de información relacionados con la rendición de cuentas son accesibles y transparentes a la ciudadanía, lo que en conjunto permitiría generar una idea de cómo el PLEQ aplica la rendición de cuentas desde el ejercicio de la rama del poder público que le corresponde.

Para el análisis inicial, partimos de la noción de transparencia activa, una de las tres vertientes de la transparencia impulsadas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), que se trata de “la publicación de información por parte de los sujetos obligados de acuerdo con lo establecido en el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro” (INAI, s.f.). Así, la transparencia activa implica la publicación sistemática de un catálogo de información y documentos establecido en las leyes secundarias de transparencia (tanto la general como la federal y las locales), lo que significa que esa información debe ser publicada y estar accesible en la página de internet de los sujetos obligados, sin la necesidad de que las personas elaboren una solicitud de información para obtenerla o consultarla.¹

En otras palabras, la transparencia activa se refiere a las obligaciones de transparencia (estipuladas en la legislación en la materia) de los sujetos obligados, que se dividen en dos tipos: comunes, las cuales hacen referencia a un cúmulo de información transversal, es decir, información que, en general, producen y poseen todos los entes públicos a pesar de sus particularidades; y específicas, que refieren la información que los sujetos obligados generan y poseen según el ejercicio específico de sus funciones y atribuciones.

¹ En el caso de Querétaro, la transparencia activa se refleja en las obligaciones de transparencia comunes del artículo 66 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, así como en las obligaciones específicas señaladas en el artículo 68 del mismo ordenamiento (las cuales corresponden al Poder Legislativo local).

Seleccionamos algunas de las obligaciones de transparencia que son aplicables al PLEQ y que están relacionadas con mecanismos o elementos que implican rendición de cuentas para este órgano de representación; verificamos si esta es, en efecto, información de carácter público al estar disponibles de manera accesible, completa y oportuna para su consulta.² En función de esto, tomamos como base la página de internet de la LIX Legislatura, por lo que los argumentos aquí vertidos se derivan de la información (o la ausencia de esta) publicada en la plataforma, en particular en el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT).³

Ahora bien, el análisis se complementa desde dos perspectivas referidas a la rendición de cuentas por parte del Poder Legislativo. La primera visualiza a este órgano como sujeto que rinde cuentas, y la segunda, como sujeto que exige cuentas.

El Poder Legislativo como sujeto que rinde cuentas

Los individuos que integran la institución (diputados y administrativos) están sujetos a una normativa que los obliga, en ciertas circunstancias que tienen que ver con sus competencias y facultades, a informar, explicar o justificar sus actos a una instancia con autoridad para deliberar, evaluar y, en su caso, sancionarlos. En este caso, revisamos la dinámica interna de la institución en materia de rendición de cuentas en cuanto al órgano interno de control (Contraloría) y las responsabilidades administrativas.

El Poder Legislativo como sujeto que exige cuentas

En este ámbito, los sujetos externos a la institución están obligados legalmente a rendir cuentas sobre sus actos y decisiones ante el Poder Legislativo; es decir,

² Al respecto, previamente hemos verificado que todas las obligaciones de transparencia seleccionadas sean efectivamente aplicables al Poder Legislativo, lo que significa que en ningún caso el sujeto obligado puede justificar su no publicación. Recomendamos consultar la tabla de aplicabilidad emitida por la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro, en: http://www.ceigqro.org.mx/tabla_aplica.pdf

³ Ver <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/transparencia-2/>

informarlos, explicarlos o justificarlos ante el colegiado. Lo anterior obedece a la naturaleza de la legislatura como órgano de representación política en la lógica de la división de poderes y el esquema de pesos y contrapesos. Para los fines de nuestro trabajo revisamos brevemente la función de supervisar y vigilar que tiene el Poder Ejecutivo por medio del informe anual sobre el estado que guarda la administración pública estatal y la subsecuente glosa de este.

La particularidad del diseño institucional del Poder Legislativo en una democracia liberal lleva a que su política de rendición de cuentas deba estar estructurada en las dos direcciones: rendir cuentas sobre sus acciones y exigir cuentas de las acciones de otros entes de la entidad. Este esquema, para el caso de Querétaro, se representa en la figura.

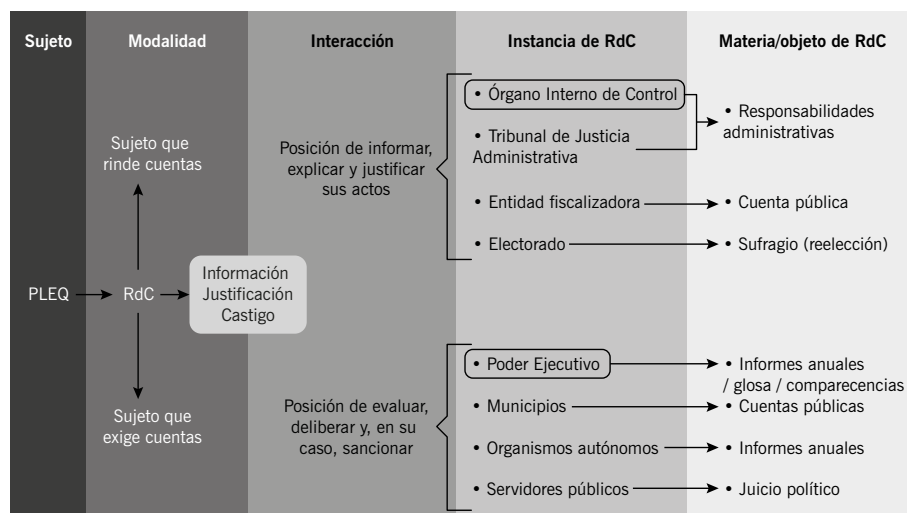


Figura. Esquema de rendición de cuentas del Legislativo estatal.

Fuente: elaboración propia, con base en la conceptualización de Schedler (2015) y disposiciones de la Constitución Política del Estado de Querétaro (artículos 17, fracciones X y XVI, 16, 31 y 38, fracción III).

En nuestro caso, examinaremos la rendición de cuentas que realiza el Poder Ejecutivo al Congreso estatal, por ser ambos poderes los que interactúan en mayor medida y mantienen equilibrios institucionales de acuerdo con el diseño del sistema político de la entidad.

Desde estas dos perspectivas, revisamos en la página de internet del Poder Legislativo si la información correspondiente a los ejercicios de rendición de cuentas es accesible. Por lo tanto, es necesario puntualizar que la página de la legislatura constituye la referencia documental para este trabajo en virtud de que no solo es la fuente oficial de información sobre las actividades del Poder Legislativo local, sino que el POT deriva de las obligaciones legales que los entes públicos tienen en materia de transparencia y acceso a la información.⁴

Las páginas de internet, a través de los POT, son una de las modalidades mediante las cuales podemos tener acceso a la información y a los documentos de los sujetos obligados en los términos establecidos de la legislación en la materia, ya que en estos podemos consultar el catálogo de información que debe estar permanentemente publicada y actualizada (obligaciones comunes y específicas). Dicho de otra forma, el portal de la legislatura es una plataforma que contiene la información que por ley debe estar a disposición vía electrónica de las personas, sin que estas tengan que exponer una solicitud de información para conocerla. En ese sentido, los POT son una herramienta indispensable para materializar la transparencia activa.

