

DE LA SIMULACIÓN EN EL INFORME DE GOBIERNO HACIA UNA TRANSPARENCIA NORMATIVA EFECTIVA EN MÉXICO EN MÁS DE 100 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA MEXICANA.

FROM THE SIMULATION IN THE GOVERNMENT REPORT
TO AN EFFECTIVE REGULATORY TRANSPARENCY
IN MEXICO IN MORE THAN 100 YEARS
OF THE MEXICAN POLITICAL CONSTITUTION.



*Ramiro Daniel SÁNCHEZ GAYOSSO**

RESUMEN: Por más de 100 años, en México han estado presentes dos prácticas normativas que han regido la transparencia gubernamental, ambas obedeciendo a las lógicas sociopolíticas y diseños legales del momento. Por un lado, tenemos una práctica que data del siglo XIX y que fue formalizada en el siglo XX con la constitución de 1917: el informe de gobierno. Por otro lado, nos encontramos con otro conjunto de disposiciones legales e institucionales a inicios del siglo XXI: las leyes e instituciones en materia de transparencia gubernamental. Debido a ello, la interrogante que se plantea es ¿cuál ha sido el proceso en materia de transparencia en México desde el marco constitucional durante el siglo XX y XXI?

El objetivo de este artículo es presentar el avance que se ha producido en materia de transparencia gubernamental para transitar de una simulación presente en los informes de gobierno hasta llegar a una apertura efectiva de la información materializada en leyes e instituciones que han hecho avanzar en dimensiones específicas de la rendición de cuentas en México, esto desde el punto de vista normativo.

PALABRAS CLAVE. México, informe de gobierno, transparencia, rendición de cuentas.

* Doctor en procesos políticos, investigador posdoctoral del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Correo electrónico: ramiro.sanchez@flacso.edu.mx.

Fecha de recepción: 3 de mayo de 2021

Fecha de dictamen: 9 de agosto de 2021

Revista Estudios en Derecho a la Información,
núm. 13, enero-junio de 2022, pp. 119-153.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons*
Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional, IJJ-UNAM.

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

ABSTRACT: *For more than 100 years, two normative practices have been present in Mexico that have governed government transparency, both obeying the socio-political logic and legal designs of the moment. On the one hand, we have a practice that dates back to the nineteenth century and was formalized in the twentieth century with the 1917 constitution: the government report. On the other hand, we find another set of legal and institutional provisions at the beginning of the 21st century: the laws and institutions on government transparency. Due to this, the question that arises is what has been the process of transparency in Mexico from the constitutional framework during the 20th and 21st centuries?*

The objective of this article is to present the progress that has taken place in terms of government transparency to move from a simulation present in government reports to an effective opening of information materialized in laws and institutions that have made progress in specific dimensions of accountability in Mexico, this from a regulatory point of view.

KEYWORDS. *Mexico, government report, transparency, accountability.*

I. INTRODUCCIÓN

Hoy en día, la conformación gubernamental a partir de la decisión popular (De Gómez Pérez-Arandos, 2013) y la pluralidad política (Canto Sáenz, 2017) en un gobierno instaurado son piezas fundamentales que se esperan en una democracia. Un gobierno que basa su conformación en las decisiones de la mayoría de su población, que cuenta con una representación política plural y que se nutre de la participación social en los asuntos públicos, es un gobierno abierto (Luna Pla & Bojórquez Pereznieto, 2016; Pinho de Oliveira, 2020) y transparente ante sus ciudadanos. Pensar eso hace 100 años resultaba una tarea difícil y fue por ello por lo que la Constitución de 1917 no contempló tal forma de relación agente-principal (O'Donnell, 2010) en su propio cuerpo normativo.

Como en las mismas páginas de este texto se tratará, la Constitución de 1917 fue y es producto del acto revolucionario de 1910 que culminó con la instauración de un nuevo marco normativo específico y representativo de las diversas demandas políticas, económicas y sociales de la época. Este nuevo cuerpo de normas expresadas en lo que sería la nueva Consti-

tución política del país, implementó en su texto toda una gama nueva de disposiciones legales para proteger los intereses de los grupos representados en el constituyente de 1917. Sin embargo, con el paso de los años y el cambio político y social en el país, la misma Constitución se ha tenido que reformar de forma constante para incluir las nuevas demandas que se han ido expresando a lo largo del tiempo.

Si bien, en la Constitución de 1917 se retomó como forma de gobierno la ya existente (la presidencial) y como forma de elección de su titular se conservó el voto popular de forma directa, así como la conformación de los otros dos contrapesos del Estado, este cuerpo normativo no estableció los parámetros de acción ni de participación de la ciudadanía en el funcionamiento de su gobierno. En otras palabras, se dejó de lado la participación ciudadana en la auditoría y supervisión de sus autoridades.

Las diversas demandas por una apertura gubernamental y una responsabilidad del gobierno ante sus electores fueron dándose de manera paulatina y gradual durante todo el siglo XX y será hasta el siglo XXI que éstas lleguen a verse materializadas en el mismo texto constitucional.

En 100 años de vida de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han gestado dos procesos específicos de transparencia gubernamental. El primero fue una vieja práctica adoptada de la Constitución de 1857 y que fue formalizada con el paso de los años como una forma de transparencia y rendición de cuentas por parte del Ejecutivo: el estado de la administración pública de la nación a través del informe presidencial.¹ Por otro lado, tenemos el conjunto de disposiciones legales que se han establecido desde el 2002 tanto en la Constitución como en leyes reglamentarias para hacer más responsable al Ejecutivo, Legislativo y Judicial ante los ciudadanos: las leyes e instituciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Como se mostrará a lo largo de este texto, si pensamos a la transparencia gubernamental como una línea continua, ambos procesos se encuentran en extremos y no son complementarios como se esperaría: el informe presidencial del siglo XX era una mera simulación de transparencia y rendición de cuentas en el país sin implicaciones políticas o legales ante lo que año con año se entregaba al Congreso de la Unión; por otro lado, el

¹ Se debe aclarar la diferencia entre informe de gobierno e informe presidencial: el informe de gobierno como el acto de entrega del estado de la cuenta pública por parte del titular del Ejecutivo al Congreso de la Unión; mientras que el informe presidencial será entendido como el acto protocolario donde se llevaba a cabo tal entrega del estado de la administración pública (González Reyes, 2011). Para este artículo se habrá de hacer referencia al informe de gobierno.

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

entramado normativo en materia de transparencia y rendición de cuentas del siglo XXI es un conjunto de bases legales e institucionales para que tanto los ciudadanos como los contrapesos del Estado puedan hacer más responsable y eficiente al gobierno mismo.²

Así, la interrogante que habrá de esclarecerse bajo tales premisas gira en torno a ¿cuál ha sido el proceso en materia de transparencia en México desde el marco constitucional durante el siglo XX y XXI? El objetivo de este artículo es mostrar el avance de la transparencia gubernamental presente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 al 2017, es decir, durante sus primeros 100 años de vida.

Para ello, este texto se divide en tres grandes apartados, el primero es el referente al mecanismo de transparencia establecidos en la Constitución de 1917 y su desarrollo durante todo el siglo XX como fue el llamado informe de gobierno como acto regulado por la ley y que servía para presentar las cuentas nacionales del año que terminaba. En esta sección se presentará una breve historia de su instauración y formalización, los diversos rubros que abarcaba este acto gubernamental, así como la nula capacidad política y normativa para hacer rendir cuentas al presidente sobre lo entregado; acciones que terminarían derivando en su desgaste hasta el punto de realizar una reforma constitucional para eliminar el acto protocolario al inicio de sesiones del Congreso de la Unión.

En un segundo apartado se presentará el nuevo orden legal basado en una ley específica que derivó en una reforma constitucional para incluir la transparencia como una realidad constitucional en México. Sobre este aspecto, se presentarán las diversas transformaciones legales en el país desde 2002 en búsqueda de una mayor rendición de cuentas y las instituciones creadas con este fin. Por último, se encontrará el apartado de conclusiones en donde se hará un balance de la situación durante estos 100 años de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. MECANISMOS DE TRANSPARENCIA EN EL SIGLO XX

² Aun y cuando es sabido que a lo largo del siglo XX se han presentado procesos de creación de instancias al interior del gobierno federal para darle mayor soporte a la vertiente de transparencia, auditoración y fiscalización como fueron la creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y también en el entramado del Poder Legislativo como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), tales instituciones no son objeto de estudio en este manuscrito y se ha decidido ceñirse solo en los dos macro procesos de transparencia que han sido y siguen siendo fundamentales hoy en día.

La lucha revolucionaria de 1910 tuvo su origen por causas políticas y sociales. Cada una de estas causas trató de rescatar y plasmarse en la nueva Constitución mexicana que habría de dar vida al nuevo orden político, social y económico del país. Así, la lucha por la tierra y el trabajo que se dio durante la revolución y que encabezaron diversos actores y grupos sociales del momento, fueron demandas que se reconocieron a partir de la incorporación de derechos sociales en diversos artículos constitucionales. A su vez, las principales demandas políticas que encabezó el grupo liderado por Francisco I. Madero que pedía el cambio en el régimen político a través del cese de la reelección presidencial y el reconocimiento al sufragio popular, fueron retomadas como derechos políticos que trataría de dárseles vida desde el mismo texto constitucional.

