

4^{to} certamen
de Ensayo
en materia de **Transparencia**
y **Acceso a la Información Pública**

1er. 2ndo. y 3er. Lugar

Presentación

La Junta de Gobierno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo tiene el agrado de presentar en esta ocasión, la compilación que contiene los trabajos ganadores de los tres primeros lugares del Cuarto Certamen de Ensayo en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Cabe destacar que este certamen de ensayo que el ITAIPQROO realiza año tras año, se va posicionando cada vez más en el interés de estudiantes de nivel profesional, académicos, investigadores e intelectuales de todo el país, lo anterior, derivado de una convocatoria con cobertura nacional.

Recibimos en 2010, 26 trabajos provenientes de diversos Estados de la República Mexicana, todos con una gran calidad y nivel. También es importante resaltar que en esta edición del certamen, participaron más mujeres que en años anteriores, incluso algunas de ellas con dos ensayos cada una, abordándose las temáticas de la convocatoria de la siguiente manera: transparencia (8), rendición de cuentas (1), acceso a la información pública (2), protección de datos personales (2), combate a la corrupción (4), ética en el servicio público (2), participación ciudadana y buen gobierno (6).

De lo anterior se deduce una ciudadanía mucho más interesada en participar para que la transparencia y la rendición de cuentas sean aspectos inherentes e impostergables en el servicio público, al mismo tiempo que reclama su derecho de Acceso a la Información Pública. Temas sustanciales en nuestro país que tendrán que ventilarse de acuerdo a las leyes existentes y de las cuales también ya se hace un análisis y respectivas propuestas para su modificación.

La Honorable Junta de Gobierno del ITAIPQROO, conformada por su Consejero Presidente, Lic. José Orlando Espinosa Rodríguez y Consejeras Ciudadanas M.D.C. Leyda María Brito Alpuche y Lic. Cintia Yrazu De la Torre Villanueva, ha puesto su mejor esfuerzo en seguir promoviendo la participación de la ciudadanía lo que se ve reflejado en este tipo de acciones. Siendo precisamente la Consejera M.D.C. Brito Alpuche la responsable de este evento y la Lic. Evelyn Novelo Mólgora, Gestora de Innovación y Desarrollo Institucional, coordinadora del mismo.

Asimismo, es de reconocer la labor exhaustiva que realizaron los miembros del Jurado Calificador conformado por el C. Lic. Jorge Alberto Chan Cob, el C. Óscar González y la Mtra. Alicia del Socorro Pérez Rodríguez. No obstante, el trabajo no quedó sólo en evaluar los ensayos, seleccionar y premiar a los ganadores en un evento sobresaliente, sino en hacer la compilación de los tres primeros lugares para llevar a cabo la publicación que hoy ponemos en sus manos, en un esfuerzo importante por promover y difundir los resultados del quehacer cotidiano del ITAIPQROO, refrendando nuestro compromiso de participar de manera proactiva y propositiva en la construcción de una cultura de la Transparencia, la Rendición de Cuentas y el Acceso de todos y todas a la Información Pública.

Por tu derecho a saber



Registro ISBN (Número Internacional Normalizado del Libro) ante la Dirección de Reservas de Derechos del Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR) EN TRÁMITE, según formato de solicitud de asignación de número ISBN-02-A, de fecha 14 de enero de 2011, recibido en las oficinas del INDAUTOR el 25 de enero de 2011 y al que se le asignó el número de trámite 024839 y número de folio 000041.

Índice

Primer Lugar..... pág. 6
por Carlos Marcelo Baquedano Gorocica

Segundo Lugar pág.30
por José Edgar Marín Pérez

Tercer Lugar..... pág. 60
por Andrés Ortiz Bueno



Carlos Marcelo Baquedano Gorocica / Primer Lugar

SEUDÓNIMO: MICHAEL CLAYTON

Nombre del ensayo:

*LA OPACIDAD EN LA DIETA POSMODERNA DE LOS MEXICANOS;
PROBLEMAS DERIVADOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE
PRODUCTOS ALIMENTICIOS QUE CONTIENEN TRANSGÉNICOS.*

Licenciado en Derecho por la Universidad de Quintana Roo (UQROO) y Maestro en Derecho por la Universidad Autónoma de México (UNAM). Es especialista en Legislación Ambiental y de Recursos Naturales encargado de la Subdelegación Jurídica de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en la zona sur de Quintana Roo. Se ha desempeñado como agente del Ministerio Público del Fuero Común, adscrito a la Unidad Especializada para la Atención de Recomendaciones de las Comisiones Nacional y Estatal de Derechos Humanos de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo. Ha participado como consultor jurídico en el bufete gratuito de la Universidad de Quintana Roo y también ha sido asesor Jurídico del Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Estado de Quintana Roo. En la UQROO ha sido catedrático de diferentes materias entre las que se incluye Derecho Internacional Público, Sistemas Jurídicos Contemporáneos, Derecho Ambiental, Técnicas de Investigación Jurídica y Derecho Constitucional. Ha publicado ensayos, entre los que destacan La aplicación de la justicia restaurativa en los Estados Unidos de América, La resolución judicial de los medios de impugnación y defensa en materia administrativa como herramienta para preservar el estado de derecho, y El procedimiento de evaluación de impacto ambiental como medio de defensa de los intereses difusos.

Los hábitos alimenticios de los mexicanos y el impacto de la globalización.

Carlos Marcelo Baquedano Gorocica / Primer Lugar

El tema de la globalización ha venido a cambiar muchos de los esquemas, conceptos y modelos tradicionales del Derecho y la teoría del Estado, sin embargo no tan solo en este ámbito dicho fenómeno ha tenido repercusión, sino también podemos ver su impacto en áreas como la cultura y aún en los hábitos alimenticios. La globalización y sus consecuencias sin duda han causado un enorme efecto en el mundo entero, pues abarca una serie de nexos e interacciones cuyas consecuencias se resienten hasta en los lugares más distantes del planeta, asimismo los procesos globalizantes tienden a crear una uniformidad en la población mundial, lo cual se extiende a todos los aspectos de una comunidad tanto sociales como culturales¹. En ese orden de ideas podemos percatarnos del largo alcance que tiene dicha situación, que incide aún en las áreas menos pensadas de una sociedad, en este caso la dieta y los hábitos alimenticios. Los mexicanos hemos sido una sociedad que tradicionalmente se ha alimentado a través de una dieta basada en el maíz, cereales, leguminosas y diversas carnes, forma de alimentación que nos hizo gozar de buena salud por varios años, hasta que fuimos alcanzados por el brazo de las grandes transnacionales del “fastfood” lo que vino a trastornar drásticamente nuestra dieta. La Secretaría de Salud señala que el consumo de frutas y verduras en la dieta de los mexicanos es mínimo, lo que se traduce en un pobre consumo de fibras y antioxidantes y una alta ingesta de productos industrializados².

Una de las grandes puertas que nuestro país abrió a la globalización fue la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, por medio del cual se incentivó el ingreso a México de empresas y productos relacionados con el área de los alimentos. Como podemos observar, en realidad la globalización ha tenido una gran influencia en la modificación de la dieta y los hábitos alimenticios de nuestra sociedad o mejor dicho como una vindicación de la idea de aldea global en propiciar una tendencia orientada hacia generar hábitos alimenticios comunes, lo que

1 Esta idea es descrita ampliamente por Kaplan en el texto, Estado y globalización, 1ª edición, México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 307.

2 Información proporcionada por la Secretaría de Salud mediante el oficio: Cenavece/05929/08 de fecha 30 de Mayo del 2008.

a su vez ha redundado en un mayor consumo de productos manufacturados por diversas empresas transnacionales.

Una constante en diversas transnacionales dedicadas al rubro de los alimentos es la utilización de Organismos Genéticamente Modificados (a los que nos referiremos a partir de ahora como: OGM'S), utilizando técnicas de Biotecnología para el mejoramiento de especies vegetales haciéndolas resistentes a plagas o incluso modificando sus propiedades nutrimentales, tan solo por mencionar algunos ejemplos. A pesar de que lo antes mencionado puede sonar tomado de una película de ciencia ficción, en realidad se sabe que actualmente ya existen en los estantes de las tiendas y supermercados del país productos transgénicos que se comercializan de forma habitual. En este punto es importante clarificar que el propósito del presente trabajo no es iniciar una cacería de brujas en contra de empresas transnacionales del sector alimentario, sino reflexionar sobre la importancia del derecho a la información de los consumidores.

En ese mismo orden de ideas debe mencionarse que la legislación en materia de regulación de OGM'S presenta una problemática que obstaculiza y torna opaco el derecho de acceso a la información de los consumidores a saber qué productos de los que adquiere en una tienda o supermercado los contienen en su composición, pero de dicha circunstancia nos ocuparemos en un apartado subsiguiente.

El Origen de los productos transgénicos y su regulación en el ordenamiento jurídico mexicano

En los últimos años la aplicación de tecnologías como la transgénesis han generado un debate de proporciones mundiales en torno a los beneficios y perjuicios que se producen, sobre todo tratándose de productos destinados al consumo humano. En el ámbito científico y tecnológico, como se ha mencionado con antelación, se han dejado ver claramente los efectos de este fenómeno mundial que es la globalización. Dicha circunstancia tiende a un amplio uso de la ciencia y la técnica, haciendo énfasis en la aplicación de los conocimientos a través de la tecnología con el objeto de mejorar la calidad de vida del ser humano, aunque lamentablemente no ocurre así en todos los casos. La llamada Revolución Verde, marcó el inicio de la aplicación de la ingeniería genética, con el diseño de procedimientos sistemáticos que tomaban como base la tipificación de la variabilidad natural, la mutación, la recombinación sexual por cruzamiento, la hibridación y la selección progenie. Como resultado de lo anterior, se obtuvieron plantas con características especiales, conteniendo frutos más grandes, con mejor apariencia y sustancialmente más nutritivos,

además de ser proclives al crecimiento acelerado. De esta manera, se obtuvieron mejoras como la mayor vida comercial de los productos, su resistencia a condiciones climatológicas extremas, como las heladas y sequías, presentando una resistencia a herbicidas y una potencial defensa contra plagas e insectos, lo que se tradujo en considerables incentivos económicos.

Más tarde, los alimentos transgénicos hicieron su aparición, de entre los que figuraron en primer orden el tomate, la soya y el maíz, sin previos estudios que proporcionaran certeza sobre la seguridad en su consumo. Es por ello que en el ámbito internacional, el uso de estos métodos se ha cuestionado severamente, dando lugar a posturas diametralmente opuestas en el sentido de evaluar sus beneficios o perjuicios finales. En esos términos, es posible identificar una polarización de posturas al respecto: por un lado quienes consideran que es peligroso el uso de OGM'S, ya que puede poner en riesgo la seguridad y la diversidad biológica de especies endémicas además de que, tratándose de alimentos transgénicos para el consumo humano, también pueden causar riesgos en la salud y por otra parte, se sostiene que son amplios los beneficios que importa el uso de organismos genéticamente modificados, toda vez que representa una alternativa para incrementar la productividad al tiempo que se reducen los costos.

Si bien es cierto que existen ventajas y desventajas que han polemizado el tema del uso de los OGM'S alrededor del mundo, es inminente contar con un sustento científico claro que nos permita tener un veredicto lo más aproximado a la realidad que aclare los puntos ambiguos sobre la afectación que el consumo de productos genéticamente modificados puede causar en los seres humanos, toda vez que los efectos en la salud son desconocidos y la seguridad de esos alimentos no ha sido probada.

En México, desde el inicio de la década de los noventa, derivado de la experiencia internacional, nuestro país adoptó normas supranacionales, a través de la firma de varios convenios y tratados internacionales. Así, en 1993, el Senado de la República ratificó el Convenio sobre la Diversidad Biológica, de cuyo contenido se desprendió el análisis del uso y desarrollo de la biotecnología moderna, y el aprovechamiento de recursos biológicos y genéticos de especies que conforman la biodiversidad del planeta. En consecuencia de lo anterior, el Protocolo de Cartagena³, adoptado por más de 130 países en el año 2000, fue ratificado por México el veinticuatro de mayo de 2002. También figura entre los instrumentos

3 Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Cabe destacar que el texto del convenio, fue concretado en Nairobi, en mayo de 1992, quedando abierto a su firma a partir del mismo año en Río de Janeiro, en ocasión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED). Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993. Actualmente es el instrumento internacional más importante en materia de diversidad biológica.

internacionales, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, firmado por 150 países en 1992, en la llamada “Cumbre de la Tierra”, y que tuvo por objeto promover el desarrollo sostenible, reconociendo que la diversidad biológica está integrada no sólo por plantas, animales y microorganismos, sino que abarca también a las personas y a la necesidad inminente de proporcionar seguridad alimentaria y medio ambiente ecológicamente equilibrado.

Éstos y otros mecanismos nacionales e internacionales, no han sido suficientes para tener una regulación adecuada de los organismos genéticamente modificados. Lamentablemente la desinformación sobre el tema, control y etiquetado de estos productos hacen imposible que una persona pueda decidir libremente sobre su consumo, no obstante el hecho de que el derecho internacional establece la garantía para todo individuo de contar con una alimentación adecuada, lo que sirve de argumento válido para aplicar un control estricto frente a la valoración de todos los alimentos transgénicos, con el objeto de verificar si son susceptibles de provocar daños o si representan al menos un riesgo considerable de hacerlo.

En el ámbito nacional y con el fin de vigilar el desarrollo y comercialización de los organismos genéticamente modificados, fue creada en nuestro país la Comisión Interinstitucional de Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), integrada por representantes de las Secretarías de Salud, Economía, Educación, Hacienda, Agricultura y Marina, con la finalidad de aplicar y vigilar el estricto cumplimiento de la normatividad vigente en la materia. Así, el Estado mexicano, prevé la obligación para las empresas biotecnológicas de informar, entre otras cosas, sobre el desarrollo de organismos genéticamente modificados y sus derivados, solicitando la expedición de registros fitosanitarios y el uso de material genético para programas experimentales y combate de plagas; exigen a las empresas presentar estudios sobre inocuidad y estabilidad; establecen criterios para el etiquetado y comercialización de los productos genéticamente modificados, entre otras diversas cuestiones.