Transparencia en la rendición de cuentas en el Poder Legislativo de Querétaro

Transparencia activa

Como describimos en el apartado anterior, en este trabajo verificamos primero la disponibilidad y la accesibilidad de la información que constituyen elementos o

⁴ El artículo 65 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro establece que los sujetos obligados “deberán tener un portal de internet en cuya página de inicio habrá una indicación claramente visible con la leyenda ‘Transparencia’ que enlace al sitio donde se encuentre la información a la que se refiere el presente artículo, debiendo utilizar un lenguaje claro, accesible, que facilite su comprensión por todos los posibles usuarios; deberá contar con un buscador”. En los siguientes artículos (66 a 77) se enuncian las obligaciones comunes y específicas que los sujetos obligados deben divulgar por medios electrónicos.

insumos para constatar la existencia y el funcionamiento de mecanismos de rendición de cuentas. Para esto, elaboramos una tabla de registro referente a distintas fracciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (correspondientes a los artículos 66 y 68), seleccionadas en función de los temas de nuestro interés.

La información disponible en la página web de la legislatura constituye la evidencia sobre la cual se realiza el análisis posterior. El instrumento de registro y sus resultados se presentan en la siguiente tabla.

Tabla. Información sobre los elementos que configuran la rendición de cuentas, establecida en obligaciones comunes y específicas de transparencia

Portal de Obligaciones de Transparencia del Poder Legislativo		
Artículo	Fracción e información a publicar	Información disponible
66	I. El marco normativo aplicable al sujeto obligado, incluyendo leyes, leyes orgánicas, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas y otros análogos	A pesar de que el hipervínculo está activo, no se despliega la lista del marco normativo aplicable ni están disponibles los ordenamientos jurídicos: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/articulo-66-fracc-i/
66	II. Su estructura orgánica completa, en un formato que vincule cada área con las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público	Se presenta de manera parcial en un archivo de Excel. No vincula las áreas con atribuciones y responsabilidades, ni se presenta un organigrama
66	V. Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados	El archivo descargable señala que esa fracción no es aplicable. No hay información al respecto
66	XI. La información en versión pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello	El archivo descargable señala que la información comenzará a generarse a partir de la siguiente declaración patrimonial
66	XVII. El listado de servidores públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción	Se presenta a través de un archivo de Excel. La información es insuficiente debido a que se referencia un caso de hechos legislativos, sin incluir información sobre aquellos expedientes que ya fueron resueltos en la legislatura anterior

Portal de Obligaciones de Transparencia del Poder Legislativo		
Artículo	Fracción e información a publicar	Información disponible
66	XXV. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Asimismo, los informes que estas personas les entreguen sobre el uso y destino de los recursos	El archivo descargable no brinda información al respecto
66	XXVIII. Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados	Disponible un archivo de Excel que no proporciona información sustantiva al respecto. No hay hipervínculos a los informes anuales de la legislatura
66	XXIX. Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones	Aun cuando la fracción en el POR no muestra la estadística legislativa, en la página existe una sección específica: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/menuestadistica/
68	I. Agenda legislativa	No se encuentra disponible. El archivo de Excel no remite a la agenda
68	VIII. Las resoluciones definitivas sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia	Disponible en un archivo de Excel. El formato presentado es ambiguo y los datos sobre los procedimientos no se proporcionan. Además, muestra una tabla, aunque esta se refiere, en apariencia, a otro tipo de procedimientos
68	XI. El informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y destino de los recursos financieros de la Legislatura y de los Grupos Parlamentarios	No se encuentra disponible. No puede identificarse con claridad que se reporte el ejercicio de recursos de los grupos legislativos, además de que el archivo es un reporte de la legislatura en general. Por otra parte, la información reportada corresponde al año anterior y fue validada en julio de 2017: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/informe-semestral/

Fuente: elaboración propia con datos del POR del Poder Legislativo de Querétaro, en: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/transparencia-2/> (revisado el 26 de noviembre de 2018).

El Congreso en la rendición de cuentas

En términos generales, lo primero que hay que destacar es que el PLEQ regula su vida interna por medio de su ley orgánica. Al respecto, la información disponible en el POT, en su fracción I, solo da cuenta de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro (LOPLEQ), además de presentar un manual de organización y procedimientos de la Dirección de Servicios Administrativos, como normativa aplicable en específico a su régimen interior.

Cada una de las dependencias del PLEQ cuenta con manuales de operación,⁵ lo que incluye a la Contraloría Interna, instancia que resulta de interés por ser la encargada de sustanciar los procedimientos de responsabilidad en contra de los servidores públicos de la legislatura.

Es probable que haya procedimientos establecidos para llamar a cuentas al interior del PLEQ; no obstante, no son estrictamente públicos ya que no son accesibles por medio del POT en la fracción correspondiente a la normativa. Esto no es un asunto de menor importancia, debido a que: a) es una muestra de opacidad injustificable, ya que un aspecto básico como la regulación normativa interna de la Contraloría no cuenta con el atributo mínimo de transparencia, y b) derivado de lo anterior, es prudente señalar incertidumbre respecto a si la estructura, el funcionamiento, la operación y los responsables de esa dependencia son los adecuados (conforme al marco normativo interno) para realizar sus funciones y cumplir sus objetivos; es decir, la ausencia de publicidad da margen a la interpretación de que solo un círculo reducido conoce con certeza cómo actúa la Contraloría, qué puestos y personal requiere y qué procedimientos emprende, cómo resuelve asuntos y en qué circunstancias.⁶

⁵ De manera informal, consultamos a un director de dependencia (segundo nivel de mayor jerarquía en el PLEQ) para corroborar que, en efecto, el Congreso local no tuviera reglamentos en ninguna materia ni disposiciones jurídicas internas de cualquier otro tipo para regular de modo específico aspectos de la vida interna del PLEQ. El funcionario confirmó esta situación y aseveró que solo las dependencias (direcciones y coordinaciones) tienen sus respectivos manuales de operación.

⁶ Es claro que la Contraloría tiene como principal referencia jurídica las leyes en materia de responsabilidad administrativa; no obstante, toda área administrativa requiere reglas específicas en el contexto de la organización a la que pertenece.

Además, la publicidad de manuales (o, en su caso, la existencia de reglamentos) para la Contraloría Interna se torna necesaria porque la LOPLEQ no contiene disposiciones suficientes o exhaustivas en relación con el actuar de esta dependencia. En ese sentido, solo prevé la existencia de la Contraloría, su subordinación jerárquica respecto a la Mesa Directiva, los requisitos para ser titular de la dependencia y recibir, para conocimiento, los manuales operativos de las otras dependencias.⁷

La ausencia de la información obliga a preguntar cómo está diseñado y cómo funciona el vínculo entre la Contraloría y la Mesa Directiva: ¿ambas instancias tienen el suficiente personal técnico calificado para cumplir su propósito en materia de rendición de cuentas?, ¿de qué manera, cada cuándo y qué reporta la Contraloría a la Mesa Directiva?, ¿qué programas, mecanismos y acciones de prevención existen?, ¿requieren la aprobación de la Mesa Directiva?, ¿cuál es el grado de autonomía técnica que tiene la Contraloría para ejecutar sus funciones en este esquema orgánico?

En relación con lo anterior, el sitio web de la legislatura no ofrece información que permita conocer cómo se da esta vertiente de la rendición de cuentas en el Poder Legislativo; es decir, no hay claridad ni certidumbre en torno a la conexión o la coordinación de las dos instancias encargadas de la vigilancia y el control de la función pública en el PLEQ. Igualmente, se carece de elementos con base en la información pública que ayuden a vislumbrar la existencia de ejercicios anuales (o de cualquier otra temporalidad) de planeación y evaluación en la materia.