123

Sin embargo, ningún grupo social o político exigió durante este acto disruptivo del orden político y social del país la instauración de un régimen o de un gobierno transparente de la función pública ante quienes lo eligen y ante quienes son su contraparte al interior del Estado.

Cuando hablamos de la transparencia de la función pública gubernamental, estamos haciendo referencia a una noción enteramente democrática. Hoy en día, nuestra transparencia "...es un fenómeno inherente a los regímenes democráticos, e inaplicable en regímenes autoritarios" (Emmerich, 2005: 23). La propia noción de transparencia no implica que haya una relación de intercambio y exigencia entre la agencia o agente que produce y hace accesible la información y la persona que la utiliza (Fox & Hight, 2007; O'Donnell, 1999). Puede ser que se produzca la información sin necesidad de una exigencia escrita de por medio y que además esta sea de tipo confiable, descriptiva y puntual (Ferreiro, 1999; Sosa 2011); pero de la misma manera puede ser que la información se tenga que generar a partir de solicitudes de información de los interesados y que la información que se genere no sea la deseada y sean datos aislados o imprecisos sólo para cubrir el requerimiento de la misma (Sánchez Gayosso, 2018).

A pesar de la inexistencia de esta demanda durante el proceso revolucionario vivido en el país y de la expresión directa de un derecho de exigibilidad en la Constitución misma, el constituyente de 1917 dispuso un primer acercamiento a lo que podríamos interpretar como un acto de rendición de cuentas matizado y en ciernes al adoptar lo dispuesto desde 1857 conocido como el informe de gobierno para dar certeza de las cuentas y estado del país.

La rendición de cuentas será la relación entre el gobierno y la sociedad civil (Fox, 2006) donde el principal le delega al agente alguna comisión o asunto para su realización. El principal al no estar al pendiente de

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

la realización de dicho asunto es que deben surgir mecanismos de rendición de cuentas (Flores Llanos, 2006; Peruzzotti, 2008). Si por rendir cuentas entendemos a la obligación de los políticos y los funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas, y la capacidad de sancionar a funcionarios y políticos si violaron sus deberes públicos (Schedler, 2004; O'Donnell, 1997), entonces podríamos suponer con justa razón que el informe de gobierno instaurado en la Constitución de 1917 era un acto naciente de transparencia y rendición de cuentas por parte del presidente de México.

124

1. *El estado que guarda la Nación: el Informe de gobierno*

Hablar en México de la presentación de las cuentas oficiales del país es referirse al informe de gobierno que año con año se había llevado a cabo de forma constante desde 1917 hasta el segundo informe del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa en 2008. Esto es, durante 90 años se dio de forma ininterrumpida una práctica gubernamental encabezada por el titular de este, como un mecanismo de responsabilidad y transparencia ante los ciudadanos y ante sus contrapesos estatales.

Sin embargo, dicha práctica no fue novedosa ni exclusiva de la Constitución de 1917, ésta data del texto constitucional de 1857 aunque de forma más sencilla y somera. La presentación de las cuentas nacionales ante el poder legislativo y ante la sociedad mexicana que habría elegido a ese gobierno encuentra dos formas de entenderse en cada Constitución.

La Constitución de 1857 en su artículo 63 establecía una interacción simple entre el Ejecutivo y el Legislativo al pedir que “A la apertura de sesiones del Congreso de la Unión asistirá el presidente y pronunciará un discurso en que manifieste el estado que guarda el país. El presidente del Congreso contestará en términos generales” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1857: art. 63). Aunque la interacción entre poderes se vea limitada a un simple acto protocolario en tono discursivo más que de cuestionamiento real y señalamiento de faltas durante su administración, lo establecido en 1857 sentaría una primera base en busca de una mayor responsabilidad del gobierno en el manejo de la administración del Estado la cual sería retomada y modificada en el texto constitucional de 1917.

El constituyente encargado de redactar las nuevas normas legales que darían cuerpo y forma al Estado mexicano a partir de 1917 decidió mante-

ner el acto protocolario de su predecesor de 1857, pero con una salvedad, la presentación del informe del estado de la Nación debería ser por escrito.

El artículo 69 constitucional señalaba específicamente que: “A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarda la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al Congreso o a la cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesarias su convocación, y el asunto o asuntos que ameritan una resolución perentoria” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917: art. 69).

Bajo esta premisa, el 1o. de septiembre de 1917, el entonces presidente de México, Venustiano Carranza, iniciaba la práctica que sería recurrente durante más de 90 años en el país y que se llegaría convertir de manera informal en “el día del presidente”. Durante su mensaje ante el Congreso de la Unión, Carranza presentó los primeros resultados de su mandato que había iniciado apenas cinco meses atrás (mayo de 1917) y que se dividió en seis partes generales: Secretaría de Estado, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Justicia, Universidad y Bellas Artes y Salubridad Pública (Diario de debates de la Cámara de Diputados, 1917: número 1).

Sobre la “Secretaría de Estado”, Venustiano Carranza estructuró esta área a partir de: 1) los negocios exteriores en donde hizo referencia a las relaciones del México venido de la revolución con el resto del mundo y 2) los negocios interiores en donde presentó a grandes rasgos los retos y avances en el restablecimiento de la justicia, del sistema electoral, del sistema de administración pública y las dependencias a su cargo, la relación del gobierno federal con los Estados, así como temas diversos sobre alimentación y trabajo. En cuanto a la “Hacienda y Crédito Público”, desarrolló la política económica del país, el gasto fiscal y el uso de las finanzas públicas de manera detallada desde los gastos del gobierno, las reservas metálicas y los billetes en circulación, así como los pendientes de revisión de las cuentas del periodo preconstitucional. “Guerra y Marina” implicó para él la reorganización del Ejército que estaba formado por civiles armados durante la revolución y el numeroso excedente de jefes, oficiales y generales, así como la inexistencia de legislación sobre el Ejército. Sobre la “Justicia”, el presidente Carranza abordó la estructuración de la Procuraduría General de la República y la tarea del Ministerio Público en el restablecimiento de la justicia al interior del país. Sobre la “Universidad y las Bellas Artes”, se enfocó en la creación de la UNAM y en su dotación de inmuebles adecuados para llevar a cabo sus funciones de máxima casa de estudios del país refiriéndose a la educación superior impulsada por



RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

esta universidad, pero no a la educación básica ni media superior en el resto del país; por su parte, las Bellas Artes para Carranza significó la cristalización de “las aspiraciones largo tiempo acariciadas por los grupos cultos del país” con la intención de la intención de fomentar y divulgar el arte en el país entero. En cuanto al último rubro, Salubridad Pública, el principal énfasis de su mensaje giró en torno al combate de enfermedades como el tifo y sitios de contagio o casas insalubres.

Este primer intento de un titular del Ejecutivo mexicano por presentar de manera formal las acciones emprendidas por su administración dio la pauta para que los siguientes presidentes llevaran a cabo el mismo ejercicio establecido por la Constitución, pero con las modificaciones que consideraron pertinentes al momento de presentar los temas sobre los que querían hablar.

En el siguiente cuadro se muestran los principales temas que han abordado los presidentes al presentar su informe de gobierno como lo había dispuesto el artículo 69 constitucional. Los datos presentados detallan solamente los tópicos del primer año de gestión de cada mandatario desde 1917 hasta 2019.

CUADRO 1. PRINCIPALES TEMAS EN LOS INFORMES PRESIDENCIALES.

Presidente/Temas o Ejes	Política Interior	Política Exterior	Hacienda	Guerra (Ejército) y Marina	Agricultura	Obras Públicas	Salud	Pobreza/desigualdad	Educación	Seguridad Pública	Industria, comercio y Trabajo	Elecciones y partidos políticos	Política Económica	Petróleo y electricidad	Turismo	Desarrollo regional	Desarrollo urbano
V. Carranza	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x	x	x
De la Huerta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x	x	x
A. Obregón	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x
P. Elías Calles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x
E. Portes Gil	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x
P. Ortiz Rubio	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	x	x	x	x	x
A. L. Rodríguez	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x	✓	x	x	x	x

Presidente/Temas o Ejes	Política Interior	Política Exterior	Hacienda	Guerra (Ejército) y Marina	Agricultura	Obras Públicas	Salud	Pobreza/desigualdad	Educación	Seguridad Pública	Industria, comercio y Trabajo	Elecciones y partidos políticos	Política Económica	Petróleo y electricidad	Turismo	Desarrollo regional	Desarrollo urbano
L. Cárdenas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x	x	✓	x	x	x	x
M. Ávila Camacho	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	✓	✓	x	x	x
M. Alemán Valdés	✓	✓	x	x	x	✓	✓	x	✓	x	x	x	✓	x	x	x	x
A. Ruiz Cortínez	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	x	x
A. López Mateos	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	x	x	✓	✓	x	x
G. Díaz Ordaz	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	X	✓	x	✓	✓	✓	✓	x
L. Echeverría	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
J. López Portillo	✓	✓	x	x	✓	x	✓	x	✓	x	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓
M. de la Madrid	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
C. Salinas	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x
E. Zedillo	✓	x	✓	x	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
V. Fox	✓	✓	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	x	x
F. Calderón	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
E. Peña Nieto	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
A.M. López Obrador	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	x	✓	✓

FUENTE: Elaboración propia con datos de los informes presidenciales de diversos años.