Dentro del sistema jurídico mexicano la regulación específica respecto de los OGM'S se prevé en la Ley de Bioseguridad para el Manejo de Organismos Genéticamente Modificados la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 18 de marzo del año 2005 y su Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 19 de marzo del año 2009. No obstante, antes de continuar con un breve análisis expositivo de la referida norma y con la finalidad de ubicarnos dentro del contexto que ésta regula consideramos pertinente aportar las siguientes definiciones y comentarios. La ingeniería genética es una

“especialidad científica que manipula el material genético⁴” y por alimento transgénico se entiende a todo aquel que procede de organismos genéticamente modificados directa o indirectamente en su proceso productivo. En ese mismo orden de ideas, de acuerdo a Kubli-García⁵ un OGM consiste en lo siguiente:

“A grandes rasgos un organismo genéticamente modificado se logra insertando en una célula madre una secuencia distinta de DNA, la cual “ordena” características distintas al futuro organismo, dando lugar a una forma novedosa de vida por tener una combinación nueva de material genético.”

Por otra parte, la Ley de Bioseguridad para el Manejo de Organismos Genéticamente Modificados aporta la siguiente definición legal al respecto (artículo 3 Fracción XXI):

XXI. Organismo genéticamente modificado: Cualquier organismo vivo, con excepción de los seres humanos, que ha adquirido una combinación genética novedosa, generada a través del uso específico de técnicas de la biotecnología moderna que se define en esta Ley, siempre que se utilicen técnicas que se establezcan en esta Ley o en las normas oficiales mexicanas que deriven de la misma.

En esa tesitura y una vez que contamos con una perspectiva clara respecto de la naturaleza de los OGM ´S podemos vislumbrar la importancia de su debida regulación. La ley de referencia establece en su artículo 1 el objeto de dicho ordenamiento de la siguiente manera:

ARTÍCULO 1.- La presente Ley es de orden público y de interés social, y tiene por objeto regular las actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados, con el fin de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que estas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y a la diversidad biológica o a la sanidad animal, vegetal y acuícola.

Así, como podemos observar la aplicación de dicha legislación persigue el orden público y el interés social, situación que a pesar de sonar simplista resulta relevante al momento de accionar derechos sociales tales como el derecho a la información de los consumidores. En su artículo 10 la Ley en comento señala como autoridades competentes en la materia a las siguientes Dependencias de la Administración Pública Federal:

4 Alejandra Folgarait, Manipulaciones genéticas, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1992, p. 136.

5 Kubli-García Fausto, “Movimiento transfronterizo de Organismos Genéticamente Modificados”, Panorama Internacional del Derecho Mercantil Tomo I, Quintana Adriano Elvia Arcelia, Coordinadora, 1ª edición, México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. p. 181

ARTÍCULO 10.- Son autoridades competentes en materia de bioseguridad:

I. La SEMARNAT;

II. La SAGARPA, y

III. La SSA.

La SHCP tendrá las facultades que se establecen en esta Ley, en lo relativo a la importación de OGMs y de productos que los contengan.

Bajo esa misma línea de pensamiento, encontramos que el artículo 32 de la referida norma prevé las actividades que requerirán autorización por parte de alguna de las autoridades competentes en la materia, lo cual se establece bajo el siguiente catálogo:

ARTÍCULO 32.- Requerirá de permiso la realización de las siguientes actividades:

I. La liberación experimental al ambiente, incluyendo la importación para esa actividad, de uno o más OGMs;

II. La liberación al ambiente en programa piloto, incluyendo la importación para esa actividad, de OGMs, y

III. La liberación comercial al ambiente, incluyendo la importación para esa actividad, de OGMs.

De igual forma en el artículo 91 de la legislación de referencia, se enumeran los OGM'S que requerirán de autorización, lo cual se establece de la siguiente manera:

ARTÍCULO 91.- Los OGMs objeto de autorización son los siguientes:

I. Los que se destinen a su uso o consumo humano, incluyendo granos;

II. Los que se destinen al procesamiento de alimentos para consumo humano;

III. Los que tengan finalidades de salud pública, y

IV. Los que se destinen a la biorremediación.

Para los efectos de esta Ley, también se consideran OGMs para uso o consumo humano aquellos que sean para consumo animal y que puedan ser consumidos directamente por el ser humano.

Por otra parte, resulta importante señalar que en la fracción XV del artículo 9 de la normatividad en comento se incorpora el principio precautorio, que es una figura tomada del Derecho Ambiental y que grosso modo establece que cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del ambiente⁶. En ese orden de ideas y desde una perspectiva general podemos percatarnos que la Ley en comento, establece un marco jurídico básico para la regulación de las

6 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992, Principio 15. En materia de Bioseguridad el principio precautorio se prevé en la fracción IV del artículo 9 del Protocolo de Cartagena del cual México forma parte.

actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos genéticamente modificados. Cómo señalamos en líneas anteriores el pensar que el día de hoy la tecnología permita modificar la información genética de un organismo suena como a una historia de ciencia ficción tomada de algún libro de Isaac Asimov, no obstante resulta ser tan real que el propio derecho ha tenido que intervenir regulando el uso de la tecnología capaz de lograr dichas alteraciones.

La problemática en cuanto al acceso a la información de productos alimenticios que contienen transgénicos.

El valor del conocimiento ha sido relacionado tradicionalmente con un alto costo o incluso dentro de la mitología grecorromana con una calamidad, basta recordar la historia de Prometeo quien desafió a Zeus dando acceso a los hombres al conocimiento sobre el uso del fuego, lo que le acarrió una condena de por vida sentenciándosele a ser encadenado a un risco, desnudo y soportando las inclemencias del tiempo, además de que un águila acudía a diario a roerle el hígado ¡sin duda un precio demasiado alto por otorgar el acceso a la información! Pareciera que el derecho de acceso a la información pública o derecho a saber, tanto en nuestro país como en el resto del mundo, corrió en sus prolegómenos una suerte similar a la del titán helénico pues se pensaba que el hecho de otorgar información pública al ciudadano equivaldría a que el Estado se condenara a sí mismo, no obstante con el paso de los años se demostró lo contrario pues hoy sabemos con certeza que la circunstancia de que la autoridad transparente la información que genera o resguarda lejos de condenarla o autodestruirla, fortalece y democratiza su gestión.

En México desde 1977, se incorporó al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos un pequeño párrafo que estableció: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Dicha reforma causó diversas interpretaciones y controversias al respecto, principalmente sobre la naturaleza y el alcance del derecho ahí establecido, no obstante tal prerrogativa no se reglamentó adecuadamente sino hasta la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Diario Oficial de la Federación de fecha 11 de Junio del año 2002. En ese mismo ámbito el panorama no resulta distinto, como señala Mendel hasta 1990 únicamente 13 países del mundo contaban con leyes en materia de acceso a la información pública, siendo que actualmente cerca de 60 Estados han aprobado

legislación al respecto y aproximadamente 30 se encuentran en el mismo proceso. En el ámbito internacional encontramos un importante sustento y antecedente para el derecho de acceso a la información pública en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 1948, así como en lo señalado en el párrafo 2 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; disposiciones que a la letra establecen:

19.- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión...

19.-...

1.-...

2.- Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Desde un punto de vista doctrinal Villanueva define el derecho en comento de la siguiente manera:

“...el derecho de acceso a la información pública puede definirse como la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática.”⁷

Por su parte López Ayllón⁸, considerando la doctrina jurídica alemana, estima que el derecho de acceso a la información es un “derecho social fundamental” en el sentido de que a la libertad negativa que suponen las libertades fundamentales, se suma la acción positiva por parte del Estado. Lo anterior no resulta ocioso pues de dicha clasificación de prerrogativas, así como de su naturaleza, podemos considerar elementos de suma relevancia para una tutela adecuada del derecho en comento. Así, debemos señalar que los llamados derechos económicos, sociales y culturales, pueden definirse de acuerdo a Abramovich y Curtis como:

7 Villanueva Ernesto, Derecho de Acceso a la Información en Latinoamérica, 1ª edición, México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. XXIV

8 López Ayllón Sergio, comentario al artículo 6º constitucional en: Constitución Política de los Estados Unidos comentada y concordada Tomo I, 19ª edición, México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 143

“...un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado, aunque en este caso las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos.”⁹”

En esa línea de pensamiento, este tipo de prerrogativas, se caracterizan por un elemento fundamental que consiste precisamente en un deber del poder público a favor del ciudadano. Por otra parte, a efecto de poder abundar en el presente punto es de importancia señalar los cuatro niveles de obligaciones del Estado señalados por Van Hoof, mismos que son referidos por los autores antes citados, y cuya clasificación consiste en: obligaciones de respetar, obligaciones de proteger, obligaciones de garantizar y obligaciones de promover el derecho en cuestión¹⁰. Ahora bien, Van Hoof define cada nivel de la siguiente manera:

- Obligaciones de respetar: Se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el goce del derecho. (sic)
- Obligaciones de proteger: consisten en impedir que terceros injeriran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes.
- Obligaciones de garantizar: suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede ejercerlo por sí mismo.
- Obligaciones de promover: se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien¹¹.

En ese orden de ideas, dentro de la teoría de esta categoría de derechos, el actuar estatal juega una parte fundamental para su correcta tutela y ejercicio, garantizando el acceso a los bienes que se protegen. Por otra parte y a efecto de abundar un poco más respecto de la responsabilidad gubernamental en la materia, podemos partir de la clasificación realizada por Pisarello respecto de las garantías de los derechos sociales, en la cual identifica:

- Garantías Institucionales: aquellos mecanismos de protección de los derechos encomendados a las instituciones o poderes públicos.
- Garantías extra-institucionales o sociales: aquellas en las que el resguardo de los derechos se coloca, ante todo, en cabeza de sus propios titulares.

Subdividiendo a su vez las garantías institucionales en:

- Garantías políticas: aquellos instrumentos de tutela encomendados a órganos legislativos y ejecutivos;

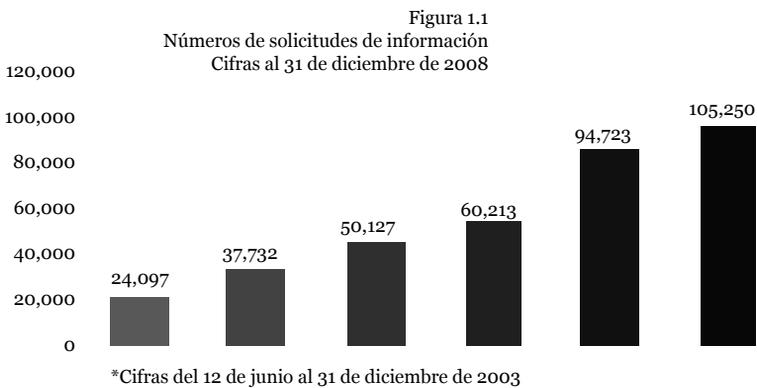
9 Abramovich Víctor, Courtis Christian, Los derechos sociales como derechos exigibles, 2ª edición, España, Madrid, Trotta, 2004, p. 25

10 Idem, pp. 28-29

11 Idem.

- Garantías semi-políticas: confiadas a órganos externos y en cierto modo independientes de los órganos legislativos y ejecutivos, pero con funciones básicamente de control político;
- Garantías jurisdiccionales: confiadas a tribunales independientes de los órganos políticos que pueden recibir denuncias de vulneraciones y cuentan con alguna capacidad de sanción para imponer sus decisiones; y
- Garantías semi-jurisdiccionales, encomendadas a órganos que actúan como si fueran tribunales, que pueden, en ocasiones, recibir denuncias o tramitar recursos, pero no poseen facultades de sanción jurídica en sentido estricto¹².

Con el andamiaje doctrinal antes señalado, podemos identificar algunos mecanismos a través de los que el poder público puede y debe propiciar la tutela de los derechos sociales al interior de su organización administrativa. Del sustento teórico antes enunciado es posible observar la relevancia de considerar al derecho de acceso a la información pública como un “derecho social” ya que no es baladí precisar que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover el derecho de acceso a la información pública, debiendo otorgar asimismo al ciudadano la legitimación suficiente para acceder a medios jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales a efecto de exigir la entera satisfacción de la prerrogativa en comento. Cabe destacar que en México el ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental ha cobrado fuerza dentro de la ciudadanía, al menos así lo demuestra la información proporcionada por el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) que en su sexto informe de labores rendido ante el H. Congreso de la Unión reporta que en el año 2008 se ingresaron 105, 250 solicitudes a la Administración Pública Federal, en comparación con las 24, 097 que se generaron en el año 2003¹³, tal como se muestra en los siguiente gráficos:



12 Pisarello Gerardo, Los derechos sociales y sus garantías, España, Madrid, Trotta, 2007, p. 113.

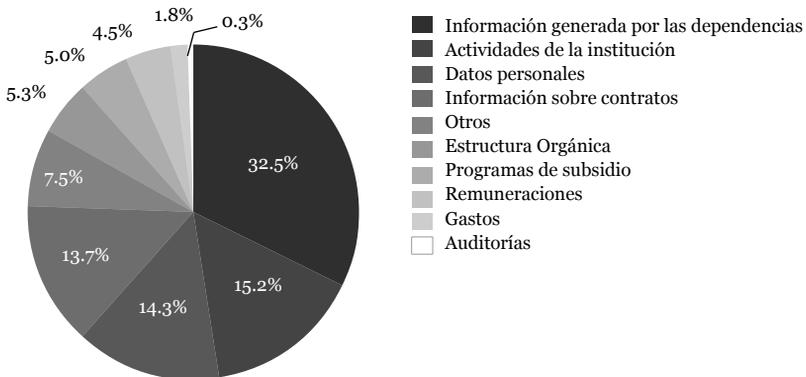
13 Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI), Sexto Informe al H. Congreso de la Unión 2008, México, D.F., IFAI, 2009, p. 10.