Ahora bien, la información disponible que proporciona evidencia de sanciones parece insuficiente, o no se presenta en forma óptima, ya que el único caso reportado (fracción XVII, artículo 66 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro con hipervínculo en el POT) pertenece a la legislatura antepasada; no obstante, no se señala con claridad la existencia en legislaturas previas de procedimientos que derivaran en sanciones por responsabilidad administrativa.⁸

⁷ Ver especialmente los artículos 162, 180 y 181 de la LOPLEQ, en: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LO005-1.pdf>

⁸ En la fracción XXXV del artículo 66 del POT se da cuenta de que, en la LVIII Legislatura (información al 18 de septiembre de 2018), la Contraloría Interna da cuenta de 24 expedientes radicados, de los cuales trece fueron resueltos y once seguían activos. Además, el artículo 68, fracción VIII, de la LTAIPEQ-POT (referente a juicios políticos y declaratorias de procedencia) muestra una tabla que refiere cuatro “expedientes administrativos de responsabilidad” iniciados y activos en la LVIII Legislatura.

El Congreso en la exigencia de cuentas

Desde esta perspectiva, vale la pena puntualizar que el análisis es apenas exploratorio y que, igualmente, toma como base argumentativa la información oficial disponible en el sitio web del Congreso local. En este sentido, resalta la ausencia casi total de información en cuanto a la función de control y supervisión del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo en el caso de los informes del Estado que guarda la administración pública estatal, en especial en lo relacionado con el desarrollo de la glosa de este informe.

Aun cuando el acto implica un período de sesiones de interacción entre los diputados y los titulares de las secretarías del Poder Ejecutivo, en el que se detalla el contenido del informe del gobernador, a la vez que se formulan cuestionamientos específicos sobre las decisiones de la política pública en todos los ramos de la administración, no hay evidencia documental –más allá de los boletines de prensa de carácter meramente descriptivo– acerca de los efectos de este ejercicio.⁹

La falta de publicidad de las actas de estas sesiones, la poca profundidad de las preguntas planteadas a los secretarios de Estado y la ausencia de documentación que dé cuenta de los mecanismos de seguimiento por parte del Poder Legislativo en torno a las áreas o ejes temáticos, además del formato caracterizado por la inmediatez y la poca exhaustividad en el análisis, son en conjunto elementos que permiten señalar que la explicación y la justificación de los actos del Poder Ejecutivo ante la legislatura suceden como parte de un acto político formal con evidente peso protocolario, en lugar de ser un ejercicio de revisión y contrapeso por parte del órgano de representación política de la ciudadanía.

Derivado de lo anterior, se infiere la posibilidad de que la función de control sobre el Poder Ejecutivo presente carencias importantes que alteren su efectividad y que, a diferencia del tema de las responsabilidades administrativas, no son esencialmente operativas o normativas, sino políticas, entre las cuales podrían apuntarse a las siguientes:

⁹ Ver <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/?s=primer+informe+de+gobierno>

Subordinación política al Poder Ejecutivo. La legislatura no se asume como agente institucional de un esquema de pesos y contrapesos, ya que el gobernador del Estado mantiene el control y el dominio en todos los ámbitos de la política local y del partido político en el que milita, lo cual no solo tiene alcance sobre la actividad institucional del Poder Legislativo, sino, incluso, sobre la aprobación de varias candidaturas a cargos de elección popular y, a partir de este proceso electoral, para la reelección legislativa. Así, se da una relación de rendición de cuentas informal y en sentido opuesto a lo que marca el modelo de división de poderes: son los legisladores quienes, ante la estructura de incentivos políticos, deben tener un visto bueno del titular del Ejecutivo para continuar sus carreras políticas o ver aprobados sus proyectos de ley.

Conformación política de la legislatura. El partido al que pertenece el gobernador (Partido Acción Nacional) también cuenta con el grupo parlamentario más numeroso en el Congreso local (doce de 25 diputados). Ante esta situación, que se suma a la ya mencionada, no existe motivación alguna para activar mecanismos de control (como citar a comparecencia a un funcionario estatal) o plantear cuestionamientos complejos de política pública en el contexto de las glosas del informe del Estado que guarda la administración pública. Por lo tanto, y especialmente para los legisladores de la primera fuerza parlamentaria, la relación con el Ejecutivo tiene como uno de sus rasgos distintivos el apoyo casi incondicional a sus políticas, programas, acciones y resultados, sin importar su calidad.

Ahora bien, cabe mencionar que este aspecto tendría que ser estudiado con mayor profundidad y con las herramientas metodológicas adecuadas, ya que resulta necesario construir una propuesta de revisión crítica acerca de cómo el Poder Legislativo lleva a cabo estas y otras funciones en las que se erige como una instancia facultada para exigir información, explicación y justificación de los actos de otras entidades públicas.

Conclusión

Con base en la evidencia disponible, según la información pública difundida en el portal web, hay elementos para formular una hipótesis inicial en el sentido de que el PLEQ no cuenta con mecanismos adecuados, claros, ni suficientes de rendición de cuentas, sino que las instancias internas y las acciones relacionadas con la materia son producto de inercias institucionales en un contexto de poca transparencia en torno al funcionamiento de la Contraloría Interna.

Asimismo, el Poder Legislativo tampoco desarrolla, de manera congruente con el esquema de la división de poderes, la vigilancia en torno al Poder Ejecutivo, especialmente en el ámbito de la glosa del informe de su titular. Por lo tanto, hay indicios de que la rendición de cuentas en la legislatura queretana parece ser una práctica fragmentada e incompleta, más orientada al formalismo que al control del servicio público y al ejercicio gubernamental.

En este contexto, es prudente señalar la necesidad de que en el Poder Legislativo estatal se emprenda un ejercicio analítico y autocrítico sobre el proceso de institucionalización de la rendición de cuentas como un mecanismo que responda con autenticidad a criterios democráticos de escrutinio público, a la vez que contribuya a revertir las actuales inercias operativas y la prevalencia de los aspectos políticos como factores que obstruyen la concreción de un sistema de rendición de cuentas eficiente, transparente e institucionalmente funcional.

Referencias bibliográficas

- Cejudo, Guillermo. (2011). Rendición de cuentas intergubernamental en un sistema federal. *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*, (4). México: Secretaría de la Función Pública.
- Elster, Jon. (1999). Accountability in Athenian politics, en Adam Przeworski, Susan Stokes & Bernard Manin (eds.), *Democracy, accountability and representation*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

- Habermas, Jürgen. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI). (s.f.). Transparencia proactiva. Recuperado de: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>
- Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública del Estado de Querétaro. Recuperada de: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY082_59_18.pdf
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Recuperada de: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY_ORG%C3%81NICA_PLEQ_59_18.pdf
- López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio. (2010). La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos, en Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México (avances de investigación)*. México: CIDE.
- O'Donnell, Guillermo (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, (11), 11-31.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. (2000). Social accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(14), 147-158.
- Portal de obligaciones de transparencia del Poder Legislativo del Estado de Querétaro. Recuperado de: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/transparencia-2/>
- Ríos Ramírez, Alejandra y Fuentes Vélez, Laura. (2018). Democracia, control político y rendición de cuentas. El antecedente griego. *Co-herencia*, 15(28), 87-109.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. (2015). Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. *Cuadernos de Transparencia*, (4). México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Schedler, Andreas. (2015). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia*, (3). México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Ugalde, Luis Carlos. (2002). Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. *Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, (21). México: Instituto Federal Electoral.