Como bien se puede apreciar en el Cuadro 1, cada presidente en turno decidió dar a conocer año con año diferentes tipos de información. Si bien,



RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

al principio se siguieron los parámetros que Venustiano Carranza había establecido en su primer informe de gobierno, la inclusión y exclusión de temas fue constante conforme cambiaban las administraciones federales. Este hecho se debió exclusivamente al contexto que cada presidente vivía y que se veía determinado por factores de tipo político, económico, social, así como internos y externos de México.

128 Mientras que en las primeras administraciones posrevolucionarias y constitucionales (1917 a 1936) los tópicos de los que un presidente daba cuentas giraban en torno a la política interior y exterior del país, a la hacienda, las obras públicas, la salud, la educación, la industria y el papel del ejército y la marina; con el paso del tiempo y con la pacificación político y militar en el país, los temas como la política económica, el petróleo, el turismo y el desarrollo regional tomaron mayor relevancia en las décadas de 1940 a 1970 siendo estos los más recurrentes durante el acto informativo de cada presidente en su primer año de administración.

La oposición política que ya nacía y empezaba a presionar con fuerza hizo que desde la administración de Luis Echeverría se incluyera el tema de los procesos electorales y la garantía que el gobierno federal les daba a ellos, así como a los partidos políticos para poder competir en condiciones de equidad. Sobre este punto, la información que presenta el entonces presidente Vicente Fox en su primer informe de gobierno es la que más detalla la participación política, las instituciones garantes de la democracia en el país y el pleno estado de democracia que se vivía en ese entonces.

Es necesario destacar que la pobreza y desigualdad en el país no fueron temas importantes para los gobiernos posrevolucionarios y en gran parte durante el siglo XX, será hasta la llegada de Miguel de la Madrid (y en adelante) que se reconozca que en el país existen condiciones de desigualdad social y de pobreza en gran parte de la población mexicana y que se empiecen a destinar recursos para combatir estos males. De la misma manera, los temas de seguridad pública aparecen en la agenda presidencial desde Miguel de la Madrid como un tema recurrente.

Las tres últimas administraciones (Felipe Calderón, Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador)³ muestran un abanico amplio de

³ Aunque los presidentes Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador ya no fueron parte de este formato protocolario de transparencia gubernamental conocido como informe presidencial y desde que tomaron posesión no han asistido a la Cámara de Diputados para presenciar la instalación del Congreso y dar a conocer la información del país, se incluyeron en la lista como comparativo en los temas que ha presentado como prioritarios de su administración en el primer año de gobierno a través de su informe de gobierno que siguen entregando por escrito.

temas y líneas de acción que cada uno de ellos ha emprendido y sobre los que han dado información al respecto. Inclusive, los contextos bajo los que se desarrollan tales administraciones llevan a que el presidente deba dar cuenta sobre las fuerzas armadas y lo que estas han desencadenado como son las violaciones a derechos humanos.

Aunque desde 1917 se ha dado de forma constante una presentación de las cuentas nacionales y de las acciones emprendidas por el gobierno en diversos rubros, estas acciones no dejan de ser actos de transparencia limitada y controlada por el Ejecutivo. Durante más de 85 años, la Constitución permitió una cultura de la reserva de información de forma no expresa en donde el presidente de la república podía dar a conocer la información que él consideraba pertinente. No existían mecanismos para poder acceder a la información gubernamental y su contrapeso, el Legislativo, se encontraba controlado por el partido en el gobierno.

129

2. *Modificaciones a la práctica centenaria*

La instauración de esta actividad desde el primer informe de Venustiano Carranza en 1917 fue una práctica recurrente y común que se llegó a conocer como “el día del presidente” que pasó de ser un informe de sus labores como mandatario del país, a un día de festejo por la labor desempeñada por el presidente del país durante el año en turno. Sin embargo, este acto de transparencia gubernamental limitada y controlada no se mantuvo inalterable en el tiempo desde 1917.

El artículo 69 constitucional que dio vida al informe presidencial tuvo tres reformas importantes: la del 24 de noviembre de 1923, la del 7 de abril de 1986 y la del 15 de agosto de 2008. Las tres reformas quedaron como se muestra en el Cuadro 2.



CUADRO 2. REFORMAS AL ARTÍCULO 69 CONSTITUCIONAL.

<i>Art. 69 original</i>	<i>Reforma del 24 de noviembre de 1923</i>	<i>Reforma del 7 de abril de 1986</i>	<i>Reforma del 15 de agosto de 2008</i>
A la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, asistirá el presidente de la República y presentará un informe por escrito; en el primer caso, sobre el estado general que guarde la administración pública del país; y en el segundo, para exponer al congreso o a la cámara de que se trate, las razones o causas que hicieron necesaria su convocatoria, y el asunto o asuntos que ameniten una resolución preteritoria.	A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá al presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión o de una sola de las cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.	A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá al presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarde la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.	A la apertura de Sesiones Ordinarias del primer periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la Republica presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. Cada una de las cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al presidente de la Republica ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad.

FUENTE: Elaboración propia.

La reforma de 1923 al artículo 69 constitucional deslindaba al presidente de asistir a la instalación de las sesiones extraordinarias del Congreso, pero seguía manteniendo la obligación de presentar un informe sobre el estado general de la administración pública del país (Diario Oficial de la Federación, 1923: sección única). La reforma de 1986 mantuvo en los mismos términos que la reforma de 1923 había realizado al artículo 69 constitucional, lo único que cambió fue la redacción del artículo en donde se agregaron signos de puntuación (dos comas) al texto que podrían darle otro sentido al artículo (Diario Oficial de la Federación, 1986: Sección Única).

131

Fue la reforma de 2008 que tuvo mayores implicaciones en materia de responsabilidad política presidencial ya que además de seguir entregando el informe sobre la administración a su cargo, se le facultaba al congreso para poder requerir una ampliación de la información entregada por el presidente al congreso, inclusive, el mismo Legislativo se auto facultó para poder citar a comparecer a los miembros del gabinete legal y ampliado del presidente en turno respecto al informe de labores entregado (Diario Oficial de la Federación, 2008: primera sección). Con esta misma reforma se corrigió la redacción del artículo 69 constitucional para darle mayor fuerza a la disposición constitucional.

La modificación mayor a esta práctica obedece a las condiciones políticas y sociales que se vivían en el país después del proceso electoral de 2006 que llevaron a Felipe Calderón a la presidencia de la república. El enfrentamiento constante entre el partido en el poder (Partido Acción Nacional) y la izquierda como oposición, generaron que al interior del Congreso se diese un constante enfrentamiento entre estas dos facciones políticas lo cual impedía que el presidente pudiese dirigirse desde esa tribuna y dar a conocer su mensaje con motivo de la entrega del ejercicio público a su cargo. Para el II Informe de Felipe Calderón se dio por concluido el “Día del presidente”, aunque esto no implicaba que dejaría de entregar un balance por escrito del estado de la administración pública del país. Lo único que culminó fue el acto de asistir al inicio del periodo ordinario de sesiones del Congreso.

El cese de este acto protocolario por parte del gobierno, que siempre había estado en control del mismo presidente y era él mismo quien ponía el límite de apertura de la información, no implicó un retroceso en materia de transparencia y rendición de cuentas del Ejecutivo en el país. Este acto que ahora solo se realiza por escrito y es auditable por el congreso, también puede ser conocido, supervisado y auditado por la misma sociedad que desde el 2002 cuentan con los mecanismos legales para conocer

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

de manera profunda lo que hace y gasta el gobierno que se han auto asignado. Las leyes en materia de transparencia y la reforma constitucional al artículo 60. constitucional, fueron el paso siguiente en ese camino de una construcción de un sistema integral de rendición de cuentas en el país que podemos reconocer su punto de partida en esa práctica constitucional conocida como “el estado general que guarda la administración pública del país” o “informe de gobierno”.

132

III. NORMATIVIDAD EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO EN EL SIGLO XXI

La obligación constitucional de entregar un informe sobre las cuentas del país por parte del presidente no resultaba satisfactoria desde el punto de vista de la teoría de la rendición de cuentas (González Reyes, 2011). Una práctica que puede ser manipulada por aquellos que deben someterse a ella misma, no puede considerarse legítima y mucho menos dársele el sentido que buscaría ser. Así, aunque existiese un mandato constitucional, los informes de gobierno de cada año solo abonaban a la opacidad que se vivía en el país en donde el gobierno podía proporcionar la información que él considerara conveniente a sus intereses; mientras que aquella que pudiese ser perjudicial tanto para el gobierno como para el presidente mismo, lo mejor era mantenerla en secreto. Al menos esta situación privó en el país hasta el año 2002 que aparece un nuevo marco legal que terminaría empoderando al ciudadano para hacer exigible el acceso a la información gubernamental.