Cuadro 1.1
Solicitudes de información recibidas por la APF en el año 2008

| Período | Solicitudes electrónicas | Solicitudes manuales | Total solicitudes |
|--------------|--------------------------|----------------------|-------------------|
| Enero | 7,282 | 177 | 7,459 |
| Febrero | 8,358 | 171 | 8,529 |
| Marzo | 7,544 | 176 | 7,720 |
| Abril | 8,921 | 452 | 9,373 |
| Mayo | 7,508 | 169 | 7,677 |
| Junio | 9,607 | 240 | 9,847 |
| Julio | 9,919 | 272 | 10,191 |
| Agosto | 8,907 | 223 | 9,130 |
| Septiembre | 9,075 | 268 | 9,343 |
| Octubre | 10,534 | 236 | 10,770 |
| Noviembre | 7,754 | 296 | 8,050 |
| Diciembre | 6,888 | 273 | 7,161 |
| Total | 102,297 | 2,953 | 105,250 |

Con base en estos datos duros resulta evidente que los mexicanos hemos comenzado a tomar con seriedad el ejercicio de derecho de acceso a la información pública gubernamental. Lo anterior representa un avance significativo en materia de exigibilidad de los derechos sociales, así como un incentivo para propiciar en nuestra nación una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Con sustento en lo anterior podemos afirmar que cada día se torna más cotidiano que el ciudadano formule solicitudes al Estado requiriendo aquellos datos que considere de su interés. De la misma manera el IFAI, dentro del informe a que ya se ha hecho referencia, proporciona el siguiente gráfico respecto de la temática de la información solicitada por la ciudadanía durante el año 2008:

Figura 1.2 Temática de las solicitudes de información 2008



En materia de OGM'S el ciudadano, como consumidor, tiene el derecho de conocer al momento de adquirir algún producto alimenticio si éste contiene en su composición algún ingrediente que haya sido manipulado biotecnológicamente, esto es que en la etiqueta de información nutrimental respectiva o en el empaque del producto en cuestión, se contenga una especificación precisa al respecto. En ese sentido la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados establece la siguiente disposición en su artículo 101:

ARTÍCULO 101.- Los OGMs o productos que contengan organismos genéticamente modificados, autorizados por la SSA por su inocuidad en los términos de esta Ley y que sean para consumo humano directo, deberán garantizar la referencia explícita de organismos genéticamente modificados y señalar en la etiqueta la información de su composición alimenticia o sus propiedades nutrimentales, en aquellos casos en que estas características sean significativamente diferentes respecto de los productos convencionales, y además cumplir con los requisitos generales adicionales de etiquetado conforme a las normas oficiales mexicanas que expida la SSA, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General de Salud y sus disposiciones reglamentarias, con la participación de la Secretaría de Economía.

La información que contengan las etiquetas, conforme a lo establecido en este artículo, deberá ser veraz, objetiva, clara, entendible, útil para el consumidor y sustentada en información científica y técnica.

El etiquetado de OGMs que sean semillas o material vegetativo destinados a siembra, cultivo y producción agrícola, quedará sujeto a las normas oficiales mexicanas que expida la SAGARPA con la participación de la Secretaría de Economía. Respecto de este tipo de OGMs, será obligatorio consignar en la etiqueta que se trata de organismos genéticamente modificados, las características de la combinación genética adquirida y sus implicaciones relativas a condiciones especiales y requerimientos de cultivo, así como los cambios en las características reproductivas y productivas.

La evaluación de la conformidad de dichas normas oficiales mexicanas la realizarán la SSA, la SAGARPA y la Secretaría de Economía en el ámbito de sus respectivas competencias y las personas acreditadas y aprobadas conforme a lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

Como podemos percatarnos el primer párrafo del numeral antes transcrito hace una alusión clara a la obligación de etiquetar aquellos productos para consumo humano directo que contengan OGM'S, no obstante el mismo precepto prevé una regla la cual está contenida en la frase: "En aquellos casos en que estas características sean significativamente diferentes respecto de los productos convencionales..." y es precisamente esta alocución la que se ha tornado en un acicate para la opacidad en la materia, en virtud de que no en todos los casos la manipulación genética de un producto generará necesariamente características significativamente

diferentes respecto de los convencionales, por ejemplo si un jugo de naranja se modificara genéticamente y éste dejara de contener vitamina C entonces aplicaría la regla de etiquetar el producto de acuerdo a lo previsto en el precepto jurídico antes señalado, no obstante resulta contradictorio que el mismo artículo al referirse a los OGM'S que sean semillas o material vegetativo destinados a siembra, cultivo y producción agrícola establezca como obligatorio y sin ninguna excepción su etiquetado.

*Como se observa del obscuro texto del dispositivo legal transcrito, la obligación de etiquetar los OGM's o productos que los contengan, se dará únicamente en los casos en que las características sean **significativamente diferentes** respecto de los productos convencionales. Lo anterior deja la puerta abierta para que toda empresa a quien no le resulte conveniente cumplir con el etiquetado de ciertos productos, escude su incumplimiento aduciendo el principio denominado **"equivalencia sustancial"**. Al respecto consideramos que resultaría prudente una reforma a la Ley de Bioseguridad que obligue al etiquetado de todo producto transgénico, con independencia de la carga alimenticia que contenga. Debe mencionarse que existe cierta reticencia a lo anterior pues se considera que dicha medida, alejaría al consumidor. No obstante, imponer la obligación ya mencionada coadyuvaría a darle importancia a la investigación respecto de los efectos que produce el consumo de OGM's. Con lo cual a su vez el Estado estaría cumpliendo con la responsabilidad de todo gobierno de garantizar a su población una alimentación adecuada y saludable.*

Asimismo, es importante destacar la opinión de los consumidores, quienes en su gran mayoría alrededor del mundo, coinciden en preferir los productos orgánicos sobre los genéticamente modificados . En nuestro país tenemos un ejemplo verdaderamente contrastante en el presente tema, pues por una parte la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados¹⁴ prevé la regla ya mencionada respecto del etiquetado en su artículo 101 y por otra los artículos 42, 43 y 44 del Reglamento de la Ley de Productos Orgánicos¹⁵ manifiestan de manera expresa una postura contraria al consumo de productos transgénicos, al disponer en su parte relativa lo siguiente:

14 En Brasil, aproximadamente el 74% de los entrevistados en el año 2001, por el Instituto Brasileño de Opinión Pública y Estadística, dijo preferir alimentos no transgénicos por considerar que no estaban seguros de los efectos negativos que generan. En Chile, los resultados son similares, según encuesta de la firma Ipsos, en el año 2005.

15 La Ley de Productos Orgánicos fue expedida el 7 de febrero de 2006, y el Nuevo Reglamento de Productos Orgánicos, fue publicado el 1 de abril de 2010.

Artículo 42.- La Secretaría, con opinión del Consejo, dará a conocer el diseño y características del distintivo nacional que hace referencia el artículo 31 de la Ley.

Artículo 43.- El distintivo nacional se plasmará en el etiquetado de los productos orgánicos conforme a lo dispuesto en las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas aplicables, siempre y cuando contengan al menos el noventa y cinco por ciento de ingredientes orgánicos certificados. El porcentaje restante deberá de estar libre de sustancias prohibidas, o que no hayan sido sometidos a métodos o tratamientos prohibidos por la Ley y por los Lineamientos de la Operación Orgánica señalados en el artículo 18, fracción II, inciso b, de este Reglamento.

Artículo 44.- En el etiquetado de los productos orgánicos se deberá asentar el número de certificado orgánico, el número de identificación del Organismo de Certificación Orgánica expedidor, así como la mención de que el producto se encuentra libre de organismos genéticamente modificados, de conformidad con lo dispuesto en las normas oficiales mexicanas respectivas y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Como podemos percatarnos de la transcripción que antecede, se exige que en el etiquetado de todo alimento orgánico, se establezca que éstos señalen expresamente encontrarse libres de OGM´s, lo cual nos invita a la reflexión para responder a los siguientes cuestionamientos: ¿Cuáles son los motivos que fundamentan la exigencia de este dispositivo legal? ¿Por qué todo producto orgánico deberá estar libre de transgénicos? Sin duda la respuesta a las interrogantes planteadas se encuentran en el hecho de que no existe certidumbre científica respecto de los efectos que los OGMs producen en el ser humano, razón de peso para regular su integración en los productos orgánicos. En esos términos el usuario de productos comestibles, no cuenta con la certeza suficiente para saber si un producto alimenticio que adquiere en el estante de un supermercado está elaborado o no con OGM´S y encontrarse así en la aptitud de tomar una decisión respecto de su ingesta, sin duda esta circunstancia puede constituirse como una vulneración al derecho de acceso a la información pública del que goza todo ciudadano, en este caso en su carácter de consumidor.

Desde la perspectiva del derecho comparado podemos mencionar que países como Ecuador¹⁶ y Bolivia, se han pronunciado de manera expresa en contra de los cultivos y semillas transgénicas, previendo en su constitución una regulación estricta, reservando su uso exclusivo para aquellos casos de interés nacional¹⁷.

16 Artículo 401 de la Carta Magna de Ecuador.- “El Estado regulará bajo estrictas normas de bioseguridad, el uso y el desarrollo de la biotecnología moderna y sus productos, así como su experimentación, uso y comercialización.”

17 Dicha circunstancia se podría interpretar como una puerta abierta, al otorgar al Presidente la facultad discrecional para solicitar al Congreso que, en casos excepcionales, se levante la prohibición referida.

Lo anterior por razones de salud, ya que se prohíbe toda aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales. Por otra parte, tenemos la postura de la Unión Europea (UE), que se ha manifestado completamente a favor del etiquetado obligatorio para todos los productos, incluyendo los OGMs, estableciendo reglas cada vez más específicas y estrictas que se deben satisfacer en el etiquetado, brindando a sus consumidores la oportunidad de estar informados sobre el contenido de los productos que consumen, además de tener la certeza de que todo producto debidamente etiquetado podrá ser rastreado en cualquier etapa de la distribución comercial, destacando que las reglas del etiquetado se imponen no sólo a los productos transgénicos o a aquellos que los contengan, sino que también a todos los productos altamente refinados, verbigracia aceites y azúcares. En respuesta a lo anterior, diversos países de todo el mundo, han tratado de homologar sus normas de etiquetado con las de la UE, tal es el caso de la República Checa, Polonia y Letonia.

Como es de todos sabido, Estados Unidos es el principal productor de OGM'S, y por supuesto, no es el país que cuenta con una adecuada regulación de los mismos, por el contrario se ha manifestado en contra del etiquetado en productos de esta naturaleza. Lamentablemente los gobiernos de Argentina, Paraguay, Filipinas y México, se unieron a los Estados Unidos, oponiéndose al etiquetado obligatorio de alimentos transgénicos, como se desprende del resultado de la reunión internacional del Comité del Codex sobre Etiquetado de Alimentos, que tuvo lugar en Malasia en el año de 2005, en donde se concluyó aplazar el tema del etiquetado obligatorio para los OGM'S.

Refiriéndonos de nuevo al caso mexicano, es importante señalar, que el hecho de que todo producto esté debidamente etiquetado, constituye una garantía tanto para el que compra como para el que vende, en virtud que lo anterior expone y detalla las características, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los posibles riesgos que un producto pueda representar. Lo antes referido constituye un principio de las relaciones de consumo que se encuentra previsto en la fracción III del artículo 1 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, disposición normativa que a la letra señala:

Son principios básicos en las relaciones de consumo:

I...

II...

III. La información adecuada y clara sobre los diferentes productos y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen;

Bajo este contexto, tenemos que el etiquetado, además de tener por objeto proporcionar al consumidor información que facilite tener un perfil adecuado respecto de los nutrientes contenidos en el alimento, constituye a su vez un principio jurídico que debe regir las relaciones de consumo. En México, el Comité Mexicano para la Atención del Codex¹⁸, es el órgano encargado de fijar los estándares de protección al consumidor, específicamente la inocuidad y calidad de los alimentos, y con apoyo de CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación), se avoca a establecer medidas sobre el “etiquetado de los alimentos” de lo que se desprende que en aras de que el consumidor tenga los datos necesarios para elegir libremente el consumo de los productos en su alimentación, los elementos básicos que deben integrarse en el etiquetado son:

- Nombre del alimento
- Lista de ingredientes
- Contenido neto y peso
- Nombre y dirección del fabricante
- País de origen
- Identificación del lote
- Marcado de la fecha e instrucciones para la conservación
- Instrucciones para el uso
- Cuando el alimento haya sido tratado con radiación ionizante deberá llevar una declaración escrita indicativa del tratamiento cerca del nombre del alimento.

Es necesario advertir que el contenido de la información nutrimental, varía de un país a otro, inclusive dentro de un mismo país varía de una región a otra, dependiendo de la política aplicable. No obstante lo anterior, en materia de alimentos transgénicos, esta garantía se ha visto vulnerada tal y como se ha demostrado con antelación. Es importante destacar, a modo de conclusión del presente apartado, que en todo régimen democrático es necesario que el Estado garantice a sus ciudadanos la existencia y acceso a los derechos sociales. En México se han incorporado diversas prerrogativas de este tipo dentro del texto constitucional no obstante algunos de ellos, si no es que la mayoría, aún al nivel de meras normas programáticas lo que dificulta hacerlos exigibles, no obstante consideramos que el uso del derecho de acceso a la información pública gubernamental se constituye como una estrategia eficaz para saber qué empresas y cuáles de los productos que comercializan para consumo directo humano están elaborados con OGM'S o sus derivados.

18 El Comité Internacional del Codex sobre Etiquetado de los Alimentos, es un organismo de Naciones Unidas, creado en el año de 1965, por la Comisión del Codex Alimentarius, designado a Canadá como país coordinador del Comité. México ha participado en las reuniones internacionales a partir del año de 1982.

El ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental como estrategia para acceder a la información de productos alimenticios que contienen transgénicos

En su obra, Derechos y Garantías, La Ley del más débil, Luigi Ferrajoli nos hace reflexionar sobre lo que denomina la crisis de la legalidad a la que se refiere, señalando que es la crisis del valor vinculante, asociado a las reglas por los titulares de los poderes públicos, agregando que se expresa en la ausencia o en la ineficacia de los controles, y, por tanto en la variada y llamativa ilegalidad del poder¹⁹. Siguiendo el pensamiento del catedrático italiano debemos reflexionar respecto de nuestro propio sistema de legalidad. Existen diversos derechos sociales respecto de los cuales tenemos un limitado margen de maniobrabilidad a efecto de exigir su satisfacción y en el peor de los escenarios no contamos con algún medio de defensa jurisdiccional o administrativo por medio del que estemos en la aptitud de requerir su cumplimiento esto es, por decirlo en términos garantistas, la ausencia e ineficacia de medios de control del poder ante la falta de reconocimiento de tales prerrogativas, como lo es en el presente asunto el derecho social de acceso a la información de productos alimenticios que contienen OGM'S o sus derivados. En esa misma línea de pensamiento, es importante mencionar que dentro de la teoría de los derechos sociales podemos encontrar la denominada obligación de no regresividad, misma que de acuerdo a Courtis y Abramovich constituye una limitación que los tratados de derechos humanos pertinentes y, eventualmente la Constitución imponen sobre los poderes Legislativo y Ejecutivo a las posibilidades de reglamentación de los derechos económicos, sociales y culturales. La obligación veda al legislador y al titular del poder reglamentario la adopción de reglamentación que derogue o reduzca el nivel de los derechos económicos, sociales y culturales de los que goza la población²⁰. Lo antes mencionado resulta en verdad relevante para el presente tema, pues tal parece que en nuestro país no hemos dado adecuado cumplimiento a dicha obligación respecto del derecho social de acceso a la información sobre qué productos de nuestra dieta habitual contienen OGM'S o sus derivados.