CAPÍTULO 5

DIÁLOGO SOCIAL Y TRANSPARENCIA: ESTUDIO DE CASO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Fernando Montoya Vargas

Introducción

El ejercicio del derecho de acceso a la información (DAI) resulta crucial al momento de orientar dinámicas y estrategias que permitan favorecer el sistema democrático de un país, pues juega un papel funcional. Las democracias se desempeñan mejor cuando la gobernabilidad se enriquece con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones públicas y los académicos que trabajan a favor de la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción y el acceso a la información.

Con base en esta premisa, el objetivo general de este capítulo es analizar la experiencia de la Mesa de Diálogo por la Transparencia, organizada por el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoDF), como mecanismo que ha contribuido al fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas a través del diálogo social, es decir, como un espacio de deliberación y negociación entre la sociedad civil, los académicos, el gobierno y el órgano garante de la transparencia local.

Tres conceptos básicos constituyen los ejes temáticos de este capítulo: la transparencia, la rendición de cuentas y el diálogo social. A pesar de que existen diversas definiciones de los dos primeros, utilizados generalmente con un mismo propósito (que todas las decisiones gubernamentales y administrativas se encuentren al alcance del público), el concepto de diálogo social es innovador al momento de aplicarlo en la cultura de la transparencia; esto, debido a que el diálogo social es, en sí mismo, una modalidad de gobernanza que propone herramientas para lograr acuerdos que permitan mejorar condiciones sociales, económicas, culturales y políticas.

La experiencia de un mecanismo de diálogo social en un órgano local garante del derecho de acceso a la información muestra un precedente de negociación, de corresponsabilidad y de seguimiento en torno a temas vinculados a la transparencia y la rendición de cuentas, como la seguridad, el medio ambiente, los programas sociales, la transparencia focalizada, entre otros. En este capítulo, analizamos el período 2008-2010 de la Mesa de Diálogo, que registra valiosos resultados que operaron a favor de la transparencia y la rendición de cuentas en la capital mexicana.

La transparencia y rendición de cuentas: breves apuntes

El concepto *rendición de cuentas* es una traducción de la palabra *accountability* y se refiere al deber que tiene un servidor público de informar de manera detallada sus actos, así como los resultados de estos; además, provee a la ciudadanía de mecanismos que permiten conocer, monitorear y evaluar políticas públicas (Manin, Przeworski & Stokes, 1999).

Guillermo O'Donnell (1994) ofrece una definición de rendición de cuentas en dos vertientes: horizontal y vertical. La primera refiere a los controles que las instituciones públicas ejercen sobre otras instituciones públicas (poderes de la Unión, órdenes de gobierno, organismos descentralizados y autónomos). Un ejemplo de esto es la Auditoría Superior de la Federación, cuyas funciones son, entre otras,

“investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales” (artículo 79, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La segunda definición se ejerce en el marco de la democracia representativa (elecciones); es decir, se presupone que, a través de las elecciones, los gobiernos están obligados a rendir cuentas para que sus acciones puedan ser evaluadas por los ciudadanos y las organizaciones, que, a su vez, tienen el derecho de aprobar o sancionar a sus representantes por medio del voto.

Ahora bien, uno de los límites más importantes respecto a la rendición de cuentas, tanto en el aspecto vertical como en el horizontal, es la opacidad del ejercicio público. Esto provoca que la ciudadanía no esté posibilitada para evaluar o dar seguimiento a las acciones del servidor público o de sus representantes populares. La acción de opacidad puede derivar en dos violaciones con consecuencias legales: la corrupción y la usurpación de funciones. La primera sucede cuando el funcionario público obtiene ventajas de manera ilegal para beneficio personal o de sus asociados, y la segunda, cuando una institución pública vulnera la autoridad legal de otra.

La transparencia de los asuntos públicos es uno de los objetos centrales: hacer visibles las políticas públicas prioritarias de los gobiernos, así como los rubros y los sectores en los que pretende incidir. Las maneras en las que se asigna y gasta el presupuesto público son de suma importancia para poder entender y evaluar los procesos de las políticas públicas y la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado.

Definimos la transparencia como el hecho de que cualquier decisión gubernamental o administrativa pública debe ser accesible, clara, comprensiva, relevante, congruente y confiable (principios básicos en la transparencia de la información pública). Por ejemplo, en el caso de la transparencia presupuestaria, la información pública permite al ciudadano conocer diversos aspectos, como el apego a la ley, el uso mesurado de recursos públicos, el enfoque a sectores determinados para el desarrollo, el impulso a regirse bajo los principios de honestidad y responsabilidad, el impacto en la población atendida, entre otros (Lavielle, Pérez y Hofbauer, 2003).

Para que existan indicadores básicos de transparencia resulta indispensable que las instituciones públicas difundan sus acciones y el presupuesto que tienen asignado, de tal forma que los poderes públicos y la ciudadanía estén orientados y preparados para emitir opiniones, enriquecer las evaluaciones y participar en el debate. López (2007) lo describe así: “Nuestras autoridades deberían incorporar nuevos mecanismos de participación ciudadana y poner en manos de las personas interesadas la información necesaria que esté en poder de dichas autoridades, para que esas personas interesadas puedan participar activamente en los proyectos” (p. 384).

Transparencia, rendición de cuentas y el vínculo con el diálogo social

Ahora bien, ¿cómo aproximarnos a entender el vínculo entre la transparencia y la rendición de cuentas con el diálogo social? De inicio, consideramos que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es un puente para alcanzar la gobernanza. Una vez que el ejercicio del poder se encuentra legitimado en la voluntad obtenida por el consenso de las personas, es mayor la posibilidad de identificar los propósitos de diferentes sectores.

En este sentido, los espacios en los que se delega el poder experimentan un creciente descrédito. Touraine (1997) y Castells (1997) dan cuenta de la crisis de representatividad, de participación y legitimidad que daña la democracia y a sus actores políticos. Estos hechos demuestran procesos comunes en las sociedades actuales: la generación de una “sociedad red” cuyas principales actividades económicas se han deslocalizado; la crisis de legitimidad de los Estados, vinculada al desprestigio relativo de sus facultades ante la globalización; la conformación de partidos políticos enfocados en el espectáculo mediático, financiados por intereses particulares y debilitados por la corrupción; y el debilitamiento de la confianza ciudadana.

Por lo anterior, la gobernanza, concepto que incluye la corresponsabilidad de acciones entre actores sociales y públicos, propone la solución a problemas colectivos mediante el consenso de los actores afectados, y plantea nuevas prácticas basadas en la negociación, no en el sometimiento, para organizar la toma de decisiones en las democracias representativas. En esa sociedad civil,¹ que tiene menor confianza, se eleva el número de personas que intentan hacerse escuchar y reclaman su participación en los espacios de toma de decisiones.

El concepto clásico del diálogo social proviene de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) e incluye “todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social” (OIT, 2016, p. 4).

Esta definición es característica de la OIT, organismo por el cual el principio del diálogo tripartito ha sido fundamental dentro del sistema de las Naciones Unidas para referirse a razones relacionadas con aspectos laborales, económicos y sociales. Sin embargo, *diálogo social* es un término abierto, pues comprende también una diversidad de relaciones entre los académicos, las organizaciones de la sociedad civil y los poderes públicos.

Nos remitimos, entonces, a la categorización de diálogo social que ofrece Arias (2008); para este autor, el diálogo deduce la existencia de diferentes categorizaciones:

- Diálogo social tripartito “propio”, que se refiere al concurso de tres sectores: gubernamental, sindical y empresarial.
- Diálogo social tripartito “impropio”, con la participación de los sindicatos, las empresas y la inclusión (o no) del sector gubernamental en calidad de observador.