El 30 de abril de 2002, el Congreso de la Unión aprobó por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y el 11 de junio del mismo año, Vicente Fox Quesada, en su calidad de presidente de la república, hizo la promulgación de la ley (Diario Oficial de la Federación, 2002: primera sección) y su publicación en el Diario Oficial de la Federación. El objetivo de esta ley era muy simple: hacer visibles las actividades del gobierno federal y sus funcionarios, así como permitir a los ciudadanos el acceso a la información vinculada con sus autoridades.

La creación de una ley de este tipo, vinculante a los servidores públicos del ámbito federal y modelo para los demás órdenes y niveles de gobierno se dio en un contexto en particular que se vivía en el país: la primera alternancia política en México. La transición a la democracia en la que México estuvo involucrado durante años culminó con la elección de un partido diferente en el poder. Dicha alternancia hizo posible que diversas fuerzas

sociales hicieran presión para que las demandas de apertura gubernamental y transparencia en la función pública se viesan materializadas con la llegada de un partido diferente al que gobernó por más de siete décadas.

La primera ley de transparencia del 2002 tendrá dos modificaciones, una en 2007 y una cirugía mayor en 2014 que llevaría a la eventual implementación de una ley general de transparencia. El tejido legal que se ha realizado desde el año 2002 en materia de transparencia y rendición de cuentas ha sido la base de una ciudadanía más participativa e involucrada en los asuntos de su gobierno, al menos teóricamente hablando.

La creación de una ley de transparencia vía el acceso a la información trajo consigo modificaciones notables en el comportamiento de los funcionarios públicos. La adecuación de sus prácticas y su forma de operación fueron alteradas ante el escrutinio público y ante la observación constante de los medios de comunicación y la sociedad en general que ahora contaban con una herramienta legal para conocer mejor el actuar del gobierno federal.

Además de los cambios actitudinales que pudiesen verse afectados por la creación de leyes de transparencia, un cambio fundamental que derivó de este proceso político y social fue la creación de una instancia ajena al gobierno, cercana a los ciudadanos y parte fundamental del Estado democrático naciente: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI). Siguiendo el modelo del órgano electoral, en México se creó una instancia especializada en el tema de transparencia y acceso a la información que sería la encargada de velar por el cumplimiento de la ley y que con el paso del tiempo se convertiría en garante de un derecho humano (el acceso a la información) y la principal pieza generadora de rendición de cuentas en el país.

De esta manera, la búsqueda de la apertura gubernamental vía las cuentas públicas se centró en dos grandes pilares que desde 2003 la han tratado de hacer funcionar: en una ley de transparencia y acceso a la información y en un órgano autónomo garante. Estos dos centros de responsabilidad han evolucionado desde 2003 a tal grado de convertirse en leyes más amplias y rigurosas y en un órgano garante constitucionalmente autónomo. Ambas piezas del andamiaje democrático mexicano resultan fundamentales hoy en día para entender una democracia más allá de meros actos electorales en donde los servidores públicos, los gobernantes y la clase política en general son capaces y están obligados a dar cuenta de sus actos. Al menos en el texto, la ley y la institución garante deberían ser capaces de generar esos cambios en su clase gobernante.



RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

La ley de 2002 y las reformas de 2007 y 2013, junto con la nueva ley de 2014 presentan diferencias en cuanto a su contenido. Si bien, todas se conducen en torno a la transparencia, cada una de ella hace énfasis en áreas específicas, coinciden en otras y se refuerzan en algunas más. Las principales características de estas disposiciones legales están orientadas en el acceso la información, la rendición de cuentas, la protección del derecho humano a “conocer” de los ciudadanos y el órgano garante que al final debe promover y proteger tanto los derechos como los procesos de transparencia gubernamental.

134

1. *Primeros mecanismos de transparencia: leyes e instituciones de 2002*

El llegar a concretar una ley en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental fue un proceso lento y pausado que inició con el reconocimiento de un derecho más de los ciudadanos, el acceso a la información. Aunque pareciera un tema relativamente nuevo en la agenda pública, el acceso a la información en México data de la década de 1970. Este derecho comparte el mismo punto de partida que la democracia procedimental. En 1977 con la promulgación de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se considera como el origen de la transición a la democracia mexicana, una reforma constitucional conllevó a que se garantizara el derecho a la información en ese mismo año (Luna Pla, 2008). Sin embargo, la diferencia entre ese derecho constitucionalmente reconocido en 1977 y el que hoy existe se encuentra en la confusa (mala) interpretación de este y en su nula regulación. Lo que se tuvo en México por más de 25 años fue un derecho limitado, restrictivo y parco en su campo de acción y disfrute.

La LFTAIPIG de 2002 fue la puerta de entrada de la transparencia en México vía el acceso a la información. Esta ley fue el primer marco normativo en la materia y fue el referente en todo el país para adherirse a la nueva corriente democratizadora en México (Fox & Hight, 2007; Sánchez González, 2018). Las reformas consecutivas eliminaron cualquier duda que se pudiese tener sobre el mismo.

Entre los puntos más importantes que se impulsaron con esta ley destacan cinco que se enlistan en el Cuadro 3 y que fueron recurrentes en las reformas consecutivas. Esta ley, como primer referente en el país, obliga a las autoridades a publicar de manera permanente y asequible toda la información referida a sus funciones diarias que realizan, así como los recursos que se emplean para llevar a cabo tales acciones. Hasta antes de la ley de

2002, la entrega de este tipo de información se creía como posesión única e intransferible de las autoridades y no de los ciudadanos.

CUADRO 3. PUNTOS RELEVANTES DE LA LFTAIPG 2002

Aspectos relevantes de la ley 2002	
Positivos	Negativos
1. Vinculante al Poder Ejecutivo y su rendición de cuentas	Sugerente para los demás poderes y falta de rendición de cuentas
2. Inclusión de sujetos obligados a la ley	Pocos sujetos
3. Reconocimiento del acceso a la información de los particulares como herramienta fundamental de la ley	Reconocimiento parcial del acceso a la información como derecho
4. Incluye dos tipos de transparencia: la activa y la pasiva, así como las excepciones a al acceso a la información	No se reconocen la transparencia clara, opaca y proactiva.
5. Se incluye un apartado de responsabilidad a las faltas de la ley	Las responsabilidades son limitadas y restrictivas.
6. Se crea un órgano garante independiente de los tres poderes y con capacidad técnica, económica y funcional para llevar a cabo sus tareas. El órgano debía estar integrado por cinco comisionados quienes conocerán de los recursos de revisión de los ciudadanos con lo que se convierte en la instancia última en materia de acceso a la información. La denominación del órgano garante sería Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI)	Exceptuando el conocimiento y resolución de los recursos de revisión, sus facultades son limitadas careciendo de sanciones hacia los infractores de la ley y teniendo que canalizar sus casos a la Secretaría de la Función Pública.

FUENTE: Elaboración propia.

Pensar la rendición de cuentas en México resulta una tarea compleja y falta de sentido cuando se contrasta con la realidad. Y es que la rendición de cuentas entendida como la interacción que se da entre dos sujetos sobre un asunto y que conlleva una sanción de uno de los sujetos hacia el otro es un proceso que no se ha podido implementar en nuestro país (López-Ayllón *et. al.*, 2007: 101-145). Esta dificultad en la falta de implementación de políticas en materia rendición de cuentas ha hecho imposible encontrar un patrón de conducta que refleje el avance de esta. El Ejecutivo

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

Federal se había visto envuelto en esta dinámica de rendición de cuentas a modo. Lo único que se conocía como rendición de cuentas por parte de los ejecutivos federales y de la administración pública federal (APF) eran los informes de gobierno que se presentaban y se siguen presentando año con año ante el Congreso de la Unión.⁴ Los informes de gobierno funcionaron como herramienta política para conocer lo que el Ejecutivo Federal había hecho, cómo lo había hecho y con cuánto lo había hecho. Al final, esta información resultaba estar sesgada por la propia autoridad.

La ley de 2002 aunque no se puede considerar como un avance notable en materia de rendición de cuentas, sí lo fue en su tarea de presionar al Ejecutivo Federal y su aparato de acción, la APF, en entregar de manera periódica la información sobre sus actividades continuas. Se avanzó en el sendero de la transparencia gubernamental permanente.

Si consideramos a la rendición de cuentas como un continuo que se conforma de los tres momentos específicos como son al acceso a la información (transparencia de la información), la justificación y la sanción de ella (Schedler, 2004; Peruzzotti, 2008), entonces podríamos advertir que la ley de 2002 empezó con esta tarea de hacer rendir cuentas al ejecutivo a través del acceso a la información y la debida transparencia de esta que generaba el ejecutivo (Crespo, 2018).

La fracción XIV del artículo 3o. de la LFTAIPG establecía como sujeto obligado a: “a) El Poder Ejecutivo Federal, la administración pública federal y la Procuraduría General de la República. A su vez, en su facción IV del artículo 4o. se establecía que era un objetivo de la ley: “Favorecer la rendición de cuentas⁵ a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados” (LFTAIPG, 2002: art. 4o.).