19 Ferrajoli Luigi, Derechos y Garantías, la Ley del más débil, 5ª edición, España, Madrid., Trotta, 2006, p. 15.

20 Abramovich Víctor, Courtis Christian, Ob. Cit., nota 8, p. 95

Dicha circunstancia se evidencia en el hecho de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 11 de Junio del año 2002, norma que se expidió con la finalidad de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal (Artículo 1 LFTAIPG) estableciendo en su artículo 6 tanto el principio de máxima publicidad como la interpretación del derecho en comento conforme a lo señalado en la Constitución así como en lo previsto en los Tratados Internacionales en la materia, mismo numeral que a la letra dispone:

Artículo 6.- En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el Artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados

El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.

En esos términos podemos mencionar que el ordenamiento de referencia estableció, reglamentó y garantizó el derecho de acceso a la información pública en México. Sin embargo el 18 de Marzo del año 2005 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM'S) que como ya hemos señalado, en su artículo 101 y al establecer la obligatoriedad del etiquetado de productos para consumo humano directo que contengan OGM'S y que sean autorizados por la Secretaría de Salud, limita el acceso a dicha información señalado que dicha circunstancia únicamente será aplicable "... en aquellos casos en que estas características sean significativamente diferentes respecto de los productos convencionales..." situación, que como apuntamos en el apartado anterior, no se da necesariamente en todos los casos de manipulación genética. Así, siguiendo la teoría de los derechos sociales podemos ver que dicha regla redujo el nivel del derecho de acceso a la información pública gubernamental que ya había sido establecido en México dentro de la LFTAIPG desde el año 2002. Ante dicho escenario resulta evidente que la obligación de no regresividad no se cumplió cabalmente en el artículo 101 de la LBOGM'S.

No obstante estimamos que dentro del sistema jurídico mexicano, aún y a pesar de las vicisitudes antes enunciadas, a través del ejercicio del derecho de acceso a la información pública gubernamental previsto en la LFTAIPG, los consumidores tenemos una eficaz estrategia para exigir el cumplimiento del derecho de saber qué productos alimenticios para consumo humano directo de los que se comercializan en el mercado están elaborados a base de o contienen OGM'S, lo cual consideramos con sustento en lo siguiente: Partiendo de la premisa de que el derecho de acceso a la información pública, como hemos señalado con antelación, es un "derecho social" que debe ser respetado, protegido, garantizado y promovido por el Estado, no debemos perder de vista que para que una persona física o moral utilice, libere, comercialice, importe o exporte OGM'S debe contar con la autorización de alguna de la autoridades competentes en la materia, que en el presente supuesto corresponde a la Secretaría de Salud conforme a lo previsto en el artículo 101 de la LBOGM'S; en consecuencia las autorizaciones que al respecto emita dicha Dependencia pueden considerarse como información pública en los términos de la LFTAIPG que en la fracción XII de su artículo 7 impone a los sujetos obligados de dicho ordenamiento, poner en conocimiento de la ciudadanía las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos.

En ese mismo orden de ideas, debe considerarse que el artículo 71 de la LBOGM'S establece en sus fracciones I y II que la información en cuanto a la descripción general de los OGM'S, como aquella relacionada con la identificación del interesado o responsable de la actividad no tienen el carácter de confidencial, aunado al hecho de que el último párrafo de dicho precepto establece de forma precisa que el acceso a la información a la que se refiere dicho numeral se regirá también por las disposiciones aplicables en materia de acceso a la información pública gubernamental. Bajo esa tesitura, estimamos que ante lo regresivo de la regla de etiquetado de OGM'S prevista en el artículo 101 de la LBOGM'S el ciudadano, como consumidor, se encuentra en la aptitud y con el derecho de solicitar a la Secretaría de Salud, quien en este caso es la encargada de autorizar la comercialización de OGM'S para consumo humano directo, la información que estime pertinente respecto de qué OGM'S han sido autorizados para su venta al público, los productos y marcas que los contienen, así como a los encargados de su distribución. Es justo señalar que la presente estrategia, no resuelve del todo el problema planteado en el presente trabajo, pero sin duda representa una forma de ejercer y hacer exigible el derecho de acceso a la información de productos alimenticios que contienen transgénicos.

Conclusiones

Una evaluación de conjunto de la regulación de los OGM'S en nuestro país nos hace vislumbrar un panorama de luces y sombras, que sobre todo nos conduce a visibilizar los retos que enfrenta el Estado mexicano en la materia, con especial énfasis en el respeto del derecho de los consumidores a acceder a la información en cuanto a la composición de los productos alimenticios que contengan dichos organismos.

Una primera constatación es que existe un contraste entre lo previsto dentro del artículo 101 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados en cuanto al etiquetado de OGM'S, con respecto de lo señalado en la fracción III del artículo 1 de la Ley Federal del Consumidor y los artículos 42, 43 y 44 del Reglamento de la Ley de Productos Orgánicos, circunstancia que desde una primera aproximación nos conduce a un conflicto normativo de relevancia, que sin duda requerirá de una interpretación a partir de la norma constitucional, que en nuestra perspectiva debe hacer prevalecer el derecho de acceso a la información del ciudadano, en el presente tema en su faceta de consumidor.

Por otra parte, siguiendo la teoría de los derechos sociales pudimos concluir que la regla señalada en el artículo 101 de Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados redujo el nivel del derecho de acceso a la información pública gubernamental que ya había sido establecido en México dentro de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental desde el año 2002. Ante dicho escenario y desde una mirada crítica y detallada resulta evidente que la obligación de no regresividad no se cumplió cabalmente en el artículo 101 de la LBOGM'S, pues de su contenido es posible deducir que dicho precepto torna opaco el derecho de los ciudadanos a conocer con precisión la composición de los productos alimenticios, que en su caso, contengan OGM's.

Respecto de los medios con que cuenta el ciudadano para acceder a los datos en cuanto a qué productos alimenticios contienen OGM's, identificamos al ejercicio del derecho a la información pública previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como una eficaz estrategia que el consumidor puede accionar ante la instancias gubernamentales competentes en la materia a efecto de contar con los elementos suficientes con la finalidad de tomar decisiones referentes al consumo de dichos organismos.

A nivel internacional es posible identificar dos posturas: a). la que sostienen los países europeos, asiáticos y africanos a favor del etiquetado de productos transgénicos, y b). Estados Unidos y Argentina principalmente, que se oponen a toda regulación en la materia.

Desafortunadamente tal circunstancia nos conduce a pensar que prevalece el interés económico de las compañías trasnacionales especialistas en biotecnología, por encima de los derechos del consumidor. Asimismo, podemos concluir que las normas estrictas de etiquetado en productos transgénicos que se han implementado en varios países, se constituyen como verdaderas conquistas de los consumidores, quienes han exigido el respeto a su derecho de allegarse de información, para elegir libremente qué alimentos ingerir.

Una perspectiva crítica muestra que es desafortunado que no sea posible identificar a simple vista un alimento transgénico, pues ello requiere de estudios técnico-científicos especializados, lo cual sin duda resultaría demasiado azaroso para el consumidor, por lo que consideramos más efectiva la medida de que sean el fabricante o el agricultor, quienes indiquen en el etiquetado la naturaleza del producto. En consecuencia, resulta indispensable establecer mecanismos legales e institucionales que garanticen el respeto del derecho a la información en materia de OGM's, lo que en su momento deberá derivar en la obligación del etiquetado, a efecto de estar en la posibilidad de tomar las decisiones correspondientes en cuanto a su consumo.

En conclusión, resulta obvio que debemos exigir a las autoridades en materia de OGM's tomar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la información de los consumidores de productos que contengan material transgénico, que con independencia del desarrollo de los estudios científicos pertinentes, se estará en posibilidad de decidir libremente si se consumen o no los productos de tan polémica procedencia. Ante la incertidumbre respecto de los efectos que los OGM's pueden causar derivado de su consumo, estamos ante la posibilidad de requerir a las autoridades en la materia una medida preventiva, a efecto de evitar, una solución dilatada, carente de todo mérito y oportunidad, cuando ya los daños causados sean irreparables.

Finalmente es importante destacar, como menciona Villanueva²¹ al referirse al derecho a la información pública, que la actividad de informar se extiende en completitud al ejercicio de la ciudadanía, abarcando las diversas facetas del ciudadano, esto es el ciudadano como gobernado, como usuario y como público. Así, tenemos que el ciudadano como consumidor cuenta con la protección constitucional y legal para allegarse de la información que resulte necesaria para tomar las decisiones que estime pertinentes respecto del consumo de OGM's. Sin perder de vista, como refiere el autor antes aludido, que el derecho de acceso a la información pública tiene como objeto primordial mejorar la calidad de vida de las personas²².

21 Villanueva Ernesto, Temas selectos de derecho de la información, México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 19

22 Ibidem, p. 20.

Bibliografía

1. Abramovich Víctor, Courtis Christian, Los derechos sociales como derechos exigibles, 2ª edición, España, Madrid., Trotta, 2004.
2. Ángela Aparisi Miralles, Alimentos Transgénicos y Derecho Humano a la Salud, Revista Cuadernos de Bioética, Navarra, España, 2004.
3. Ferrajoli Luigi, Derechos y garantías la ley del más débil, 5ª edición, España, Madrid., Trotta, 2006.
4. Folgarait Alejandra, Manipulaciones genéticas, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, 1992.
5. Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI), Sexto Informe al H. Congreso de la Unión 2008, México, D.F., IFAI, 2009.
6. Kaplan Marcos, Estado y globalización, 1ª edición, México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
7. Kubli-García Fausto, “Movimiento transfronterizo de Organismos Genéticamente Modificados”, Panorama Internacional del Derecho Mercantil Tomo I, Quintana Adriano Elvia Arcelia, Coordinadora, 1ª edición, México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
8. López Ayllón Sergio, comentario al artículo 6º constitucional en: Constitución Política de los Estados Unidos comentada y concordada Tomo I, 19ª edición, México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
9. María Dolores Calvo, Daniel Ramón Vidal, Alimentos transgénicos: nuevos capítulos de una vieja historia, Libro verde de la biotecnología en la agricultura: ¿ilusión o realidad?, 1997.
10. Mendel Toby, “Access to Information: The existing state of affairs around the world”, Derecho de la Información, Villanueva Ernesto, Coordinador, 1ª edición, México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
11. Nina Hinke, Cultivo y Alimentos Transgénicos. Revista Ciencias, UNAM, México, 2002.
12. Pisarello Gerardo, Los derechos sociales y sus garantías, España, Madrid, Trotta, 2007.
13. Riechmann, Jorge, Cultivos y Alimentos Transgénicos, Edit. Los libros de la Catarata, Madrid, España, 2000.
14. Villanueva Ernesto, Derecho de Acceso a la Información en Latinoamérica, 1ª edición, México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
15. Temas selectos de derecho de la información, México, D.F., UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004.

Hemerografía

- El Universal. Crisis Alimentaria, 10 de febrero de 2010.
----- Guillermo Cárdenas Guzmán. Un paso vital hacia la clonación de semillas, 12 de abril de 2010.
----- Julián Sánchez. Piden aplicar nuevas tecnologías en el campo, 1 de marzo de 2010.
La Jornada, Angélica Enciso L. La biotecnología puede ayudar a reducir en 50% la hambruna, asegura la FAO, 2 de marzo de 2010.
Milenio, Montserrat Mauléon Lee. En el mundo se cultivan 180 millones de hectáreas de transgénicos, 2 de marzo de 2010.
La Jornada, Crece el interés por consumo de alimentos orgánicos en México; nulo apoyo oficial, 15 de abril de 2010.

Cibergrafía

Cibergrafía

Biotechnology & Genetics Law

<http://www.megalaw.com/top/biotech.php>

Biotechnology Case Law and Regulation

http://biotech.law.lsu.edu/cases/blaw_cases-regs.htm

Biotecnología, ética y sociedad

<http://www.ugr.es/~eianez/Biotecnologia/biotecno.htm>

Bioéticaweb

<http://www.bioeticaweb.com/>

Centro de Documentación de Bioética. Universidad de Navarra

<http://www.unav.es/cdb/>

Centre for Ethics in the Life Sciences

<http://www.drze.de/>

Consejo de Europa (Bioética)

http://www.coe.int/T/E/Legal_affairs/Legal_co-operation/Bioethics/

Derecho y Genética

<http://comunidad.vlex.com/dergenetico/>

Fundación Española para la ciencia y la tecnología (FECYT)

<http://www.fecyt.es/>

Genética y Bioética

<http://w3.cnice.mec.es/tematicas/genetica/index.html>

Genetics and the Law

<http://www.genelaw.info/>

HumGen International (Universidad de Montreal)

<http://www.humgen.umontreal.ca/int/>

Institute on Biotechnology and the Human Future

<http://www.thehumanfuture.org/>

Sociedad Internacional de Bioética (SIBI)

<http://www.sibi.org/>

UNESCO (Bioética)

<http://portal.unesco.org/shs/en/ev.php>

Unión Europea y Bioética

http://ec.europa.eu/research/biosociety/bioethics/bioethics_en.htm



José Edgar Marín Pérez / Segundo Lugar

SEUDÓNIMO: EL CID

Nombre del ensayo:

EL DEBATE ENTRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS CONTRA EL ESTADO DE OPACIDAD GUBERNAMENTAL EN MÉXICO.

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Cuenta con estudios de especialidad en Procedimientos Jurídico-Electorales por la UAEM, en coordinación con el Instituto Electoral del Estado de México. Ha realizado estancia académica de investigación en “Equidad y Justicia” en la Universidad de Giessen, Alemania. Candidato a Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y tres veces campeón estatal de Debate Político, dos veces campeón estatal de Debate Parlamentario y campeón nacional juvenil de Debate Político 2009, en Villahermosa Tabasco. Obtuvo el segundo lugar en el Premio Estatal de Transparencia 2008, en la categoría de investigación con el trabajo Derecho de acceso a la información y necesidad de la autonomía constitucional del Instituto Federal de Acceso a la Información, organizado por el Instituto de Acceso a la Información del Estado de México y la UAEM. Ha sido docente en Centros Universitarios privados, impartiendo asignaturas como Teoría del Estado, Derecho Administrativo, Filosofía del Derecho, Deontología Jurídica, Sociología Jurídica, Derechos Humanos y Derecho Constitucional.

“EL DEBATE ENTRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS CONTRA EL ESTADO DE OPACIDAD GUBERNAMENTAL EN MÉXICO”

SUMARIO: I. Breves consideraciones preliminares. II. Las políticas públicas de Transparencia y Rendición de Cuentas en México. III. El estado de “opacidad gubernamental” en México. IV. Postulados finales. V. Conclusiones.