¹ En la actualidad, no existe una definición uniforme y aceptada por la comunidad académica sobre el concepto de sociedad civil. A partir de la diversidad de interpretaciones, podemos destacar algunos puntos en común: el concepto sobre sociedad civil se refiere a un conjunto heterogéneo y diverso de actores y sujetos sociales que, en el espacio público, desarrollan acciones que fomentan el ejercicio y el reclamo de derechos, promueven enfoques basados en derechos y proponen políticas públicas y el monitoreo de la implementación.

- Diálogo social tripartito “plus”, categoría que ofrece, en un sentido amplio, la apertura del diálogo hacia otros actores sociales (a diferencia de los convencionales).
- Diálogo social institucional, que remite a la institucionalización del diálogo a través de organismos legalmente constituidos. El ejemplo más representativo para esta categoría son los consejos económicos y sociales (Montoya, 2014).
- Diálogo social *ad hoc*, enfocado a procesos de diálogo social no institucionales y que surgen para atender asuntos contextuales y temporales.

A través de estas categorías, se puede constatar que el concepto de diálogo social está abierto a interpretaciones, ya que implica un intercambio de opiniones constante, que no se reduce a un pacto o acuerdo, pues trasciende a la negociación y a la formulación de propuestas conjuntas. Esta apertura del concepto permite, además, la participación de mayores actores en la generación de consensos que interesan a todos por igual: “las partes en el diálogo social no siempre han de limitarse a los interlocutores sociales tradicionales, por lo menos en lo que se refiere a ciertas cuestiones que afectan a grupos más amplios de intereses en la sociedad de que se trate” (Reynoso, 2000, p. 2).

Así, se puede reconocer al diálogo social como un espacio que suple la carencia de poder y otorga legitimidad a los poderes públicos gracias a la participación ciudadana, o bien, de las organizaciones de la sociedad civil.

El diálogo social, considerado como arena de debate y de negociación pública, supone tránsito de una democracia representativa a una democracia deliberativa. Actualmente, se acepta que la democracia considera el pluralismo y el reconocimiento de la coexistencia de actores con intereses diferentes (a veces antagónicos), y que su vinculación conduce a su reconocimiento y participación. Como señalan Sen y Nussbaum (1993), si se prescindiera de este marco de referencia, difícilmente el diálogo social contribuiría a la consolidación de la democracia, pues no se trata de excluir, sino de reconocer las capacidades de participación y convivencia.

De esta manera, suponemos que los requerimientos éticos del diálogo social son consustanciales a la democracia y, por tanto, requerimientos para la convivencia pacífica. El reconocimiento de las opiniones de los otros, así como de sus intereses y necesidades, puede coexistir con la idea de que en las diferencias reside la construcción de la ciudadanía y la comunidad.

Desde luego que el desarrollo del diálogo social se relaciona tanto con la voluntad política de las instituciones públicas, como con los contextos adecuados para llevarlo a cabo: igualdad, libertad, respeto, transparencia y acceso a la información. “La manifestación de una voluntad política de participar en el diálogo social, en especial por parte de los gobiernos, también es un factor indispensable además de la creación de instituciones idóneas” (Ozaki y Rueda, 2000, p. 9). Si uno de los puntos vitales de la democracia es la deliberación, y si la deliberación es participación, es posible que se erija una cultura de diálogo social.

El diálogo social se convierte en un espacio para el intercambio de propuestas, información, consultas y negociaciones en cuestiones que son centrales al momento de diseñar políticas públicas en ámbitos como el medio ambiente o la seguridad pública. Los mecanismos diseñados para el diálogo social intentan ser comprensivos con todos los actores sociales, con el fin de que puedan influir en proyectos públicos.

Por otra parte, el diálogo social ofrece una serie de oportunidades para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas entre los diferentes actores participantes. En el siguiente apartado analizamos una experiencia de diálogo social como medio para favorecer la transparencia y la rendición de cuentas: la Mesa de Diálogo por la Transparencia de la Ciudad de México, que fue impulsada para evidenciar los puntos débiles de acceso a la información en delegaciones (hoy alcaldías) y entidades públicas locales.

Mesa de diálogo por la transparencia

Transcurrida más de una década de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México (2002), si bien

las administraciones públicas han concretado diversas acciones para fortalecerla a lo largo de los años, lo cierto es que aún existen ciertos vacíos de conocimiento sobre cómo ejercer y aprovechar el derecho de acceso a la información pública.

Según la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016, a nivel nacional, el 59.1% de la población mayor de 18 años sabe que existe una ley que garantiza el acceso a la información pública (ver tabla). En la Ciudad de México, este porcentaje de la población conoce la existencia de la ley, o bien, de un órgano garante de transparencia. Estos datos reflejan puntos de oportunidad que pueden mejorarse con mayor difusión, promoción y sensibilización sobre cómo aprovechar el ejercicio de este derecho.

Tabla. Población que conoce la existencia de una ley encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública nacional, 2016

Entidad	Población de 18 años y más	Población de 18 años y más que conoce o ha escuchado sobre la existencia de una ley
		Relativos
Aguascalientes	592 137	52.2
Baja California	1 743 856	54.0
Baja California Sur	182 578	44.3
Campeche	310 792	47.7
Coahuila	1 440 929	48.2
Colima	291 687	39.5
Chiapas	730 684	35.6
Chihuahua	1 770 611	51.2
Ciudad de México	7 059 870	59.1
Durango	610 240	51.0
Guanajuato	1 762 401	47.0
Guerrero	729 135	41.3
Hidalgo	385 963	50.5
Jalisco	3 007 876	43.7
Estado de México	8 672 511	50.5
Michoacán	850 696	43.0
Morelos	723 976	50.4

Entidad	Población de 18 años y más	Población de 18 años y más que conoce o ha escuchado sobre la existencia de una ley
		Relativos
Nayarit	279 408	51.9
Nuevo León	2 939 074	56.5
Oaxaca	474 755	49.6
Puebla	1 699 418	49.4
Querétaro	781 364	59.7
Quintana Roo	760 441	43.7
San Luis Potosí	830 640	52.2
Sinaloa	1 013 962	43.4
Sonora	1 183 929	50.1
Tabasco	305 559	44.7
Tamaulipas	1 723 681	45.4
Tlaxcala	496 388	49.5
Veracruz	1 961 229	44.4
Yucatán	733 287	58.8
Zacatecas	267 050	53.3
Nacional	46 316 127	50.6

Fuente: Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016.

El discurso del marco jurídico en materia de acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas proporcionan elementos para contrapesar la desconfianza, al mismo tiempo que coadyuvan a la construcción de la corresponsabilidad social. El progreso del ejercicio del derecho de acceso a la información es gradual y, a su vez, desigual; sin embargo, los avances han sido significativos al crear puentes transparentes entre los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía, lo que le permite ejercer su derecho a estar informada y acceder a los servicios y los programas públicos.

La Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal, cuyos ejes son la transparencia y la rendición de cuentas, se creó en 2008 y es considerada como “un mecanismo de intercambio de ideas y análisis en torno a la situación de la transparencia en las instituciones públicas de la Ciudad de México, y como

un espacio interinstitucional e intersectorial para la generación de acuerdos estratégicos en materia de cultura de la transparencia del aparato público y de la rendición de cuentas a nivel local” (InfoDF, 2010). Los integrantes de este espacio son, además de los comisionados o los servidores públicos del instituto, los funcionarios públicos de las alcaldías y las secretarías locales, las organizaciones de la sociedad civil, los académicos, los periodistas, los sindicatos, las agrupaciones políticas y los empresarios. La mesa cuenta con doce miembros que integran la Comisión Coordinadora, divididos en representantes de seis organizaciones de la sociedad civil y seis representantes de instituciones públicas. El instituto local funge como secretario técnico.

De acuerdo con el reglamento de operación de la mesa, las funciones que resaltan son, entre otras, la realización de propuestas en materia de transparencia y la rendición de cuentas con el fin de que sean canalizadas a las instancias o autoridades públicas que son objeto de discusión. Esta función resulta valiosa, pues permite evidenciar que el mecanismo no es un “buzón de quejas” que simplifique el problema a un foro de opinión, sino que, sin ser vinculante, adquiere el peso moral por el nivel de representatividad del mecanismo.

Con base en esta lectura, los intereses de los grupos de presión muestran realidades que, por descuido o falta de voluntad política, los gobiernos no han podido gestionar debidamente, como la opacidad de la información. Lo anterior significa que la Mesa de Diálogo por la Transparencia, como dispositivo de participación, trasciende la tipología clásica de diálogo social, al conformarse, además, por organizaciones empresariales y sindicatos, e involucrar a otros sectores implicados en la transparencia, como las organizaciones de la sociedad civil, los académicos y los periodistas.

En este mecanismo de participación resaltan los actores clásicos o tradicionales (sindicatos de trabajadores, agremiaciones de empresarios y de gobierno) y aparecen en forma creciente “sectores no tradicionales” (entre otros: movimientos feministas, indigenistas, derechos humanos, vecinos, consumidores, atención al migrante y medio ambiente) (ver figura).

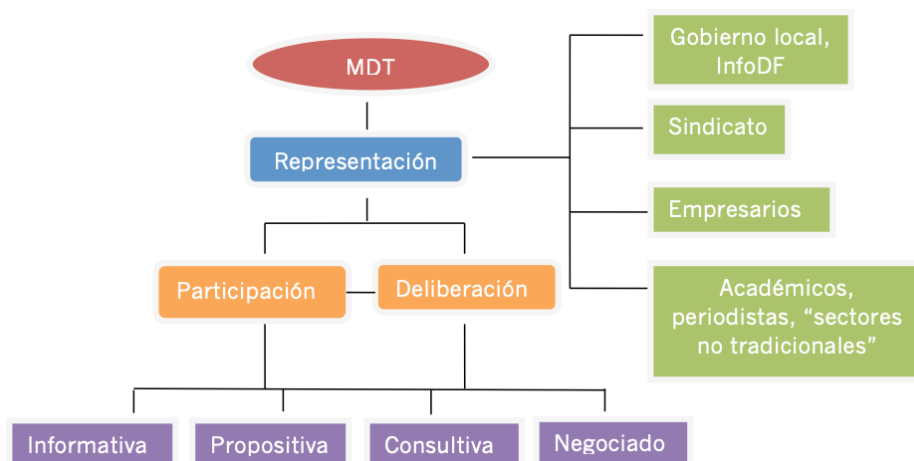


Figura. Mesa de diálogo por la transparencia y representación de sectores.

Fuente: elaboración propia.

MDT=Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal.

Para académicos como Sojo resulta fundamental no solo el reconocimiento de la pluralidad de actores, sino también de las necesidades sociales en el diálogo social. Las instituciones públicas que únicamente responden a los acuerdos corporativos “están dejando de lado problemáticas y colectividades sociales cada vez más relevantes para los propósitos de desarrollo y equidad” (2009, p. 20). Desatender posibilidades de satisfacción de las necesidades sociales y económicas, como sucede con las personas en situación de vulnerabilidad, no permite mejorar la confianza ciudadana en las decisiones públicas; ignorar la realidad no desaparece estas necesidades, pero incorporarla de forma paulatina y activa consolida la democracia y moderniza el Estado.

Sojo destaca que los instrumentos jurídicos de la Mesa de Diálogo por la Transparencia se plasman en acuerdos o propuestas no vinculatorios, así como en informes anuales, los cuales se reflejan en asuntos de relevancia para la ciudad: asuntos legislativos (o parlamento abierto), de seguridad, de medio ambiente, entre otros. Es importante señalar que el carácter vinculatorio es facultad de los poderes locales de la Ciudad de México. Dotar de este carácter a los instrumentos de

la mesa implicaría limitar las facultades de otras autoridades públicas, incluyendo las del Poder Judicial. Esto atentaría contra los principios de legalidad y seguridad jurídica, al permitir que dos organismos diferentes conocieran del mismo asunto y pudieran resolverlo en forma contradictoria. La fuerza de las recomendaciones de la mesa está basada en los diagnósticos serios y académicos, así como en sus actuaciones de alto nivel técnico y profesional.

Durante el período señalado, las minutas de la mesa indican el desarrollo de encuentros entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones gubernamentales, que tienen como testigos del debate a organismos públicos autónomos, como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. De acuerdo con los informes de las mesas, de 2008 a 2010 se llevaron a cabo siete sesiones plenarias, cinco de ellas temáticas, y aproximadamente cincuenta reuniones de trabajo.

A continuación, se mencionan los principales temas, los integrantes, los contenidos y los acuerdos.

Seguridad pública y transparencia en el Distrito Federal

De acuerdo con las minutas, en esta mesa participaron las siguientes entidades públicas: Secretaría de Gobierno, Seguridad Pública, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, así como organizaciones de la sociedad civil: Alianza Cívica, AC, Cultura Ecológica, AC, DECA, Equipo Pueblo, AC, y CIMTRA, además del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia del DF, INSYDE, AC, Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, AC, Artículo 19 y Fundar, AC. En las minutas se observa que los principales ejes a trabajar en esta temática se refieren a la generación y homologación de categorías de información entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia, que permitan a las dependencias reportar datos con valor estadístico para la ciudadanía, contar con información confiable para generar indicadores, y diseñar e implementar políticas públicas.

Para esta mesa, los acuerdos y los resultados no fueron tan fructíferos como los demás. Un dato importante a destacar fue el Catálogo Único de Delitos, primer producto realizado en consenso con actores gubernamentales vinculados a la prevención, procuración, administración e impartición de justicia y ejecución de sanciones penales del fuero común, y que sirve como herramienta informática para ordenar la elaboración de la estadística delictiva en la ciudad. En esta mesa se acordó, además, que se llevarían a cabo estudios sobre información presupuestaria en páginas de internet de las instancias públicas involucradas en el tema de seguridad pública y se impulsarían de herramientas tecnológicas de información sobre seguridad a disposición del ciudadano, entre otros aspectos.

Medio ambiente y transparencia en el Distrito Federal

Según consta en las minutas, en esta mesa concurren representantes de la Procuraduría Ambiental de las secretarías de Medio Ambiente y de Obras y Servicios de la Ciudad, y del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. Entre las organizaciones de la sociedad civil, se mencionan: Fundar, Artículo 19, CEMDA, Presencia Ciudadana Mexicana, Colectivo por la Transparencia, Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable Núcleo DF (CCDS-DF) y Cultura Ecológica.

Los trabajos se enfocaron, principalmente, en definir y organizar la primera Feria de la Transparencia² (a la fecha se han realizado nueve), cuyo objetivo es promover la garantía del derecho de acceso a la información e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en la Ciudad de México, sobre todo a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil locales.