Esta ley contenía sólo cuatro Títulos, siendo el primero el referente a las disposiciones generales de la ley, un Título Segundo referente al “Acceso a la información en el Poder Ejecutivo Federal”, un tercero conformado por tres artículos que eran sugerentes para los demás sujetos obligados y

⁴ Se debe de aclarar que aun y cuando el Congreso de la Unión contaba con la Auditoría Superior de la Federación como su órgano técnico especializado en la supervisión del gasto público del gobierno federal, sale de este análisis bajo el supuesto de que dicha instancia se convierte en una más dentro del propio Legislativo que funciona bajo el esquema y control de tal poder, la auditoración se da cuando el proceso de gasto ha culminado (no antes o durante), no cuenta con facultades sobre el Ejecutivo ni hace copartícipes a los ciudadanos en sus tareas.

⁵ A pesar de que en la ley será la única vez que se mencione como tal a la rendición de cuentas, plantearla como un objetivo e impulsarla a partir de una de sus dimensiones y detonantes, fue un gran impulso para su promoción en el país.

un cuarto orientado a las sanciones que debía realizar el poder judicial y la SFP. Esto implica que la ley estuvo orientada en su mayoría al Ejecutivo Federal al que se le destinaron 32 artículos de los 64 que conformaban la ley. De igual manera, la mitad versaban sobre la información que debía dar y no dar el Ejecutivo Federal, los tiempos, los procedimientos para acceder a ella, así como la forma de inconformarse por la falta de ella.

El hecho de que la ley de 2002 empezara a apoyarse en la información, fue un indicio de que se empezaba a gestar un proceso de mayor magnitud en el país. No será sino hasta la reforma de 2007 cuando se detone de mayor manera la rendición de cuentas en México. En los últimos años, se han realizado diversas reformas a la Constitución y se han creado leyes orientadas a ciertos fines, en su conjunto han conformado un marco normativo constitucional que de manera incipiente ha generado ya un sistema constitucional de rendición de cuentas. La reforma al artículo 60. constitucional es una de ellas, la inclusión del DAI como detonante de la transparencia y esta de la rendición de cuentas, ha sido el factor fundamental que permite vislumbrar una naciente rendición de cuentas en el país.

Hoy en día no hay duda de que el acceso a la información como derecho debe estar garantizado por un órgano que goce de independencia plena.⁶ Ya sea que se cree una agencia específica, se designe a un comisionado o que se integre esta tarea en alguna instancia ya existente, lo que importa es que sus acciones no se encuentren supeditadas a los designios de alguna autoridad, es decir, que esta instancia no esté subordinada a ningún poder u órgano que deba controlar.

Estos órganos u organismos deben de reunir ciertas características. Una primera es la especialización, que garantiza que los tomadores de decisiones tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. El segundo elemento, no menos importante, es la imparcialidad que busca asegurar que, tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

⁶ Organismos internacionales como la OEA, *Access Info Europe*, la Corte IDH, Info Access Europe en su recomendación para España de 2010 hace alusión en su artículo 9o. que debe crearse una agencia especializada con independencia plena para garantizar el derecho de acceso a la información, consúltase *Access Info Europe*, junio de 2010, p. 8. De igual manera, la OEA en el informe de 2014 expresó y recomendó a los Estados miembros a crear instancias garantes del derecho de acceso a la información en los países de América Latina que aun carecían de una (OEA, 2015: párr. 7).

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

Pensando en esta lógica de crear una agencia independiente, especializada y capaz de garantizar la transparencia y el acceso a la información, y empezar a crear los mecanismos en materia de rendición de cuentas de los sujetos obligados por la ley es que desde la misma norma legal se dispuso la creación de un instituto de transparencia. En las definiciones de la ley de 2002 que aparecen en su artículo 3o. se establece la existencia de un Instituto Federal de Acceso a la información Pública (IFAI), y en el capítulo II del título II de la misma ley se detalla su naturaleza, estructura, conformación, sus atributos y la forma en que se relaciona con los órdenes de gobierno.

138

La propia naturaleza del IFAI resulta novedosa ya que no formaba parte fundamental del Poder Ejecutivo ni de la APF, pero tampoco era un órgano autónomo en términos constitucionales como lo eran el IFE, la CNDH o el Banco de México. La ley refería al IFAI como “un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión...” (LFTAIPG, 2002: art. 33). La diferencia de este órgano de la APF que se pretendía crear con otros de la misma APF es que sus integrantes no serían designados directamente por el presidente sin la intervención de nadie más. En la integración del IFAI intervendría tanto el presidente que haría una propuesta de comisionados y el Senado de la república se encargaría de ratificar la propuesta u objetarla (LFTAIPG, 2002: art. 34). Además, otra diferencia entre estos órganos radica en el hecho de la inamovilidad de los comisionados hasta la conclusión del periodo para el que fueron designados, a menos que se presentasen causas graves cometidas por ellos mismos (LFTAIPG, 2002: arts. 34 y 35). Este hecho hacía que el IFAI se presentase como una institución autónoma en la toma de sus decisiones, algo similar a las experiencias de órganos constitucionales autónomos como el IFE.

La institución que se configuró en la ley de 2002 y empezó a funcionar hasta 2003 cuando se conformó de manera colegiada por cinco comisionados designados por el presidente de la república y ratificados por el Senado. El IFAI concretó su conformación el 24 de diciembre de 2002 cuando el gobierno federal publicó en el DOF el decreto con el que se conformaría el IFAI (Diario Oficial de la Federación, 2002: primera sección) por cinco comisionados con duraciones diferentes en el cargo: dos fueron nombrados por siete años y tres comisionados por cuatro años con la capacidad de reelegirse estos últimos por un periodo de siete años más.⁷

⁷ Alonso Gómez Robledo y Juan Pablo Guerrero Amparán fueron los dos comisionados ratificados por el Senado para durar un periodo único de siete años, junto con ellos, el

Las principales tareas que se le dieron a ese instituto (Cuadro 4) que empezó a funcionar en 2003 fueron en dos sentidos: de carácter regulatorio y de carácter promocional. La LFTAIPG le confirió al IFAI atributos específicos (19 en total) que van desde la interpretación de la ley hasta la elaboración de su proyecto de presupuesto anual.

CUADRO 4. FACULTADES DEL IFAI, 2002

139

Principales facultades del IFAI en la LFTAIPG 2002	Herramientas para llevar a cabo sus tareas
Resolver las negativas de acceso a la información a los individuos a través de los recursos de revisión, así como a preservar el acceso a la información.	La ley faculta al IFAI para resolver sobre las negativas a las solicitudes de información de los particulares. No existen mecanismos en la LFTAIPG para obligar a los sujetos obligados a acatar las disposiciones del IFAI.
Cuidar los datos personales de particulares en posesión de dependencias y entidades federales.	No se le dieron facultades al IFAI para llevar a cabo esa tarea.
Vigilar los avances de la transparencia en el gobierno federal, así como el apego y respeto a la LFTAIPG.	El IFAI podría conocer los avances de la ley y de la transparencia en las dependencias de la APF a través de los informes anuales que los sujetos obligados deben dar por ley.
Promover y difundir la cultura de la transparencia y rendición de cuentas tanto en el gobierno federal como en la sociedad misma.	El IFAI estaba facultado para destinar una parte de su presupuesto anual para llevar a cabo campañas de culturización en materia de transparencia y rendición de cuentas a nivel de la sociedad civil, asimismo, podía entablar programas de capacitación y actualización en las dependencias del gobierno federal cuando estas lo solicitasen.

FUENTE: Elaboración propia.

Senado ratificó a José Octavio López Presa como comisionado para durar un periodo de cinco años. Consúltese su votación en el diario Reforma, 11 de octubre de 2002, p. 12-A. Horacio Álvarez de Alba fue ratificado en la misma sesión del senado para un periodo de cinco años, pero con la salvedad de que se había pedido rechazar su ratificación por parte de los partidos de oposición al gobierno panista, consúltese la nota completa en Miguel Ángel Granados Chapa, “Plaza Pública”, Reforma, 14 de octubre de 2002. La propuesta inicial del Ejecutivo contemplaba a Guillermo Velasco Azrac como comisionado del IFAI, pero su rechazo en el senado el día 10 de octubre de 2002 llevó a que el Ejecutivo Federal propusiera el día 12 de noviembre de ese año a María Marván como comisionada por cinco años, su aprobación se dio sin problema alguno (La Jornada, 2002).

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

El IFAI se configuró como una instancia última en materia de transparencia y acceso a la información en el país. Su actuar se pensó que fue de tipo quasi-jurisdiccional (Macías y Guerrero Amparán, 2004: 45) ya que resolvería recursos legales y sería capaz de emitir juicios y sanciones a los servidores públicos o dependencias que incurrieran en faltas ante la ley, además, sus decisiones no podrían ser revisadas por otra autoridad en la materia (ya que no existía tal).