*“Qui tegit veritatem, eam timet, nam veritas vincit omnia”
(Quien oculta la verdad, la teme, porque la verdad lo vence todo)*

**Principio romano*

I. Breves consideraciones preliminares

En México, la primera década del siglo XXI será recordada como una época convulsa en la política económica y política de esta nación, situación que ha llevado a esta república por caminos en donde el narcotráfico, la inestabilidad de los mercados y la inseguridad imperante, han ocasionado que este país haya perdido considerablemente “atracción”¹, respecto a otras naciones del mundo para invertir en sus sectores productivos y con esto detonar el desarrollo y progreso social.

Para muestra de lo anterior, basta recordar que lamentablemente en 2009 de acuerdo al Fondo Monetario Internacional si en el año 2000 México era considerado la novena economía más fuerte del mundo en nueve años caímos al lugar número catorce de conformidad a los datos establecidos en relación al Producto Interno Bruto (PIB)², mientras que en materia de competitividad en relación al Índice Global de Competitividad 2010 - 2011, que emite el Foro Económico Mundial, de 183 países hemos descendido del lugar 42 al 60 en lo que va del presente 2010³.

1 Vaticinio realizado por el multi-laureado escritor y periodista argentino Andrés Oppenheimer en su obra “Cuentos Chinos”, presentada en el año de 2005, en cuya obra dedica el capítulo 9: “México el país que se quedó dormido” a criticar la situación política y económica del México contemporáneo. Ver en “Cuentos Chinos”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires 2005.

2 Fondo Monetario Internacional, “World economic outlook database, October 2009”. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/weorept.aspx> (Consultado en fecha 19 de octubre de 2010)

3 Foro Económico Mundial, “Índice Global de Competitividad 2010 - 2011”, (Consultado en fecha 19 de octubre de 2010) <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=indice-competitividad>

Pero dentro de este panorama desalentador encontramos a la transparencia y acceso a la información, misma que si bien es cierto, no es la panacea para solucionar todos los problemas que vive México, sí es una amplia herramienta para consolidar un combate frontal a las prácticas de corrupción, permite hacer más eficiente la función pública e impulsar las ideas y políticas liberales, motivando con esto la aspiración progresista que tanto requiere nuestro país.

Hoy llama la atención cómo gobiernos constitucionales de los diferentes niveles de organización administrativa, levantan la mano autoproclamándose como los promotores y padres de la transparencia y rendición de cuentas al interior de sus demarcaciones gubernamentales, lo mismo pasa con diversos actores políticos, que ven en la transparencia y rendición de cuentas un recurso de la modernidad para enaltecer el discurso político, aunque sus acciones de gobierno sean en ocasiones de lo menos transparentes de lo deseable; pero lejos de un ejercicio de simple y banal retórica, la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, no es una conquista que le sea atribuida a un determinado partido o gobierno, sino que por el contrario es una conquista de la sociedad civil organizada en la academia y en los medios de comunicación principalmente, basta recordar el caso emblemático del llamado “Grupo Oaxaca”, que impulsara la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año de 2002.

Lo que es indudable es que la transparencia y rendición de cuentas son fruto de las políticas liberales en materia económica y social, motivadas en nuestro país desde finales de los años 80’s. Recordemos que la incorporación de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT), que a la postre se convertiría en la Organización Mundial del Comercio (OMC), fue en el año de 1986, situación que se dio entre múltiples factores políticos, entre los cuales basta recordar, que las diferentes naciones del mundo, solicitaron a México que en razón a su adhesión, éste “debía de contar claramente con indicadores y que permitieran reconocer a priori si México había superado la categoría de país sobre endeudado”⁴, para tratar de atender las múltiples recomendaciones internacionales para contar con un clima de transparencia y combate a la corrupción imperante en esos años, para poder invertir libremente en México.

Otro punto que llama poderosamente la atención dentro de las políticas liberales en pro de la transparencia mexicana lo encontramos en la firma y ratificación en el año de 1994 del NAFTA (North American Free Trade

⁴ Guillén Romo, Héctor, “Orígenes de la crisis en México” (1940-1982), Ediciones Era, Colección Problemas de México. México 2000. p. 59.

Agreement), también conocido como “Tratado de Libre Comercio de América del Norte” (TLCAN), cuyo objetivo principal es el liberalizar las barreras al comercio y a la inversión entre los socios, es decir, Estados Unidos, Canadá y México, permitiendo a cada uno mantener independencia en términos de la fijación de sus políticas comerciales para terceros países. Y que en su artículo 102, párrafo primero, establece a la “transparencia” como “uno de los principios y normas del TLCAN, a través de la cual se llevarían a cabo los objetivos de éste, pudiendo entender a la transparencia en este marco como parte del principio de trato justo y equitativo”⁵.

Este acuerdo como veremos más adelante, ha ido más allá de lo netamente económico enfocado a la libertad de mercado, sino que ha permitido el mejorar la calidad de las instituciones y la evolución ideológica de las instituciones jurídicas y políticas públicas. En este orden de ideas, “no parece casual la victoria de Vicente Fox en las elecciones presidenciales del 2000 y la ruptura del dominio que por 71 años llevó adelante en forma monopólica el Partido Revolucionario Institucional, tan sólo seis años después de la incorporación de México al NAFTA. Esto significó el punto de inflexión más importante en la historia moderna de este país, a tal punto que algunos autores se refieren a la caída del Muro de Berlín Mexicano”⁶.

Bajo esta óptica y tomando una posición completamente apartidista, para no perder el sentido académico de este ensayo, pero sin dejar de atender el carácter jurídico – político del mismo, es pertinente retomar el comentario de que resulta paradójico cómo aquellos grupos que tanto se empeñaron en ensombrecer la gestión de lo público en antaño, bajo la cortina de un nacionalismo de corte “chauvinista”, hoy utilicen a la transparencia y rendición de cuentas como un adorno de la retórica política, como expresión del uso natural de la palabra; pero alejándose de aquello que Theodor Viehweg, redescubre en la “tópica aristotélica”, siendo esta última “el arte de descubrir argumentos con que debatir cuestiones que son básicamente problemáticas”; para enaltecer sus más difusos programas políticos y de gobierno.

En este orden de ideas y aunado al desarrollo de las llamadas “Tecnologías de la Información y las Comunicaciones” (TIC’s), a nivel mundial se ha extendido la cultura a favor del acceso a la información pública gubernamental en virtud de recursos multimedia, que son aquellos

5 Organización de las Naciones Unidas (ONU), “Transparencia”, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Colección de publicaciones de la UNCTAD sobre temas relacionados con los acuerdos internacionales de inversión, Suiza 2004, p. 64.

6 Simonetta, Martín, “Chile y México: ¿Latinos a bordo de la economía global?”, Gustavo Lazzari y Martín Simonetta (Editores), Políticas Liberales Exitosas, soluciones pensando en la gente, Fundación Atlas 1953, Fundación Friedrich Naumann Stiftung y Red Liberal para América Latina, México 2006. p. 23.

mecanismos que están compuestos principalmente de imagen, audio y video. Acceso a la información que en nuestro país fue elevado a rango constitucional de derecho en el año de 1977, pero que no fue sino hasta las sucesivas reformas del 20 de julio y 13 de noviembre, ambas del año 2007, en la que se establecen constitucionalmente los mecanismos jurídicos para hacer exigible este derecho pragmáticamente hablando, es así que esta garantía constitucional viene a constituir un trinomio sólido y coordinado con la transparencia y la rendición de cuentas, que pretenden dar cumplimiento a los objetivos liberales asumidos por nuestro país en la “Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información” (CMSI), donde los pueblos del mundo reunidos en Túnez del 16 al 18 de noviembre de 2005, reiterando su apoyo a la “Declaración de Ginebra” y al “Plan de Acción” adoptados en la primera fase de la “Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información” celebrada en Ginebra en el año 2003, emitieron el denominado: “Compromiso de Túnez” y en cuyo numeral 10 establece: “Reconocemos que el acceso a la información y el intercambio y la creación de conocimientos contribuyen de manera significativa a fortalecer el desarrollo económico, social y cultural, lo que ayuda a todos los países a alcanzar las metas y los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, en especial los de la Declaración del Milenio. Este proceso se podrá mejorar si se eliminan las barreras que impiden el acceso universal, ubicuo, equitativo y asequible a la información”⁷.

De esta manera, podemos advertir que el establecimiento de la transparencia y rendición de cuentas como postulados de la función gubernamental contrario a lo que generalmente se piensa, tiene sus antecedentes directos en Tratados Internacionales que ha signado nuestro país y que han sido ratificados por el Senado de la República, incluso antes de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Por lo que a través del presente ensayo me propongo demostrar cómo la transparencia y rendición de cuentas han sido fruto de la ideología y políticas públicas de corte liberal implantadas en México en los últimos veinticinco años, como principios para combatir el estado de “opacidad gubernamental”, tan infaustamente arraigado en nuestro país por los gobiernos posteriores al movimiento revolucionario de 1910.

7 Téllez Valdés, Julio, “Derecho Informático”, Editorial Mc Graw Hill, México 2009. p.312.

Las políticas públicas de Transparencia y Rendición de Cuentas en México

Para abordar el presente tema tenemos que empezar por entender qué es una política pública, siendo ésta: “el principio o regla fundamental establecida por un determinado órgano del estado que señala los objetivos, formula los proyectos, crea los esquemas y perfila los principios fundamentales, como resultante de la concreción de los anhelos y propósitos sociales que debe cumplir el órgano gubernamental⁸”. Resulta pertinente hacer una reflexión en torno a las políticas públicas, ya que por muchos años algunos estudiosos de la ciencia política y la administración pública sitúan a las políticas públicas únicamente dentro del aspecto de la administración realizada por cualquier órgano emanado del ejecutivo en sus tres niveles de organización gubernamental, situando a las políticas que realizan otros órganos como el legislativo y judicial; por citar un ejemplo, como políticas legislativas o judiciales, pero jamás políticas públicas.

En relación a lo anterior discrepo considerablemente, toda vez que si entendemos como público todo aquel ente investido de legitimidad para realizar una actividad estatal por mandato legal y que para el ejercicio de sus funciones recibe un financiamiento procedente del erario del pueblo, pues tiene esa naturaleza no obstante proceda o no del ejecutivo y sus lineamientos o políticas previstas para la atención de una determinada demanda social tendrá el carácter de política pública. Finalmente lo vertido anteriormente podemos entender a las políticas públicas como aquellas directrices emanadas de los órganos gubernamentales, bajo las cuales a través de una serie de premisas establecen su marco de actuación en pro de la atención de las demandas ciudadanas para las cuales fueron creadas y en uso de las facultades que la ley respectiva les confiera a los órganos encargados de desarrollarlas.

Hace veintiún años tuvo lugar en Europa un hecho sin precedentes, la caída del muro de Berlín, momento histórico motivado en gran parte por la falta de libertades políticas, económicas y sociales, gracias a un Estado controlador en donde la opacidad gubernamental fue una de sus principales características.

A partir de este momento tuvo lugar en el mundo una ola de movimientos que entre otras cosas exigían el terminar con el socialismo o por lo menos tratar de humanizar éste y en gran parte el acceder a sistemas democráticos en donde el aparato estatal tuviera por obligación abrir las puertas de la función pública al escrutinio ciudadano.

8 Galindo Camacho, Miguel, “Teoría de la Administración Pública”, Editorial Porrúa, México 2003. p. 16.

Polonia, Rumania, Bulgaria, la extinta Checoslovaquia y Hungría, sólo por citar algunos ejemplos fueron los pioneros en dichos movimientos. En la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), colapsó de igual manera en gran parte gracias a una política pública denominada “glasnost” (transparencia o apertura), definida como “una política soviética que permitía la discusión abierta de temas políticos y sociales, así como la libre difusión de noticias e información⁹”, una política pública que llevó al colapso junto con la “perestroika¹⁰” a una de las potencias mundiales hegemónicas desde el término de la Segunda Guerra Mundial, terminando con ello por lo menos en el plano político la llamada “Guerra Fría” y a la separación de las repúblicas de Lituania, Letonia, Estonia, Georgia, Croacia, Ucrania, sólo por citar algunas.

Resulta común en nuestros días que la gente utilice los términos Transparencia, Rendición de Cuentas y Derecho de Acceso a la Información de forma indistinta como si fueran sinónimos, cuando cada uno de ellos tiene un significado, contenido teórico y regulación jurídica propia. En términos de la presente investigación únicamente abordaremos las dos primeras instituciones en comento, desde el punto de vista de políticas públicas implementadas por el Estado Mexicano, sin el ánimo de minimizar el Derecho de Acceso a la Información, por el contrario apoyándonos en él como parte de la triada política en favor del colapso del estado de opacidad gubernamental.

Para algunos autores la Transparencia debe ser vista desde dos puntos de vista:

“Vista desde la óptica gubernamental, la transparencia puede definirse como la obligación jurídica que tiene un gobierno para generar o resguardar archivos con evidencias documentales de su gestión, que contenga información de calidad y facilitar su acceso a cualquier persona, por medios tradicionales o electrónicos, respetando el derecho que tienen para acceder a dicha información.

Desde el punto de vista del ciudadano, la transparencia se definiría como la obligación gubernamental de respetar el derecho de acceso a la información y proporcionar aquella información de calidad, que genera y conserva, mediante diversos medios que faciliten el acceso a cualquier persona, sin restricciones, salvo las que la propia Ley de la materia u otras aplicables establecen¹¹” .

9 Encyclopedia Britannica on line, The Gorbachev era: Perestroika and Glasnost, History and Society, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/513251/Russia/38564/The-Gorbachev-eraperestroika-and-glasnost>. (Consultado en fecha 25 de agosto de 2010).

10 Política pública en materia económica cuya estrategia principal se encontraba basada en la apertura del mercado soviético.

11 Barrera Zapata, Rolando, “Una transparencia dolorosa, La gestión pública de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008”. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Toluca, México 2010. p. 51.

De lo anterior podemos discernir que la institución de la transparencia se encuentra vinculada con el principio clásico de la democracia liberal que sostiene que el poder requiere de controles y límites para frenar sus eventuales arbitrariedades, es decir, para evitar que sea despótico e impune.

La Transparencia propugna que las políticas públicas y demás procedimientos realizados en la gestión pública se ciudadanicen, es decir, evitar que los asuntos públicos y la información que se genera de éstos se mantengan en secreto; obviamente si es que no cae en los supuestos establecidos por la Ley para su clasificación en información reservada o confidencial, resultando necesario que dicha información sea accesible al gobernado para conocer y fiscalizar en lo individual las decisiones tomadas en los asuntos públicos, así como la realización de los objetivos planteados por las entidades gubernamentales en cualquiera de sus esferas de poder.