Sobre los portales de transparencia focalizada, destaca la creación de uno referente al medio ambiente (<http://www.transparenciamedioambiente.df.gob.mx/>) y otro de mapas delegacionales de problemática ambiental (<http://www.atlas.cdmx.gob.mx/>); así como la creación de un portal sobre residuos de la industria de la

² La celebración de la Feria de la Transparencia inició en 2009, con motivo del Día Internacional del Derecho a Saber (promulgado en Bulgaria en 2002), a propuesta de la Mesa de Diálogo por la Transparencia.

construcción (Inventario sobre cascajo: <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/residuos-solidos>). También se hizo una actualización de la información relacionada con proyectos o programas ambientales del Gobierno de la Ciudad de México que reciben financiamiento o apoyo de instituciones financieras internacionales, además del monitoreo del Fondo Ambiental Público.

Transparencia en la política y en los programas sociales del gobierno del Distrito Federal

El propósito principal de esta mesa fue evaluar la transparencia de diversas políticas públicas sociales en la Ciudad de México. En un primer momento, se seleccionaron muestras representativas de programas sociales de acuerdo con su alcance, cobertura y presupuesto. Posteriormente, once organizaciones, como Equipo Pueblo, participaron en la evaluación de los programas que fueron presentados a las dependencias de gobierno responsables de la ejecución de cada programa.

Los trabajos y acuerdos analizaron, ante todo, la integración de un único padrón de beneficiarios, como el de pensión alimentaria para adultos mayores, el de poblaciones en situación de calle, el seguro contra la violencia familiar, la coinversión para el desarrollo social, los comedores comunitarios, entre otros;³ asimismo, se revisó la publicación de la Guía de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal en la lengua náhuatl.⁴ Como resultados de esta mesa, se operaron cambios parciales y totales en las páginas web de instancias a cargo de programas sociales, y se mejoró el acceso para obtener la información del programa.

³ Para conocer el portal de transparencia de los padrones consultar: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=682>

⁴ El INEGI señala que las lenguas indígenas más habladas en la Ciudad de México son: náhuatl, con 33 796 hablantes; mixteco, otomí y mazateco. Consultar: <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=09>

Transparencia presupuestaria y fiscal del Distrito Federal

Esta mesa tuvo el propósito de elevar los niveles de transparencia presupuestaria como requisito básico para la rendición de cuentas y el cumplimiento del derecho de toda persona a acceder a información gubernamental. Participaron el Instituto Mexicano para la Competitividad, Gestión Social y Cooperación, Fundar, y la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal. Asistieron, igualmente, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, la Subsecretaría de Egresos, la Subsecretaría de Planeación Financiera, la Tesorería del Distrito Federal y, en calidad de secretariado técnico, el InfoDF.

Entre los resultados más destacados se puede mencionar la publicación de información en materia presupuestaria y fiscal en el portal web de la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, sobre todo del presupuesto anual, así como la ley de ingresos acompañada de una exposición de motivos; la Ley de Coordinación Fiscal e información sobre la deuda pública de la Ciudad de México (<https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/inv/DeudaPublica.html>); además de la elaboración anual de la versión ciudadana del presupuesto de egresos de la Ciudad de México, con la inclusión de indicadores de gestión y resultados que se puede cotejar en el portal web de la Secretaría de Finanzas local.

De igual manera, se subrayan los ejercicios de rendición de cuentas mediante mecanismos específicos de la Ley de Participación Ciudadana y del Programa de Derechos Humanos para registrar el gasto asignado a cada uno de los derechos, líneas de acción y grupos poblacionales.

Transparencia en los programas sociales y servicios públicos de las delegaciones del Distrito Federal

En esta mesa, el objetivo fue evaluar el nivel de efectividad y eficiencia en materia de transparencia de la política social en los programas delegacionales de desarrollo. De acuerdo con las minutas, del total de programas sociales instrumentados en delegaciones (hoy alcaldías) desde 2010 (un total de 212, más once subprogramas

con 1 852 263 beneficiarios), se seleccionó una muestra representativa de 30 programas (el 14.2% del total). Entre los principales descubrimientos, resultado de los diagnósticos de las organizaciones, se puede mencionar la descoordinación e inconsistencia entre distintas fuentes de información de los gobiernos delegacionales; los múltiples criterios de interpretación en la aplicación e interpretación de los programas sociales; la desinformación o desconocimiento sobre la aplicabilidad de reglas de operación de los programas sociales, entre otros.

Entre los trabajos y los acuerdos alcanzados, destacan la consideración de indicadores básicos para la evaluación de programas sociales focalizados en las delegaciones, como el presupuesto por programa; el uso de los recursos aplicados; la cobertura poblacional y geográfica del programa social; la población beneficiada; las reglas de operación; la infraestructura disponible para la operación; el padrón de beneficiarios y las listas de espera; los mecanismos de participación ciudadana en los programas sociales; el sistema de rendición de cuentas de la operación del programa; y los recursos institucionales de la delegación e instrumentos para garantizar la transparencia.⁵

Conclusiones

Para que una participación sea democrática se necesitan, invariablemente, ciudadanos informados. Muchos teóricos de la democracia han coincidido en que, para ejercer derechos, se requiere información veraz, accesible, legible y oportuna sobre el quehacer de sus gobiernos. En el diálogo social se presentan los problemas a discutir y resolver, y la apertura de información es el punto clave para que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil (como representantes de causas sociales) descubran el alcance o la dimensión de determinados problemas. La apertura de información pública puede dilucidar a qué y a quiénes se beneficia, así como a qué y a quiénes se perjudica en las decisiones de política pública.

⁵ El resultado de la focalización de programas sociales por delegaciones de la Ciudad de México se puede consultar en: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=88>

Dos de las funciones principales del diálogo social son: otorgar una estructura de gobernanza alternativa, que trascienda la relación entre sectores meramente productivos con el gobierno, e invitar a más actores, ya que esto permite analizar el déficit de democracia o el desequilibrio de poderes que existe; por ejemplo, un régimen de negociación colectiva puede establecer un sistema de mecanismos de control, que puede prevenir las medidas unilaterales por parte del empleador.

En términos generales, y como se señaló en párrafos anteriores, las mesas de diálogo se constituyeron en dinámicas al alcanzar resultados diversos según los niveles de compromiso, el trabajo y la deliberación de los integrantes que participaron en cada una de ellas. Destacan los vastos resultados de la mesa dedicada a temáticas medioambientales de la Ciudad de México, que contrastan con los de seguridad, cuyos acuerdos no han sido tan fructíferos. Durante el período señalado, la Mesa de Diálogo por la Transparencia ha sido un espacio en el que, con la concurrencia de diversos actores sociales, académicos y públicos, se ha llegado a acuerdos a favor de la transparencia y la rendición de cuentas en programas clave para el desarrollo de la Ciudad de México.

Actualmente, diversos temas pueden ser deliberados en la Mesa de Diálogo por la Transparencia, como los fideicomisos de la Ciudad de México, que han sido expuestos como entidades públicas poco transparentes (Montoya, 2013). Se mencionan de igual forma los proyectos de inversión pública-privada del Gobierno de la Ciudad de México, el presupuesto delegacional participativo, entre otros. El punto nodal es que puedan incluirse mayores obligaciones de transparencia presupuestaria, principalmente en materia de seguridad pública, y que de esta manera el acceso a la información por parte de los ciudadanos u organizaciones no dependa de la voluntad política del funcionario público en turno, sino que sean obligaciones descritas en la ley local de transparencia.