140

La principal responsabilidad de este órgano recaía justamente en la protección del acceso a la información a través del conocimiento y atracción de casos. Al IFAI se le dieron las facultades para proceder de parte, más no podía proceder de oficio. Esta limitante en la ley no impedía que el IFAI pudiese hacer recomendaciones en materia de transparencia a alguna dependencia, ya que, si bien no podía llevar o continuar con un procedimiento legal a menos que lo solicitasen los particulares, sí podía llevar a cabo procedimiento de establecimiento, revisión, clasificación, mantenimiento, seguridad, manejo y protección de la información generada por las dependencias gubernamentales.

A pesar de que las resoluciones del IFAI sobre los recursos de revisión estaban pensadas en que fueran las de una última instancia en la materia y que se acataran por los interesados, la ley no disponía de recursos legales ni punitivos para que el IFAI hiciese valer esa encomienda legal. El artículo 37 de la LFTAIPG establecía que el Instituto solamente podría “Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 7o.” (es decir, en materia de transparencia). En materia de sanciones, no se incluían sanciones específicas a los servidores o dependencias transgresoras de la ley, solo se contemplaba el hecho de que en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se pudiese proceder en contra de ellos a través de la SFP.

2. La transparencia y responsabilidad del gobierno: reforma constitucional de 2007

La necesidad de una mayor protección al acceso a la información que ya era reconocido en otras partes del mundo como un derecho llevó a que en 2007 se diese una reforma constitucional en materia de transparencia que modificó al artículo 6o. para adicionarle un segundo párrafo con siete fracciones. Lo trascendental de esta reforma fue el conocimien-

to del acceso a la información como un derecho humano y dejar de lado la idea de herramienta que se había establecido en la LFTAIPG de 2002.

Aunque esta reforma no estuvo encaminada a la rendición de cuentas ya que su principal propósito fue establecer los mínimos constitucionales que deberían regir el ejercicio al derecho de acceso a la información (DAI), en realidad su contenido rebasa a este ámbito y se inscribe en una lógica más amplia relacionada con la dimensión informativa de la rendición de cuentas.

141

Para algunos, esta reforma fue un cambio “estructural” ya que reconfiguró los términos en que los habitantes del país se relacionan con sus autoridades (Carbonell, 2008) ya que el avance de la transparencia reformada en 2007 implicó un involucramiento de los ciudadanos en el conocimiento de un aparato estatal que se manejaba en la opacidad y completa secrecía hasta la llegada de las normas de transparencia en 2002. En realidad, lo que esta reforma implicó fue el establecimiento de las pautas principales que se debían seguir referentes al derecho humano consagrado en la Constitución ya que a nivel internacional estaba siendo impulsado con gran fuerza por el derecho interamericano y los organismos promotores de la transparencia gubernamental. Los aspectos relevantes de la reforma de 2007 se pueden ver en el cuadro 5.



CUADRO 5. REFORMA DE 2007

Aspectos relevantes de la reforma de 2007	
Acceso a la información	El principal cambio de la reforma radica en la transformación del acceso a la información de una herramienta a un derecho humano reconocido en la constitución misma.
Principios del derecho de acceso a la información	Además de reconocerse como derecho al acceso a la información, se reconoció que éste debe gozar y ser protegido siempre pensando en la máxima publicidad de este.

FUENTE: Elaboración propia.

La positivización de un derecho humano pasa por el texto constitucional. Al quedar plasmado en la máxima norma de un país éste adquiere un carácter general y de protección mayor que si no estuviese en la Constitución política de cualquier país. En México bastaron cuatro meses para que el Congreso de la Unión, 19 congresos locales y el Ejecutivo Federal promovieran, aprobaran y publicaran la reforma al artículo 6o. de la Cons-

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El 19 de diciembre de 2006 se presentó en la Cámara de Diputados la iniciativa que reformaba dicho artículo y que fue avalada por los coordinadores de los diversos grupos parlamentarios presentes en la cámara (Gaceta Parlamentaria, 2006: número 2155). La iniciativa con proyecto de decreto, después de su estudio en Comisiones Unidas de Estudios Constitucionales y Función Pública, fue aprobada por el pleno de la cámara el 6 de marzo de 2007 (Gaceta Parlamentaria, 2007: número 2207) y de ahí turnada al Senado de la República que fue recibida el 8 de marzo de ese año.

142

Después de 16 días en el Senado, la iniciativa fue votada en el pleno el 24 de abril de 2007 y con 111 votos a favor, fue aprobada en los términos que la envió la Cámara de Diputados y se envió a los congresos locales para buscar la ratificación y así hacer de la iniciativa de reforma constitucional legal conforme a lo establecido en la Constitución misma (Gaceta del Senado, 2007: número 101). Las observaciones y precisiones que se hicieron en el Senado estuvieron orientadas al desarrollo de la vida democrática en el país y en sus instituciones a través de la garantía constitucional de un derecho humano como lo es el acceso a la información.

La exposición de motivos del proyecto de decreto que se votó el 24 de abril contemplaba que se debía reconocer el acceso a la información como un derecho humano que estaba consagrado en tratados internacionales que había suscrito México desde la década de los años 1970. Además, establecía que el acceso a la información reconocido en la Constitución en 1977 era un derecho limitante para los ciudadanos y exclusivo de las autoridades, por ello había que transformar la ecuación. Se consideró que el acceso a la información no implicaba solo estar enterado e informado como lo había contemplado la garantía de libertad de información, sino que involucraba el hecho de acceder y disponer de la información gubernamental que se producía día con día y que al final este era el objetivo del derecho de acceso a la información: el conocimiento libre de las actividades públicas de los servidores y del gobierno mismo.

En los argumentos fundamentales del proyecto en el Senado se fijaron tres puntos importantes: 1) homogeneizar las normas legales de transparencia y los criterios de acceso a la información a nivel nacional; 2) orientar las reglas en materia de transparencia de los gobiernos locales a través de la debida protección del DAI; y 3) crear los mecanismos electrónicos a nivel nacional y en los gobiernos locales para poder acceder más fácilmente a la información gubernamental. El dictamen final que fue aprobado contempló estos tres aspectos y así fue enviado a los congresos locales para su ratificación.

El 20 de julio de 2007 se publicó en el DOF el decreto que reformaba al artículo 60. constitucional y que recuperaba el espíritu del acceso a la información como un derecho fundamental de las personas que debía ser protegido, tutelado y promovido por el Estado mismo (*Diario Oficial de la Federación*, 2007: primera sección).

El artículo 60. quedaría redactado en su párrafo segundo de la siguiente manera:

143

Artículo 60. [...]

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

La constitucionalización del derecho de acceso a la información implicó que debía precisarse de forma clara desde la misma Constitución a los sujetos obligados que podrían ser exigidos jurídicamente de dar cuenta de sus acciones. La redacción del primer principio del párrafo segundo de artículo 60. constitucional afirma que toda la información en posesión de “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y mu-

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

nicipal” es pública. Esto implica que esa redacción comprendía a todos los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, en los ámbitos federal, estatal y a los ayuntamientos, a los órganos constitucionales autónomos, con autonomía legal, e incluso a cualquier otra entidad pública federal, estatal o municipal. En los hechos, la LFTAIPG seguía orientada al Poder Ejecutivo Federal y era sugerente para los demás poderes.

144

3. *Transparencia constitucional ampliada: 2014 y los cambios constitucionales*

Los cambios legales e institucionales en México resultan frecuentes y necesarios para corregir los problemas a los que se enfrenta el país. Las modificaciones en materia de transparencia obedecen al orden político que se ve envuelto en diversos cuestionamientos cuando la sociedad se involucra y encuentra severos problemas que rebasan a la esfera del gobierno mismo. Algunos de los problemas en México durante las dos administraciones panistas (2000-2012) tuvieron que ver con el ámbito de la seguridad y de la falta de confiabilidad en las instituciones del Estado debido a actos de corrupción que parecían haberse disparado desde el primer gobierno de la alternancia en el país y que año con año seguían aumentando.

El cambio en el gobierno de la república y la segunda alternancia en el país en 2012 posibilitaron el que se hiciesen modificaciones profundas en materia de transparencia y acceso a la información. El cambio legal e institucional fue llevado por el Senado de la República. El 6 de septiembre de 2012, el senador Alejandro Encinas del Grupo Parlamentario del PRD presentó la primera iniciativa de reforma constitucional en materia de transparencia. Para el 13 de ese mismo mes, los grupos parlamentarios del PRI y del PVEM presentaron la iniciativa de reforma constitucional que había preparado el gobierno de transición del presidente electo Enrique Peña Nieto. La tercera y última iniciativa fue presentada por la senadora Lorena Angélica Rojas del Partido Acción Nacional el 4 de octubre de ese mismo año.

El proceso en el Senado duró cerca de tres meses, el 19 de diciembre de 2012 en sesión conjunta de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en materia de Transparencia se discutió y aprobó el proyecto de dictamen. Para el 20 de diciembre de 2012, el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas fue presentado en el pleno de la Cámara de Senadores el cual fue aprobado en primera lectura por

116 votos a favor (Diario de los debates, 2012) y turnado a la Cámara de Diputados para que fungiese como Cámara Revisora.