La Transparencia como política pública no puede, ni debe ser vista como la “joya de la corona” de un determinado gobierno, por el contrario es una condición indispensable para el desarrollo democrático y será un hecho reprochable si un órgano gubernamental se niega a serlo, pudiendo ser incluso una decisión que marque su camino hacia el fracaso. “La política pública de transparencia puede permitir un cambio en las rutinas de la burocracia, a la vez que agregan un valor organizacional dado el valor estratégico de la información”¹².

Cabe puntualizar que la Transparencia no es sinónimo de Rendición de Cuentas, pero sí constituye una condición “sine qua non” para que la segunda pueda desarrollarse. En México a partir del año 2002 se consolida una de las acciones planteadas por el “Grupo Oaxaca”, grupo de intelectuales que desde la academia, el periodismo y la acción cívica organizada realizan el bosquejo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), con el ánimo renovado de democratizar al país. “El avance de la transparencia no solamente dio lugar a memorables “hallazgos” periodísticos, sino que también comenzó a involucrar a la ciudadanía en el conocimiento del aparato estatal que por décadas había operado en el más absoluto de los secretos, haciendo de la opacidad una de sus reglas más preciadas”¹³.

En este orden de ideas considero que para que una política pública de Transparencia sea eficaz no basta como lo sostienen algunos autores en

12 Merino, Mauricio, “La transparencia como política pública” en Ackerman, John (coord.), Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de derecho”, Siglo XXI-UNAM. México 2008. p. 243.

13 Carbonell, Miguel, “Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada Constitucional”. IIJ-UNAM. México 2009. p. 17.

que los Sujetos Obligados por las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información, suban a sus portales electrónicos institucionales, el mayor volumen de información pública (también denominada “pública de oficio”), propiciando con esto el principio de “máxima publicidad”, no quiero decir con esto que esté en contra de dicho postulado, por el contrario, considero que éste es la base filosófica de la Transparencia, Rendición de Cuentas y Derecho de Acceso a la Información, pero creo aún más conveniente el incentivar mecanismos jurídico-administrativos que hagan verificable la información que transparente el Sujeto Obligado, para verificar los procedimientos de búsqueda, clasificación, sistematización y resguardo de la información pública por parte de las Unidades Enlace o Unidades de Información, encargadas de ello. Para algunos tratadistas es cuestión de manejo de archivos gubernamentales, para un servidor es más un tema de ética en el servicio público.

Otro tema que ha causado un gran debate en el mundo de la Transparencia es el relativo a los llamados “indicadores de gestión”, que generalmente son estadísticas, informes o estudios relativos al desarrollo de la actividad gubernamental de un ente público, lo que muchas veces no conviene a determinada dependencia por el escrutinio público tan “voraz” que se hace de su labor y propiciando la generación de solicitudes de acceso a la información, personalmente celebro la existencia de estos indicadores, ya que es a través de ellos que podemos tener acceso al análisis crítico de la gestión pública, aunque considero que se requiere en el ámbito de los tres niveles de organización administrativa, el contar con una metodología eficiente para identificar qué indicadores son los más viables en virtud de reflejar de forma fiel el estado de la “cosa pública”.

Por su parte la Rendición de Cuentas constituye un concepto más complejo en virtud de que conlleva fuertes connotaciones vinculadas a la cultura de la legalidad, la ética en la función pública, combate a la corrupción y responsabilidad en el ejercicio gubernamental.

En este sentido Andreas Shedler acuñó el término “accountability”, cuya equivalencia al castellano con frecuencia “se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo la traducción más cercana es la rendición de cuentas¹⁴”. En este orden de ideas el autor establece que la rendición de cuentas como ejercicio, involucra dos postulados fundamentales:

1. Es obligación del político o de los funcionarios públicos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público.

14 Shedler, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, No. 3 de la Serie Cuadernos de transparencia, Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2007. p. 11.

2. Es derecho del gobernado recibir información por parte de la clase gobernante para fiscalizar personal o públicamente el ejercicio de poder.

De lo anterior podemos argumentar que la Rendición de Cuentas es una institución surgida también de las democracias liberales, en Francia los orígenes de este concepto los encontramos como el reclamo social para tratar de atemperar el poder del monarca en cuanto a la toma de decisiones, es así como surge la idea de que el principio de la “representación política” se vea estrechamente vinculado a la necesidad de comparecer o informar a los ciudadanos sobre el ejercicio de la función pública de manera periódica, esto último en razón de que el ciudadano pueda formarse una idea clara de los avances en la toma de decisiones.

De igual forma Schedler añadió otra palabra para redondear su definición: “answerability”, “entendida como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones”¹⁵. Es este principio el que da vida a la llamada “fiscalización”, que es la capacidad de revisión de los actos públicos a través del escrutinio de los gobernados, de esta manera se constituye la necesidad de controlar el ejercicio del poder gubernamental para señalar los excesos y cualquier acto constitutivo de abuso de autoridad.

Un tercer término que agrega Shedler a su interpretación de la Rendición de Cuentas es el “enforcement”, “el cual describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley”¹⁶. En este término se recoge la aspiración pragmática encaminada hacia el cambio de paradigmas administrativos, en donde es una tarea constante de cualquier órgano de gobierno el blindar su ejercicio contra cualquier acto que conlleve a la prácticas de corrupción, en este orden de ideas la actual dinámica administrativa, herencia de las políticas liberales europeas de mitad de la última década del siglo XX, van encaminadas a la búsqueda de la ética en el servicio público como principio irrestricto de la labor gubernamental, en donde realmente el poder sirva a la gente y no que los gobernantes se sirvan del poder. Algunos ejemplos de estos programas son: el usuario simulado, los Comités del Cambio, los modelos de gestión interna, la contraloría social, establecimiento de códigos de ética, la elaboración de manuales de organización y procedimientos; estos programas también tienen un doble efecto, por un lado crear una conciencia de observancia de la ley, pero también el propiciar la innovación y desarrollo paulatinos de los órganos de poder público.

15 Ibidem. p. 13.

16 Ibidem. p. 16.

Finalmente podemos concluir que la Rendición de Cuentas conlleva a que se evalúe el desempeño de los funcionarios para certificar que lo que éstos informaron relativo a logros, alcance de metas y demás resultados de gestión, puedan y deban ser verificados y comprobados.

El estado de “opacidad gubernamental” en México

Los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial en el marco del proceso de reintegración del fallido proyecto de la “Sociedad de Naciones”¹⁷ en un nuevo organismo de integración mundial como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y bajo un ambiente de tensión por la paulatina separación del orbe mundial en dos bloques: el socialista y el capitalista que conllevaron a la llamada guerra fría, sirvió de marco para que en el año de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobara y proclamara la Declaración Universal de los Derechos Humanos, documento que sirvió de base para el establecimiento de una conciencia a favor de las prerrogativas fundamentales a favor de los individuos del mundo y que en su artículo 19 reconoce tres facultades interrelacionadas entre sí a favor de los individuos: difundir, investigar y recibir información. Entre las cuales podemos distinguir dos vertientes a saber:

- a) El derecho de informar*
- b) El derecho a ser informado*

Este último punto resulta fundamental para el desarrollo de la presente investigación, ya que podemos considerarlo como el fundamento de derecho internacional que da vida a la transparencia y rendición de cuentas contemporáneas¹⁸.

En México los gobiernos comprendidos de 1958–1964 y 1964–1970, denominados como los sexenios del “desarrollo estabilizador”, identificados como la continuación de la política de fortalecimiento y centralización estatal, “recurrieron a algunas acciones populistas con el objetivo de aplacar los ánimos del movimiento obrero y campesino,

¹⁷ Organismo internacional creado por el Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial (1914-1918) el 28 de julio de 1919, fundado con el propósito de establecer las reglas para la paz mundial y restablecer las relaciones internacionales, siendo disuelta en 1946 para ser sucedida por la ONU.

¹⁸ Afirmación que realiza el autor por el carácter global del ordenamiento legal en comento, sin olvidar que Suecia fue el primer Estado en emitir la primera ley formal de acceso a la información, que fue la “Freedom-of-press and the right-of Access to public records act” (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) en el año de 1766.

que buscaba las mejoras en las condiciones laborales y salariales, así como mayor autonomía de acción¹⁹ . En este entendido resultan emblemáticas las huelgas de los ferrocarrileros, telegrafistas, médicos y particularmente el movimiento estudiantil de 1968, donde el gobierno además de avasallar a través de la represión violenta con las fuerzas militares y de seguridad pública del aparato estatal estos movimientos, generó dos efectos en la sociedad, el primero un ambiente generalizado de miedo y el segundo la institucionalización “de facto” de una conciencia mordaza respecto a la libertad de expresión.

En el contexto anterior, los gobiernos posteriores a través de la figura del “populismo”, entendiendo a éste como: “aquel movimiento político con fuerte apoyo popular, pero que no buscan realizar transformaciones muy profundas del orden de dominación existente²⁰”, generaron un ambiente político desolador, en donde los mexicanos nos familiarizamos con conceptos tales como: “crisis económica”, “devaluación”, “déficit fiscal” e “inflación” en materia económica, mientras que en materia política y social basta con revisar las novelas de corte político de Luis Spota, escritas durante esos años para comprender el ambiente de imposición y corrupción prevaleciente en ese tiempo en el desarrollo de la función pública y la política nacional.

Los hechos antes descritos dieron paso a uno de los periodos más vergonzosos del pasado siglo XX la llamada “Guerra Sucia” (1968-1980), bautizada así por el despliegue del aparato estatal para tratar de acallar las voces de quienes se atrevían desde la academia, la disidencia partidista, el periodismo y las letras en general, a criticar la falta de claridad en el desarrollo de la función pública y la inexistente rendición de cuentas y acceso a la información pública, pese a que en este último el 6 de diciembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la federación y se estableció como derecho constitucional en su artículo 6°, pero sin ser reconocidos aún los mecanismos legales e institucionales para poder hacer justiciable esta garantía, por lo que dicho coloquialmente fue “letra muerta” en el texto constitucional.

De esta manera, refrendando la aseveración realizada en la parte final de las consideraciones preliminares del presente ensayo, en un año simbólico (2010) como el que estamos viviendo en donde se cumplen los primeros cien años del movimiento revolucionario de 1910 y en donde históricamente a la conclusión de éste con la firma de la Constitución de 1917, se trató de incluir en su cuerpo legal las aspiraciones de los distintos grupos que formaron parte de esta lucha armada, siendo los militares partícipes en dicho conflicto los que se hicieron del poder político

19 “Historia II”, Enciclopedia Temática, Rezza Editores. Colombia 1998. p. 555.

20 Di Tella, Torcuato, Populism and Reform in Latin America, en Claudio Véliz (comp.), “Obstacles to Change in Latin America”, Londres-Nueva York, Oxford UP. 1965, p.45.

y económico, posteriormente bajo el amparo de un partido oficialista alejado cada vez más de los ideales de la revolución, fueron aglutinando cuadros de políticos emanados de dicho partido hegemónico, en donde la consigna era cerrar filas respecto a los candidatos a un cargo de elección popular que fueran escogidos por la cúpula del partido. De esta manera fue que durante más de siete décadas se sucedieran en el poder gobiernos nacionalistas, proteccionistas, populistas, antidemocráticos e impositivos. Es en este contexto, donde surgió y se fortaleció la práctica de la “opacidad gubernamental”, en donde lejos de la idea del principio de representación entendido como “aquel en que el titular del poder político no lo ejerce por sí mismo sino por medio de representantes, quienes a su turno, formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir, deciden los problemas públicos y desempeñan las más importantes funciones de la soberanía²¹”, dicho de otra manera, en donde aquellos que detentaban cargo, empleo o comisión en un ente de gestión pública, hicieron propia la práctica de no informar de las actividades realizadas en el ejercicio de sus funciones a los verdaderos mandantes del poder político, la ciudadanía. Esta situación permitió cada vez más el empoderamiento de los llamados “jefes máximos²²”, situación que se vio reproducida en el régimen interior de las entidades federativas (Estados y Municipios), en donde el federalismo de la letra del texto constitucional en la práctica se convirtió en un centralismo administrativo, dando paso a un sistema de “feudos” y al empoderamiento de una clase política localista emanada del partido hegemónico.

Aunado a lo anterior, debemos resaltar que el “estado de opacidad” que hemos descrito anteriormente y que en la práctica ha sido seguido lo mismo por funcionarios emanados de un determinado partido político que de otro, de órganos constitucionales apartidistas como el judicial, órganos constitucionales autónomos, órganos autónomos y tribunales administrativos, la cual se ha dado en razón de la institucionalización de una deformación en el “quehacer público” ligado a la “opacidad gubernamental”, me refiero al “paternalismo de la información”, en donde tradicionalmente los funcionarios públicos ejercieron su empleo, cargo o comisión, bajo la idea de que éstos eran dueños de la información que generaban, o que generaba la unidad administrativa u órgano gubernamental bajo su gestión de gobierno. Dejando a un lado la idea de que el funcionario representa únicamente la potestad del Estado que le es otorgada para el cumplimiento de una determinada tarea, luego entonces a quien se deben es a la ciudadanía, bajo la premisa fundamental de esta última como mandante del poder público y que a final de

21 Moreno, Daniel, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, México 1993. p. 293.

22 Referencia a la clase política perteneciente a los gobiernos de partido hegemónico durante las últimas siete décadas del siglo XX en México.

cuentas de donde se generan los recursos económicos para pagar los sueldos de la clase gobernante del país en sus distintos órdenes y niveles de gobierno, en este sentido se ha pronunciado Andrés Hofmann al argumentar: “la transparencia gubernamental tiene que ver con un imperativo ético de permitir que la sociedad conozca, sepa, se entere, esté bien informada. La opacidad gubernamental impide que los ciudadanos estén bien informados y sepan. Los gobiernos opacos ven a sus gobernados como ciudadanos de segunda que no merecen conocer²³”.

Postulados finales

El pasado día 26 de octubre del presente 2010, nos hemos levantado con una grave noticia, después de ocho años²⁴ en los que México había realizado una gesta histórica en pro de la transparencia y rendición de cuentas, en donde de acuerdo al Índice de Percepción de Corrupción 2010 (IPC)²⁵, México obtuvo su peor calificación de los últimos diez años, calificado con un total de 3.1 puntos porcentuales, situándose en el puesto 98, descendiendo 9 lugares respecto al año 2009, superado por otros países de América Latina como Chile, Perú, Colombia, Guatemala, El Salvador, Panamá, Uruguay, Puerto Rico, Brasil, Cuba, Jamaica y Costa Rica²⁶.