En este sentido, la transparencia de los presupuestos públicos es fundamental para optimizar la gestión de los recursos públicos y trascender a una democracia más participativa. En los últimos veinte años, en México, la modernización del modelo de gestión pública, tanto a nivel federal como local, ha tenido avances importantes; aun así, la labor sobre transparencia presupuestaria ha sido una de las

principales preocupaciones de la sociedad civil. Durante las últimas dos décadas, en el país se ha avanzado en la modernización del modelo de gestión pública a escala federal y estatal; sin embargo, el trabajo sobre transparencia presupuestaria se ha afianzado en los últimos diez años.

Diversos estudios han medido los niveles de transparencia de presupuestos públicos en México, los cuales revelan que su aproximación es meramente tangencial, sin avances significativos para hacer que los recursos públicos sean en mayor medida transparentes e involucren más a la sociedad en el diseño. Con base en estos parámetros, la Mesa de Diálogo por la Transparencia ha tenido acuerdos valiosos y resultados a favor del derecho de acceso a la información pública.

Después de analizar algunos de los aspectos relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas y el diálogo social, mediante un caso concreto como la Mesa de Diálogo por la Transparencia, impulsada por el InfoDF, se pueden formular algunas conclusiones:

- El concepto de diálogo social es abierto a otros actores sociales, a diferencia de los convencionales. La mesa de diálogo es un ejemplo concreto de la trascendencia de la tipología clásica de deliberación y negociación de acuerdos para el desarrollo.
- Los resultados de la mesa permitieron vincular de manera transversal el derecho de acceso a la información con el ejercicio de otros derechos fundamentales.
- Con el aprovechamiento de la experiencia de las organizaciones de la sociedad civil local, en corresponsabilidad con las instituciones públicas locales, la Mesa de Diálogo por la Transparencia puede ser un modelo a seguir en otros estados, principalmente en aquellos donde los niveles de transparencia y rendición de cuentas sean bajos.
- En el caso de la Ciudad de México, los numerosos fideicomisos del Gobierno de la Ciudad y las debilidades del acceso a la información sobre seguridad pública pueden ser puntos de atención en próximos diálogos entre la sociedad civil, los académicos y las instituciones públicas locales.

Referencias bibliográficas

- Arias, Randall. (2008). *Diálogo social como espacio de participación política efectiva y de profundización de la democracia*. El Salvador: Instituto Español de Estudios Centroamericanos de la Fundación ETEA (España) y Comité Consultivo del SICA.
- Castells, Manuel. (1997). *El poder de la identidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. México.
- Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2010). Mesa de Diálogo por la Transparencia. Memoria 2006-2010. Ciudad de México: InfoDF.
- Lavielle, Briseida; Pérez, Mariana y Hofbauer, Helena. (2003). Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria. Una comparación de 10 países. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- López Olvera, Miguel Alejandro. (2007). Participación ciudadana y acceso a la información pública, en *Derecho de la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Manin, Bernard; Przeworski, Adam & Stoker, Susan. (1999). Introduction, en *Democracy, accountability and representation*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Milani, Carlos & Solinís, Gewrnmán. (2003). Conclusion, en *La gouvernance mondiale démocratique est-elle possible? Quelques pistes pour l'avenir, en Démocratie et gouvernance mondiale. Quelles régulations pour le XXIe siècle?* París: Unesco.
- Montoya Vargas, Fernando. (2013). El Consejo Económico y Social de la Ciudad de México, ¿una propuesta fallida? *Reflexiones e ideas de actualidad*. *Revista de Investigación Social*, X(17), 107-125.
- Montoya Vargas, Fernando. (2014). *Hacia el Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el combate a la pobreza*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

- O'Donnell, Guillermo. (1994). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad. Democracia y Política en América Latina*, (152), 143-167.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2016). Negociación colectiva. Guía de Políticas. Lima: OIT.
- Ozaki, Munero y Rueda, Marleen. (2000). Diálogo social: un panorama internacional, en *Sindicatos y diálogo social: situación actual y perspectivas*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Reynoso Castillo, Carlos. (2000). *Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional: el caso de México. Aportes para el diálogo social y la formación*. Ginebra: OIT.
- Sen, Amartya y Nussbaum, Martha. (1993). *Capabilities and well-being*. Oxford: Oxford University Press.
- Sojo, Carlos. (2009). Diálogo social y democracia deliberativa. *Revista de Derechos Electoral*, (8).
- Touraine, Alain. (1997). *Pourrons-nous vivre ensemble? Egaux et différents*. París: Fayard.

SOBRE LOS AUTORES

Brenda Rosario Luna Chávez

Asesora de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales de la Universidad de Guadalajara. Egresada de la Maestría de Comunicación de la Ciencia y la Cultura del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Correo electrónico: brendalunachavez@gmail.com

Erendira Aguilar Moreno

Asesora de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: erendira.aguilar@udgvirtual.udg.mx

Fernando Montoya Vargas

Director del Colegio de Filosofía y Letras de la Universidad del Claustro de Sor Juana. Consejero propietario del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Correo electrónico: fernando.montoyav@gmail.com

Isaura Sofía Rodríguez Cárcamo

Alumna de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: rodriguezcarcamosofia@gmail.com

José Ángel Cuevas Hernández

Profesor de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales. Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: jach80@gmail.com

Julio César Sánchez Díaz

Político y egresado de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: jucesan@hotmail.com

María Esther Avelar Álvarez

Estudió la carrera de Abogado y las maestrías en Derecho Privado y en Derecho Penal, en la Universidad de Guadalajara. Cuenta con un Doctorado en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos. Actualmente es Rectora y académica del Sistema de Universidad Virtual, de la Universidad de Guadalajara. Ha publicado artículos científicos y capítulos de libros, además de ser coordinadora de algunas obras. Es miembro de la Comisión de Selección del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.

Narciso Flores Romero

Maestro en Transparencia y Protección de Datos Personales por la Universidad de Guadalajara, México. Jefe del Departamento de Gestión Documental y Protección de Datos Personales, Universidad Autónoma de Baja California, México. Correo electrónico: narcisofr@hotmail.com

Rigoberto Silva Robles

Profesor de tiempo completo de la Universidad de Guadalajara. Perfil PRODEP. Miembro del núcleo académico básico de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales. LGAC CONACYT: “Democracia, gobierno abierto y participación ciudadana”. LGAC PRODEP: “Democracia: gobierno abierto, participación ciudadana, rendición de cuentas y derecho a la privacidad e intimidad”.

Reflexiones en materia de transparencia
se terminó de editar en diciembre de 2019
en el Sistema de Universidad Virtual
Guadalajara, Jalisco, México

Esta edición consta de 1 ejemplar

Editado en la Coordinación de Recursos Informativos de UDGVirtual:
Alicia Zúñiga Llamas, edición; Brígida del Carmen Botello Aceves,
corrección de estilo; Sergio Alberto Mendoza Hernández,
María Fernanda Saldívar Prado y Leslie Angélica Garibay Raymundo,
cuidado editorial; Omar Alejandro Hernández Gallardo, diagramación
e infografía; Hilda Martínez Miranda, diseño de portada

El derecho a la información se ha consolidado como un aspecto sin el cual no puede entenderse una democracia: es la base para la existencia de prácticas de rendición de cuentas. El ejercicio del derecho a la información depende en buena medida de la gestión documental y de la ciencia de datos. Los textos en este libro dirigen la atención sobre algunos espacios desde una mirada que parte del gran campo temático del derecho a la información