El proceso en la Cámara de Diputados no fue igual de ágil que en el Senado. La minuta con proyecto de decreto enviada por el Senado fue turnada el 21 de diciembre de 2012 a las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. En dichas comisiones el proyecto de dictamen estuvo cerca de ocho meses y sería hasta el 22 de agosto de 2013 en sesión extraordinaria que el dictamen se aprobara por la Cámara de Diputados (Gaceta Parlamentaria, 2013: número 3843). Las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados llevaron a que el 20 de noviembre de ese año el Senado aceptara tres cambios en el dictamen y este fuese votado ese mismo día por el Senado, mientras que el 26 de noviembre hizo lo propio la Cámara de Diputados y así lograron enviarlo a los Estados para ser aprobado. Para el 7 de febrero de 2014 el Ejecutivo Federal estaba publicando en el DOF la reforma constitucional a diversos artículos de la constitución en materia de transparencia (Diario Oficial de la Federación, 2014: primera sección). Entre los principales puntos, destacan los presentados en el Cuadro 6.

145



CUADRO 6. ASPECTOS DE LA REFORMA Y LEY DE 2014

Aspectos relevantes de la reforma de 2014	
Leyes	Se crea la Ley General de Transparencia Gubernamental y se abroga la ley federal de 2002 para crearse la ley nacional de transparencia. La ley es vinculante a nivel nacional y local que deberán armonizar sus marcos legales conforme a la reforma constitucional.
Transparencia	Se incluyen los dos tipos de transparencia de la ley de 2002 (activa y pasiva).
Sujetos obligados	La reforma constitucional de 2013 y las leyes generales y nacionales conocerán como sujetos obligados al Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, a los sindicatos y partidos políticos y a todos aquellos que ejerzan recursos públicos o lleven a cabo actos de autoridad.

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

146



Aspectos relevantes de la reforma de 2014	
Órgano autónomo	Se crea el INAI en sustitución del IFAI adquiriendo su reconocimiento constitucional. Su integración será de siete comisionados y conocerán de temas nacionales de acceso a la información y protección a datos personales, además, podrán atraer casos de los institutos locales.
Acceso a la información	El derecho se mantiene en los términos de la reforma de 2007.
Sanciones	Se crea un apartado especial en la ley general y nacional de sanciones a aquellos infractores de la ley que serán impuestas por el propio instituto sin necesidad de recurrir a una instancia ajena, excepto en los casos que deban conocer el ámbito judicial.
Rendición de cuentas	El órgano está plenamente facultado para hacer rendir cuentas a los sujetos obligados cuando así lo requiera.

FUENTE: Elaboración propia.

El cambio legal en el acceso a la información de 2007 dio forma a la transparencia en México y desde entonces, durante siete años (2007-2014) se mantuvo un estado de transparencia activa y pasiva con resultados diversos. La reforma de 2014 y promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) como complemento de la LFTAIPG, llevaron el acceso a la información a un nivel de entendimiento mayor que estaba orientado desde el punto de vista ciudadano pasando por la esfera gubernamental y llegando hasta la misma visión del Estado como un ente que debía practicar la transparencia.

Por un lado, el DAI pasó de estar establecido en la Constitución solamente, a quedar plasmado en la Ley General como un derecho fundamental y que debe ser protegido tanto por el Estado como por las instituciones mismas. El artículo 4o. de la ley quedó de la siguiente manera:

Artículo 4o. *El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información...*

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Fe-

deral, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley (LGTAIP, 2014: artículo 4o.)

Así, el acceso a la información dejó de ser una garantía constitucional en el discurso, a quedar plasmado como una disposición legal con los mecanismos e instrumentos suficientes para hacerlo exigible en la Ley. Esto quiere decir que se pasó de tener criterios sobre un derecho en una norma secundaria, otros sobre ese derecho en la Constitución misma del país y otros más en la recién creada ley general; la homologación de concepciones y criterios sobre el derecho de acceso a la información como un derecho humano conllevó a que este encontraste un mayor impulso para las leyes locales y reglamentación municipal que ahora debían obedecer este marco legal en la materia.

147



La idea de crear una ley general estuvo orientada a que esta estableciera las bases de tres aspectos importantes en la vida democrática del país: la transparencia activa que se debe promover desde el gobierno en cualquiera de sus instancias y desde los demás poderes del estado, el reconocimiento y garantía del derecho de acceso a la información tanto por el Estado y por los individuos como sujetos activos y la rendición de cuentas de los servidores públicos que debían llevar a cabo a través de las instancias e instituciones encargadas para ello.

La reforma de 2014 implicó un avance de gran calado concerniente a los sujetos obligados a transparentar la información relacionada con sus acciones y decisiones públicas y/o privadas. Mientras que la Ley de 2002 contemplaba a diversos sujetos obligados, pero era vinculante solo para el Ejecutivo y la APF, la reforma promovida en 2012, debatida y aprobada en 2013, así como la Ley General de 2014 establecen que los sujetos obligados serán tanto el “Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios.” (LGTAIP, 2014, artículo 6o.).

La reforma e implementación de una nueva ley en 2014 trajo consigo la transformación radical del IFAI que había estado operando desde el 2003 bajo un esquema organizacional, actitudinal y de relación con los sujetos obligados más modesto que el modelo que aprobó el cambio legal de 2014. Además de la nueva tarea de corte nacional del instituto, la re-

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

forma transformó el nombre del órgano garante para dar paso al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI en adelante). De forma interna, el INAI modificó su composición al incluir a dos comisionados más para quedar constituido por siete en total. Además, su estructura orgánica y operativa se expandió para dar respuesta a las demandas que la nueva ley le confería. Es importante señalar que el instituto adquirió la categoría y rango de órgano autónomo en la Constitución federal y con ello consiguió una de las principales potestades con que cuenta un órgano autónomo: la posibilidad de presentación de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales.

148

- Las carencias que podría presentar el INAI se encuentran en el ámbito
- de sus competencias: aunque se buscó la definitividad de sus decisiones,
- la reforma estableció que el consejero jurídico de la Presidencia de la República podrá promover juicios de revisión ante la SCJN cuando considere que una decisión del INAI viola normas de transparencia y pone en riesgo la divulgación de información delicada.⁸ A este apartado de la ley será importante darle seguimiento en los años posteriores ya que puede ser un camino por el cual se regrese a prácticas de opacidad en el país que se buscaron corregir con la ley de 2002, sus constantes reformas y la ley de 2014. El INAI cuenta con dos facultades de las que antes carecía: la capacidad de promover la rendición de cuentas en el país de forma amplia y bien enfocada; y la capacidad para castigar a los transgresores de la ley que termina siendo parte de la rendición de cuentas integral.

Por último, es preciso destacar que al facultar al instituto para castigar los actos de violación a la ley y crear una serie de instrumentos legales y punitivos, permite avanzar hacia un estado de rendición de cuentas que se buscaba desde la primera ley de 2002. Este fue el último gran avance en materia de transparencia gubernamental pensada dentro de un sistema más amplio de rendición de cuentas de los representantes electos y designados que se plasmó en la Constitución misma en 2014.

⁸ El primer juicio de revisión interpuesto por el consejero jurídico de Presidencia de la República se interpuso el 15 de julio de 2015 referente al recurso de revisión RDA 0740/15 sobre el acceso a información de itinerarios, planes de vuelos, número y nombre de tripulantes y pasajeros de la flota de la Presidencia de la República que fue catalogada como información de seguridad nacional, decisión revocada por el INAI y recurrida por el consejero Jurídico ante la SCJN (STC núm. 26, 2017).

IV. CONCLUSIONES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra dentro del grupo de constituciones de mayor espectro temático y también es la que más reformas a ellos ha tenido. En materia de transparencia del gobierno no es la excepción.

Si bien, como se presentó en estas páginas, las acciones para dar a conocer las cuentas nacionales, los diversos problemas del país y las soluciones a ellos, así como las políticas del Estado mexicano empleadas por cada administración se presentaron como un acto único de transparencia y rendición de cuentas por parte del titular del ejecutivo. Dicha acción no resultó ser suficiente en términos reales y teóricos para satisfacer las demandas de mayor responsabilidad por parte del presidente de México. Pero tampoco fue menor el aporte que los informes de gobierno dieron durante años al país. A pesar de que el manejo de la información gubernamental presentaba un producto sesgado y a modo, esta misma información permitía un primer acercamiento al gobierno federal y generar con ello una incipiente opinión pública que abonaría a lo que a inicios del siglo XXI sería la transformación radical en materia de transparencia.

Los avances que se dieron a principios del siglo XXI con relación a la apertura del gobierno fueron sumamente importantes y terminaron impactando en la Constitución, la cual los adoptó como medidas propias dándoles un rango de superioridad normativa.

La ley de 2002 fue la que creó los instrumentos e instituciones necesarias para garantizar la transparencia de la información a nivel del gobierno federal. Teóricos en la materia (Mauricio Merino, 2012; López-Ayllón, 2016) han dado cuenta de la gran importancia que implicó la promulgación en 2002 de una ley que garantizase la transparencia gubernamental, la cual, si bien no cumplía con los estándares de otras leyes en el mundo, si fue una ley que generó un punto de partida en el tema y a partir de la cual se puede hablar de un derecho a la información concerniente a todos los ciudadanos mexicanos y que no es restrictivo para unos cuantos y de un estado permanente de transparencia en el orden del gobierno federal.

El impacto que tuvo la ley de 2002 en materia de transparencia fue de tal magnitud que llevó a los legisladores a trasladar al derecho de acceso a la información la Constitución misma. Algunos análisis al respecto de la reforma de 2007 consideran que con ella se sentaron las bases para una nueva política de transparencia gubernamental, la cual fue encaminada hacia la rendición de cuentas de “todas las autoridades en los diferentes

149



RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

órdenes de gobierno” (Carbonell, 2012: 1). Si bien es cierto que esta reforma permitió ampliar y clarificar el ámbito de protección y disfrute del derecho de acceso a la información, no puede considerarse que a partir de ella se crean las bases que encaminen a una rendición de cuentas más clara, en especial porque la ley de 2002 ya había iniciado ese proceso. Ambas leyes y reformas (2002 y 2007) se pueden aportaron elementos suficientes para la construcción de este proceso inacabado: la ley de 2002 creó las instituciones y procedimientos que garantizarían el ejercicio del derecho a la información y la reforma de 2007 estableció “el estándar mínimo del ejercicio del derecho y sentó los principios de la política de transparencia gubernamental” (Carbonell, 2012: 4).

Mientras que los informes de gobierno estaban completamente desvinculados del interés ciudadano y se encontraban bajo el control del presidente que tenía poder suficiente debido al nulo control constitucional sobre este asunto, los mecanismos normativos legislados desde 2002 hasta 2014 no permiten tal margen de discrecionalidad al momento de procesar y presentar la información. Llegar a este punto implicó el reconocimiento expreso del derecho a la información como llave de acceso a la esfera pública que envuelve al gobierno.

La importancia que se le da en la literatura al derecho a la información (Fox & Haight, 2007) estriba en tres razones importantes: por un lado, el hecho de que la ciudadanía ejerza un supervisión constante a través de la información genera una amenaza constante a los gobernados de ser castigados por medio del voto o sanción administrativa, lo cual conlleva a un ejercicio honesto del poder; por otro lado, si se desea una democracia participativa, es necesaria una ciudadanía bien informada sobre el funcionamiento de su gobierno y para ello, la información verdaderamente confiable proviene del interior del mismo gobierno; y por último, el acompañamiento por parte de la sociedad civil organizada en la labor de gobernar de las instituciones encargadas de ello, hacen que estas tengan un desempeño adecuado, generando un sistema de rendición de cuentas tanto horizontal como social.

Lo que se puede destacar de estas tres razones sobre la importancia del derecho a la información es la idea de un fortalecimiento a la democracia a partir de un empoderamiento ciudadano que conlleve a una adecuada rendición de cuentas. La reforma constitucional de 2007 y la de 2014 parecieran haber adoptado estas tres razones para incorporar al acceso a la información y protegerlo como un derecho humano que permitiría restablecer el vínculo entre el agente y el principal, o lo que es mejor entendido como la relación gobernante-gobernado en donde el que gobierna no lo hace sin

supervisión alguna y el que es gobernado no se deslinda por completo de los asuntos públicos y está constantemente exigiéndole cuentas claras a su representante (Przeworski, 2015).

Resulta vital seguir insistiendo en que la protección del derecho de acceso a la información, la promoción de la transparencia y la constante generación de una rendición de cuentas responsable así como la creación de los mecanismos que articulen este derecho son necesarios para seguir avanzando en sociedad. El siglo XX nos dio una lección sobre lo que no debemos tener en materia de transparencia a nivel constitucional. La lección fue aprendida y los esfuerzos emprendidos en las dos primeras décadas del siglo XXI parecieran girar en torno a una modernización de los mecanismos constitucionales capaces de hacer exigible de responsabilidad a todos los niveles y órdenes de gobierno.

El que pueda ser operable y garantizable lo escrito en la Constitución depende en gran medida de la sociedad misma y de su deseo por involucrarse en la vida pública. Dejar de lado los beneficios y responsabilidades que nos dan estos mecanismos de empoderamiento ciudadano a través de la transparencia y rendición de cuentas del gobierno (en plena fase de implementación) es desvirtuar las bondades que nos ofrecen como sociedad y regresar a estados de opacidad en donde la información se convierte en propiedad exclusiva (nuevamente) del gobierno no de la sociedad.

151



V. FUENTES DE INFORMACIÓN

- BALTAR MACÍAS, A. y GUERRERO AMPARÁN, J., 2004, "El Instituto federal de acceso a la información pública: la construcción institucional", en CONCHA CANTÚ, H. (coord.). *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, IJJ.
- CARBONELL, Miguel, 2008, *El régimen constitucional de la transparencia*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CARBONELL, Miguel, (ed.), 2012, *El futuro del IFAI: consideraciones sobre su autonomía constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CANTO SÁENZ, Rodolfo, 2017, "Participación ciudadana, pluralismo y democracia" *Tla-melaua*, 10 (41), pp. 54-75; disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-69162017000100054&lng=es&tlng=es, consultado el 11 de agosto de 2021.
- CRESPO, José Antonio, 2018, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, México, ASF. de Gómez Pérez-Arados, Carlos Gil, 2013, "¿Qué de-

RAMIRO DANIEL SÁNCHEZ GAYOSSO

mocracia tenemos?, Democracia real y democracia liberal representativa” *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, vol. 40, núm. 4, pp. s/f, ISSN; 1578-6730; disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18153270004>, consultado el 12 de agosto de 2021.

EMMERICH, Gustavo, 2005, “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en *Democracia y transparencia*, Sinergia, núm. 5, nov. 2005.

- 152 FERREIRO YAZIGI, Alejandro, 1999, “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, ponencia presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción, Dubai.

- FLORES LLANOS, Ulises, 2006, *El derecho a la información o las nuevas reglas para la secrecía: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, México, FLACSO México.

FOX, Jonathan, 2006, “Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas” en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 13(27), pp. 33-68.

FOX, Jonathan & HAIGHT, Libby, (eds), 2007, *Mexico's Right-To-Know Reforms. Civil Society Perspectives*, México, Woodrow Wilson International Center for Scholars-Fundar.

GONZÁLEZ REYES, Max, 2011, “El Informe Presidencial: de la opulencia al ocaso del presidencialismo” en *Estudios políticos*, México, núm. 24, pp. 55-76; disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162011000300004&lng=es&tlng=es, consultado el 13 de agosto de 2021.

MERINO, Mauricio, 2012, *La segunda transición democrática en México: esfuerzos, tropiezos y desafíos de México en busca de un sistema completo, articulado y coherente de rendición de cuentas*. México, Wilson Center-Comexi.

SCHEDLER, Andreas, 2004, *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI, Cuadernos de Transparencia, núm. 3.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, 2016, “El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera”, en PESCHARD, Jacqueline (coord.), *Hacia el sistema nacional de transparencia*. México, IIJ-SUT.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. y HADDOU, A, 2007, “Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México” en *Gestión y política pública*, vol. XVI, núm. 1, 2007.

LUNA PLA, Issa, 2008, “Estudio de caso: legislación federal del derecho de acceso a la información en México”. En ZALAQUETT, J. y MUÑOZ, A. (edits.). *Transparencia y probidad pública. Estudios de caso de América Latina*. Chile, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

- LUNA PLA, Issa & BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, Antonio, (coords), 2016, *Gobierno abierto y el valor social de la información pública*, México, IIJ-UNAM
- O'DONNELL, Guillermo, 1997, "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en *Nueva sociedad*, 152, pp. 143-167.
- O'DONNELL, Guillermo, 1999, "Horizontal accountability in new democracies" en SCHEDLER *et al.* (eds.) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers, pp. 112-125. 153
- O'DONNELL, Guillermo, 2010, *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.
- PERUZZOTTI, Enrique, 2008, *Marco conceptual de la rendición de cuentas*. Buenos Aires, Olacefs.
- PINHO DE OLIVEIRA, María Fátima, 2020, "Gobierno Abierto y Participación Ciudadana. Algunas normas necesarias en Venezuela", en *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, 5(15), pp. 63-88. Epub 04 de agosto de 2020, disponible en <https://doi.org/10.32870/dgedj.v5i15.255>.
- PRZEWORSKI, Adam, 2015, "Acerca del diseño del Estado. Una perspectiva principal-agente", en ACUÑA, C. & CHUDNOVSKY M. (coords.). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*, Argentina, CAF.
- SÁNCHEZ GAYOSSO, Ramiro Daniel, 2018, *La toma de decisiones del Instituto de Transparencia y Rendición de Cuentas de México: un análisis de los perfiles, aprendizajes y resultados, 2003-2015*, México, UAM.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, 2018, *Administración Pública y reforma del Estado en México*, México, Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios del Futuro.
- SOSA, José, 2011, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, BBAPDF-Siglo XXI.

Hemerografía

Reforma, 11 de octubre de 2002

Reforma, 14 de octubre de 2002.

La Jornada, 13 de diciembre de 2002.