Por otro lado el mismo día, el “Instituto Legatum” del Reino Unido emitió su “Índice anual sobre prosperidad²⁷”, en el cual nuestro país se situó en el lugar 53, diez lugares más que en 2009²⁸.

23 Hofmann, Andrés y otros, “La transparencia y la opacidad de los gobiernos en México: un corte de caja”, Revista Política Digital. México, 05 de Octubre de 2010, <http://politicadigital.com.mx/?P=leer-noticiaprint&Artcle=20592> (Consultada en fecha 28 de Octubre de 2010).

24 Recordando que en el año 2002 fue promulgada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las sucesivas reformas al artículo 6° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de fechas 20 de julio y 13 de noviembre de 2007, a la primera en donde se incluyó en el texto constitucional los mecanismos para hacer exigible el Derecho de Acceso a la Información y la segunda donde se reconoce el derecho de réplica en la materia.

25 Puntuación de IPC: Corresponde a las percepciones del grado de corrupción, según es advertida por los empresarios y analistas del país. Este índice es publicado de manera anual en Londres de un total de 178 naciones estudiadas por “Transparency International”. Mismo que va de una puntuación máxima de 10 (altamente transparente a 0 (altamente corrupto). http://www.ti.org.mx/ipc2010/CPI2010_index%20desviacionstandard.pdf (Consultado en fecha 27 de octubre de 2010).

26 Este índice evalúa la situación económica y las características del estado de bienestar de 110 naciones (90% de la población mundial), México se situó en la media, pero por debajo de países latinoamericanos como Uruguay (28), Chile (32), Costa Rica (33), Panamá (40), Argentina (41), Trinidad y Tobago (44) y Brasil (45).

27 <http://www.legatum.com/eventdisplay.aspx?id=4892> (Consultado en fecha 27 de octubre de 2010).

Y por si fuera poco también ese día nos hemos enterado del resultado de la novena edición del Índice de Desarrollo Democrático para Latinoamérica, emitido por la Consultora Polilat²⁸, “en donde México perdió el puesto número 5 en el ranking regional y quedó en el lugar 7 respecto al desarrollo democrático²⁹”. Y dicho sea de paso obteniendo la calificación más baja desde 2002, que se realiza dicho estudio.

Sin duda un “día negro” para la transparencia y rendición de cuentas mexicana, quizás comparable con la mañana del seis de enero del presente 2010, donde el gobierno federal a través del Secretario de Gobernación en turno, declaró a los medios en “tono amenazador” que se estaba preparando a nivel del gobierno federal una iniciativa para hacer que las resoluciones dictadas en Recurso de Revisión por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), pudieran ser recurridas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), o bien, crear un órgano jurisdiccional de carácter administrativo con la finalidad ex profesa de conocer de este tipo de impugnaciones, situación que generó inmediatamente el rechazo de comisionados y consejeros de órganos garantes en materia de transparencia y acceso a la información en el país, académicos y organizaciones no gubernamentales vinculadas con este tipo de temáticas.

Es en este punto donde en virtud de los estudios antes citados, mismos que se unen a los mencionados en las consideraciones preliminares de este estudio, donde surge un natural cuestionamiento ¿Realmente la transparencia y rendición de cuentas como producto de la ideología y políticas liberales, ha funcionado en México?, la respuesta pese a todo sería “SÍ”, ya que los problemas que se han detallado no son situaciones imputables de manera directa a la transparencia, la rendición de cuentas o la ideología liberal. Sino a problemas que a continuación estudiaremos y que obedecen más a cuestiones sociales y culturales, que no han permitido un arraigo de las políticas de transparencia y rendición de cuentas.

Actualmente dos tipos de organismos que se oponen de manera absoluta a la transparencia y rendición de cuentas, son las instituciones políticas de los partidos políticos y sindicatos, los cuales pese a los múltiples debates dentro de las comisiones legislativas de ambas cámaras que componen el Congreso de la Unión, así como de los distintos congresos de las entidades federativas, mismas que se han dado en su mayoría en el marco de participación de expertos en la materia. Y lo que es peor es

28 La Consultora Polilat, especialista en políticas sociales y económicas del continente americano, realiza este estudio en coordinación con la Fundación Konrad Adenauer, para medir el fortalecimiento de la calidad democrática del buen gobierno y de la gobernanza de los países de América Latina.

29 <http://www.idd-lat.org/> (Consultado en fecha 27 de noviembre de 2010).

que año con año es una propuesta que queda en el tintero, porque no les ha importado a los gobiernos en sus diversas manifestaciones de poder, hacer de la transparencia una verdadera forma de vida y máxime si estos entes de gobierno que no son Sujetos Obligados “Directos” por la mayoría de las leyes de transparencia y acceso a la información en el país, pese a que reciben financiamiento público para el desarrollo de sus actividades. Es en este apartado que me atrevo a ligar esta seria problemática con la crisis del sistema educativo nacional por distintas razones, la primera es que en educación básica, media básica y media superior, gran parte del fracaso de ésta es gracias al secuestro que ha hecho una “pseudo-líder” de la organización sindical del magisterio más grande de América Latina³⁰, misma que a través de prácticas de intimidación, negligencia, abuso del derecho de huelga y componendas³¹, ha ocasionado que los maestros agremiados a su organización, busquen la mayor de las veces beneficios económicos, pero desdeñando planes y programas nacionales e internacionales previstos para su capacitación, o para incentivar en el alumno el acceso a las nuevas tecnologías de información o a una formación más sólida.

Es así, que es criticable la tendencia de los dos últimos gobiernos presidenciales, que han impulsado políticas públicas en materia educativa donde cada vez más se han dejado a un lado en los planes de educación básica, media básica y media superior, las asignaturas de Filosofía, Ética, Historia y lo más preocupante: el Civismo . Mientras que se han impulsado el estudio de las ciencias exactas e Ingenierías, situación que no es desdeñable pues dichas ciencias incentivan la creación de infraestructura para el progreso de los pueblos, pero que de manera preocupante Giovanni Sartori describe en su libro “Homo vidence, la sociedad teledirigida”. “Hemos pasado de ser homo sapiens a homo habilis”, reflejando con esto que se pretende hacer a un lado las humanidades por el amplio aspecto formativo, crítico y de carácter social que conllevan. En este orden de ideas surge la imperiosa necesidad de rescatar estas asignaturas, porque es a través de éstas que se conforma

30 El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, liderado actualmente por la Profa. Elba Esther Gordillo, constituye bajo la óptica del autor de esta obra, uno de los últimos resquicios del viejo corporativismo estatal, desarrollado bajo el amparo de los gobiernos de partido hegemónico, constituyendo un botín político importante en materia de captación de votos duros de la llamada “base”, que no es otra cosa más que uno de los muchos sectores que componen la institución partidista de carácter revolucionario que se ha visto beneficiada con estas asociaciones sindicales desde los años 40’s del pasado siglo XX.

31 El nuevo corporativismo tiene otras características que no sólo abarcan la movilización de personas y la obtención de puestos en la estructura administrativa de la educación. Ahora incluye la amenaza y el chantaje, no sólo al gobierno en turno sino a la sociedad entera. Ornelas, Carlos, extracto de su ponencia en el Coloquio Dos Siglos de Educación en México, organizado por la UNAM y la revista Educación 2001. Jueves 7 de octubre de 2010. <http://educacionadebate.org/2010/10/07/snte-no-soporta-la-critica-intenta-boicotear-coloquio-en-unam/> (Consultado en fecha 31 de octubre de 2010).

la conciencia de los pueblos y en específico hablando del Civismo³², el conocimiento de los valores que dan rostro al estado mexicano y respeto hacia sus instituciones, situación por la cual resulta fundamental que se difunda desde el aula en la formación primaria, secundaria y preparatoria, el conocimiento de las instituciones de transparencia y rendición de cuentas, la primera como una acción de hacer asequible a través de los distintos medios interactivos existentes la información pública a la ciudadanía sobre el desarrollo de la función pública y la segunda como la obligación que tienen los entes gubernamentales de dar a conocer la información pública respecto al desarrollo de su empleo, cargo o comisión en cualquier ente investido de función pública y atreviéndome a añadir un tercer conocimiento que resulta fundamental instruir en las escuelas, como el derecho constitucional de acceso a la información, mediante el cual resulta fundamental conocer y practicar los mecanismos jurídicos y tecnológicos para poder hacer exigible el acceso a la información pública frente a los distintos órganos gubernamentales.

Otro punto, que también se relaciona directamente con el punto anterior es el relativo a las actividades de difusión que realizan los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública en el país, ya que si bien es cierto, resulta insoslayable la “dantesca” tarea que realizan anualmente respecto a la capacitación de los servidores públicos adscritos a los “Sujetos Obligados”, encargados de atender las tareas relacionadas al ejercicio de la transparencia y derecho de acceso a la información pública consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la mayoría de las Constituciones de las entidades federativas y en las Leyes de la materia. Resultando prioritario también la difusión de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas en el grueso de la población por medio de campañas masivas a través de los medios de comunicación masivos. Sirva este momento para reconocer las campañas informativas y de difusión que han realizado la mayoría de los órganos garantes de acceso a la información por tratar de ciudadanizar estas instituciones, así como la transparencia, rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información, este ensayo es muestra plena de ese esfuerzo realizado por dichos órganos por consolidar espacios de expresión de la ciudadanía sobre estos aspectos tan importantes y necesarios para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país, pero pese a ello debemos reconocer que en general la transparencia y rendición de cuentas no se han arraigado aún en la sociedad mexicana, muestra de lo anterior son los resultados obtenidos en el Estudio “Métrica de la Transparencia 2010³³”, en donde se demuestra cómo el nivel de

32 v. Civismo: Celso por la patria del buen ciudadano, cortesía, educación. García – Pelayo y Gross, Ramón, Larousse diccionario de la lengua española, Ediciones Larousse, Tomo 1, México 1990. p. 172.

33 Estudio realizado por el Centro de Investigación y Docencia Económica por encargo de la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP). (Publicada y consultada en fecha 16 de noviembre de 2010), Ver: http://metricadetransparencia.cide.edu/Pres_corta.pdf

gobierno más cercano a la gente “el Municipio”, son los menos transparentes, en principio, por la complicidad existente entre sus autoridades y en segundo, por la falta de calidad en cuanto a la información publicada en sus portales; por otro lado las asimetrías existentes entre entidades federativas, respecto a la rendición de cuentas de órganos de una misma naturaleza; otro factor es la falta de vinculación de la transparencia con el resto de los componentes de la rendición de cuentas en México; existe también una resistencia hacia el establecimiento de indicadores de gestión que coadyuven a solucionar el problema de rendición de cuentas; hay una inexistencia de información bien organizada y sistematizada en los portales institucionales de los Sujetos Obligados por las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el país y, porque finalmente, no se ha logrado que la transparencia se encuentre ligada a la rendición de cuentas en nuestro país.

Estas situaciones no podríamos entenderlas si no analizáramos la apretada situación financiera de los órganos garantes en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información del país, lo anterior en razón de los limitados presupuestos que anualmente los cuerpos legislativos, o bien la administración pública de la esfera gubernamental de que se trate; en el caso de aquellos órganos garantes que carecen aún de autonomía constitucional, presupuestos que reflejan el poco interés que existe de la clase política por fortalecer la transparencia y rendición de cuentas, presupuestos “inerciales³⁴” como los denomina la actual Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), Jacqueline Peschard Mariscal. Y permitiéndome tomar como ejemplo a este órgano que tiene por cometido ser la máxima autoridad en materia de transparencia y acceso a la información pública en lo concerniente al ámbito de la administración pública federal, institución que para el ejercicio 2011, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectó un aumento del 1% de sus recursos normales, respecto al ejercicio 2010 que correspondió un total de “260,045.440 millones de pesos³⁵” y pese a que el año próximo pasado la Comisionada Presidenta Jacqueline Peschard planteó a los funcionarios de dicha Secretaría del orden federal, el aumento de sus recursos en 200 millones de pesos, lo anterior en virtud de que para el 2011 se tiene considerada la ampliación de la infraestructura y personal

34 Jiménez, Horacio, “Tratan de frenar la transparencia: IFAI”, Periódico el Universal, Martes 18 de septiembre de 2010. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/180804.html> (Consultado en fecha 03 de noviembre de 2010).

35 Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, Análisis programático económico (efectivo) del Instituto Federal de Acceso a la Información. http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/temas/tomos/06/r06_hhe_af-pefe.pdf (Consultado en fecha 04 de noviembre de 2010)

encargado de velar por la protección de datos personales en razón de la publicación en el Diario Oficial de la Federación en fecha cinco de julio de dos mil diez de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, señalando que de 2004 a la fecha el presupuesto autorizado a este órgano garante sólo se ha incrementado en “1%, pese a que el volumen de recursos de revisión atendidos por la misma se incrementó cuantiosamente en un 576%”, situación que resulta poco alentadora por tratarse de un órgano pilar de la “governabilidad democrática” a la que aspiramos en México, resultando sorprendente el poco interés que el actual gobierno federal tiene en fortalecer las tareas de dicho Instituto responsable de velar por el derecho fundamental de primera generación de acceso a la información pública y de las instituciones de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de la administración pública federal, situación que contrasta con el presupuesto asignado al Instituto Federal Electoral encargado de velar de otros derechos de primera generación como son los “derechos políticos del ciudadano”, surgiendo el natural cuestionamiento: ¿Son más importantes los derechos políticos del ciudadano que el derecho de acceso a la información, la transparencia y rendición de cuentas?, dejo esta pregunta en el aire para no enfrascarnos en una discusión estéril, pues a mi parecer tanto es importante la primera gama de derechos como el derecho de acceso a la información y las instituciones de transparencia y rendición de cuentas, aunque me atrevo a afirmar que por desgracia la situación presupuestal que vive el IFAI, se reproduce en la mayoría de los órganos garantes en la materia en el ámbito de las entidades federativas, surgiendo otro cuestionamiento: ¿Cómo pueden entonces los órganos garantes de transparencia y acceso a la información pública en México, promover una verdadera cultura de transparencia y rendición de cuentas a través de los medios de comunicación masivos con los presupuestos irrisorios que les son asignados?, la respuesta nuevamente queda en el aire para el escrutinio público.

Otro tema que resulta interesante analizar es el relativo a las Tecnologías de la Información y el Gobierno Electrónico, y de cómo han influido en la construcción de la transparencia y rendición de cuentas en México.

En este entendido, las Tecnologías de Información son “aquellas herramientas y métodos empleados para recabar, retener, manipular o distribuir información. La tecnología de información (TI) se encuentra generalmente asociada con las computadoras y las tecnologías afines³⁶”, también conocidas comúnmente como: TIC, TICs o bien NTIC para

36 Bologna, J. y Walsh, A. M., “The Accountant’s Handbook of Information Technology”, John Wiley and Sons. EUA.1997. p.1.

Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación o IT para “Information Technology”, agrupan los elementos y las técnicas utilizadas en el tratamiento y la transmisión de información, a través de las telecomunicaciones.

En el plano histórico las Tecnologías de Información en el mundo han venido desarrollándose vertiginosamente a partir de los años 40's del pasado siglo XX hasta nuestros días, en un principio utilizadas para la industria militar y tareas de inteligencia y posteriormente siendo aprovechadas por el uso civil. Internet como herramienta tecnológica permite acceder a nuevas oportunidades de interacción entre los gobiernos y los individuos, intercambiando todo tipo de información, pero también para hacer exigible que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno rindan cuentas de su actuar y transparenten la información que en ejercicio de sus facultades generan. En este orden de ideas la Organización de las Naciones Unidas en el año 2000 organizó la llamada “Cumbre del Milenio”³⁷, Cumbre donde se emitió la denominada “Declaración del Milenio”, en cuyo objetivo 8, relativo a fomentar la asociación mundial para el desarrollo, recoge en su meta 8.7 como prioridad de los gobiernos del mundo en el periodo 2000 – 2015 y “en colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular, los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones”³⁸.

En este orden de ideas en el año 2003 tuvo verificativo en la ciudad de Ginebra, Suiza la llamada “Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información”, en donde con el ánimo de propiciar el cumplimiento del objetivo número 8 de la “Declaración del Milenio”, los líderes mundiales declararon: “Es nuestro deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos”³⁹.

37 Cumbre desarrollada en la ciudad de Nueva York con la asistencia de 189 representantes de los países integrantes de la ONU.

38 http://www.cinu.org.mx/ong/dpingo/objetivos_milenio.htm (Consultado en fecha 11 de noviembre de 2010).

39 <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html> (Consultado en fecha 11 de noviembre de 2010).

En este sentido, es una exigencia de carácter internacional el que los órganos gubernamentales en nuestro país en sus tres niveles de organización instrumenten políticas públicas que permitan una interacción directa con el ciudadano, haciendo eficientes la oferta de trámites y servicios, y esto sólo se hará a través de la implementación de las Tecnologías de Información pasando de un gobierno burocrático a un gobierno electrónico.

Entendiendo al gobierno electrónico también conocido como (e-government), como: “concepto de gestión que fusiona el empleo adecuado y acentuado de las tecnologías de la información y comunicación, con modalidades de gestión y administración, como una nueva forma de gobierno⁴⁰”. De lo anterior podríamos entender al gobierno electrónico como la actividad sustentada en el uso de las tecnologías de la información y el conocimiento en los procesos internos de gobierno y en la entrega de productos y servicios del Estado tanto a los ciudadanos como a la industria, teniendo como principal objetivo la implementación eficiente, conveniente y accesible a los servicios públicos.

Los objetivos del gobierno electrónico en cuanto a la gestión pública son:

- *Aumentar niveles de eficiencia en la gestión pública.*
- *Disminuir significativamente costos de transacción y coordinación en la interacción entre entes públicos.*
- *Generar incentivos y prácticas que faciliten modalidades de gestión innovadoras y creativas.*
- *Agregar mayor valor público como horizonte permanente de las actividades del sector.*
- *Superar de modo constante los grados de transparencia de esas actividades, en aquello que un servidor conceptualizó como cibertransparencia⁴¹.*

Es justamente este punto el que llama nuestra atención respecto a la relación estrecha que se ha tejido entre la transparencia y el gobierno electrónico. A partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 7 estableció como una de las obligaciones de transparencia de los Sujetos Obligados por esta ley “...poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otras la información siguiente...”, estableciendo un listado de XVII fracciones, así como en los artículos subsecuentes que integran el Capítulo II, del Título Primero de la Ley en cita, acerca de la información que en ejercicio de sus

40 Téllez Valdés, Julio, op. cit. p. 35.

41 Idem. sic.

funciones deben publicar y siendo que vivimos en una era eminentemente tecnológica la gran opción fue hacerlo por medio de los portales web institucionales de cada una de los Sujetos Obligados, motivando con ello la primera fase del desarrollo del gobierno electrónico, por el hecho de hacer asequible a los gobernados dicha información a través de dichos medios electrónicos, situación que de manera paulatina se fue reproduciendo en las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública que hasta la fecha se han promulgado en las entidades federativas del país.

La segunda fase de este proceso se consolida al momento en que los ciudadanos a través del entonces Sistema Informatizado de Solicitudes de Información (SISI), en el año 2004, ya que abrió la posibilidad al desarrollo del procedimiento de acceso a la información pública a través de un sistema electrónico, así como la interposición de recursos de revisión derivados de omisiones o inconformidades con las respuestas brindadas a las solicitudes de información pública por parte de los Sujetos Obligados. Lo que permitió que el IFAI se constituyera en un órgano garante en materia de transparencia y acceso a la información en el país. Sin embargo esta situación tuvo sus bemoles, ya que no podemos olvidar que hasta la fecha dicho instituto solamente es autoridad para regular el procedimiento de acceso a la información y conocer de las impugnaciones suscitadas a través de recursos de revisión, para las entidades de administración pública federal. No obstante pese a que en el ámbito federal el establecimiento de autoridades en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas ha sido distinto para el caso de cada órgano constitucional, de los órganos constitucionales autónomos, de aquellos que sólo gozan de autonomía y de los tribunales administrativos, debemos reconocer el esfuerzo de éstos por establecer sistemas electrónicos propios para el desarrollo del derecho de acceso a la información. Reconociendo de igual manera que a partir de diciembre del 2008 cada vez han sido más los órganos del estado que se han sumado a los esfuerzos del IFAI y la Secretaría de la Función Pública (SFP) por consolidar el sistema INFOMEX para el desarrollo del derecho de acceso a la información, con miras a la homologación total de los sistemas de acceso a la información pública, siendo cada vez más el número de entidades federativas que se han sumado a dicho sistema.

La tercera fase de dicho proceso de penetración de las políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas en el mundo del gobierno electrónico, no tiene que ver directamente con la función que realizan los órganos garantes de transparencia y acceso a la información, por el contrario tiene más que ver con la dinámica impuesta por las políticas internacionales y que en México a partir del año 2000 se han empleado como parte de los procesos de reforma y modernización de la administración pública, en donde una de sus principales tareas es que

los portales institucionales de los entes del poder ejecutivo, dejen de ser páginas web con una visión únicamente informativa, sino que por el contrario se conviertan en puertas abiertas hacia la consolidación de las tareas de gobierno, permitiendo el desarrollo y ejercicio de trámites y servicios prestados por los entes gubernamentales respecto de la ciudadanía, reduciendo con ello los tiempos de atención, burocracia innecesaria, gastos colaterales, actos de corrupción y lo mejor permitiendo un mayor acercamiento de los gobernados con las tareas gubernamentales, siendo testigo fiel de la transparencia en el desarrollo de las tareas emanadas de los planes de gobierno.

Es importante destacar que el desarrollo de este tipo de tareas emanadas del gobierno electrónico, no son absolutas de los órganos gubernamentales de administración pública, sino que también hay ejemplos de cómo los órganos judiciales ya se encuentran desarrollando este tipo de políticas públicas⁴².

El reto es grande, los estándares europeos dentro de esta fase del gobierno electrónico son altos y van encaminados a la prestación de un servicio público de cara a la ciudadanía, transparente y en cuyo desarrollo, el acudir de manera directa a la oficina gubernamental, ya no sea necesario, sino que se pueda realizar el trámite gubernamental absolutamente en línea.

Sin embargo la consolidación del gobierno electrónico en México transita por caminos difíciles, que a continuación detallaremos:

Especialistas en la materia argumentan que el surgimiento de las políticas públicas de gobierno electrónico para transparentar al Estado Mexicano, nacen en el año 2001 a través del proyecto “e-México”, a propuesta del entonces titular del ejecutivo federal, un programa que aprovechando el momento histórico en el cual se encontraba el país, con el arribo de un gobierno emanado de un partido político distinto al que por más de siete décadas detentó el poder, con una alta legitimación popular y con grandes expectativas; que a la postre quedaron en promesas, y en donde en el ámbito internacional los líderes del mundo cada vez con más ahínco hacían un llamado a la construcción de la llamada “Sociedad de la Información⁴³”.

42 Un buen ejemplo es el Tribunal Virtual del Poder Judicial del Estado de Nuevo León que permite realizar actuaciones judiciales en línea, Ver: <https://tribunalvirtual.nl.gob.mx/> (Consultado en fecha 16 de noviembre de 2009), otro ejemplo es el de Expediente Electrónico implementado por el Poder Judicial del Estado de Querétaro, Ver: <http://www.tribunalqro.gob.mx/> (Consultado en fecha 16 de noviembre de 2009).

43 Es aquella en donde se pretendió “disponen de herramientas (TIC’S), para llegar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que harán avanzar la causa de la libertad y la democracia, con la finalidad de propagar los conocimientos y facilitar la comprensión mutua”. Palabras de Kofi Annan, en aquel entonces, Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, discurso inaugural de la primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), Ginebra 2003.

<http://www.e-mexico.gob.mx/que-es-e-mexico/e-mexico/e-mexico-dp1.html> (Consultado en fecha 17 de noviembre de 2010).

Proyecto en el que su principal propósito fue “integrar la tecnología e ingeniería de todas las redes existentes, tanto públicas como privadas, seleccionar contenidos adecuados que permitan mejorar los servicios en cada comunidad, nivel territorial o auditorio, que incluya la interacción de sistemas en los que se despliegue información clara en sus contenidos y de fácil consulta, así como contemplar aspectos legales y jurídicos que permitan el uso universal de ciertos servicios que garanticen la privacidad y protección legal en el caso de ciertos trámites gubernamentales⁴⁴”.

Desgraciadamente a nueve años de su nacimiento vemos con desconsuelo que el proyecto “e-México”, ha quedado en el abandono y que actualmente el portal institucional de éste se ha convertido en una página “web” meramente informativa, quedando atrás el proyecto de convertirse en un medio interactivo que uniera a las comunidades de México con el mundo entero, con miras a compartir estudios, experiencias, estadísticas y vincular a los estudiantes mexicanos con universidades y centros de investigación de otras partes del orbe para detonar el desarrollo regional.

Por si fuera poco este año 2010 la ONU publicó el “United Nation E-Government Development Database”, en donde México quedó situado en el lugar 56 de un ranking de 184 países evaluados, retrocediendo del lugar 37 que obtuvo en 2008 y situándose muy por debajo de países latinoamericanos como: “Colombia, Chile, Uruguay y Argentina⁴⁵”.

Aunado a lo anterior debemos reconocer que la “brecha digital⁴⁶” de México con respecto a otras naciones sigue siendo amplia, recordando que según datos del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), en 2005⁴⁷ la población rural constituye el 23.5% de la población total de nuestro país, una población que en el grueso de su composición social no cuenta con acceso a internet, tecnologías de información, telefonía celular y en muchas comunidades del país no se cuenta con el

44 Estudio donde se emite el ranking mundial respecto al desarrollo del gobierno electrónico por Estado perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), <http://www2.unpan.org/egovkb/profilecountry.aspx?ID=110> (Consultado en fecha 17 de noviembre de 2010).

45 <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx?reg=AMERICAS> (Consultado en fecha 17 de noviembre de 2010).

46 Este término hace referencia a la diferencia socioeconómica entre aquellas comunidades que tienen accesibilidad a Internet y aquellas que no, aunque tales desigualdades también se pueden referir a todas las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como el computador personal, la telefonía móvil, la banda ancha y otros dispositivos. Como tal, la brecha digital se basa en diferencias previas al acceso a las tecnologías. Ver: Servor, Lisa J., “Bridging the Digital Divide. Technology, community and public policy”, Blackwell Publishing, Inglaterra 2002. p.5.

47 No se incluyen datos a 2010, pese a que este año se realizó el Censo Nacional de Población y Vivienda por el INEGI, en virtud de que no han sido publicados los datos obtenidos a la fecha en su portal institucional: http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P (Consultado en fecha 17 de noviembre de 2010).

servicio de energía eléctrica. Aunque el caso de la población urbana no es más alentador, la polarización de la economía, el elevado costo de las tecnologías de la información, el monopolio que se ha tejido sobre el servicio de internet, deficiente, costoso y a muy baja velocidad, han impedido que el grueso de la población utilice estos mecanismos para la consolidación de la cultura de Transparencia y Rendición de Cuentas en México.

Finalmente retomando el tema de la oportunidad de la población de acceder a los medios electrónicos, en específico al internet, de acuerdo al informe publicado en 2009⁴⁸ por la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), respecto a cuántas personas están conectadas a internet, y el porcentaje de penetración de la red que hay en cada país de Latinoamérica. México se encuentra ubicado en el décimo lugar de un listado de catorce países, con un total del 21.01% de una escala de 100%, del total de su población con acceso a internet, contrastando con el caso Argentino en cuya país la mitad, es decir, el 50.32% tiene acceso a la red y por debajo de países como Costa Rica, República Dominicana, Perú o Venezuela, sólo por citar algunos.

48 No se incluyen datos a 2010, toda vez que los resultados correspondientes a este año, serán publicados por la UNCTAD a partir del día 25 de noviembre de 2010, Ver: <http://www.unctad.org/Templates/meeting.asp?intItemID=2068&lang=1&m=19744> (Consultado en fecha 17 de noviembre de 2010).

Conclusiones

Algunos críticos mal intencionados han establecido que la aparición de las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información en México, así como las sucesivas reformas al artículo 6° Constitucional, constituyeron más que la lucha por la consolidación de la Transparencia y Rendición de Cuentas, la aparición de un Derecho que denominan “neonato”, accidentado y con un procedimiento poco transparente que genera aún más “opacidad” que el combate que hacen de la propia “opacidad gubernamental”, incluso ha habido algunos que han argumentado respecto a este esfuerzo por transparentar al Estado Mexicano que se trata de una “moda” extranjera y que cuando pase la novedad habrá de resurgir la oscuridad informativa.

Me causan gracia dichos argumentos pero no los comparto, sobre todo porque creo que en el tren de la Transparencia y Rendición de Cuentas, al que el pueblo de México decidió subirse, incluso antes de la creación de la Ley antes citada, no tiene regreso, porque a más de ocho años de su promulgación aún existen asignaturas pendientes, por lo cual no se puede, ni deben escatimar recursos materiales, económicos, políticos, jurídicos y sociales para el arribo a la tierra prometida, la “governabilidad democrática”.

Podría parecer utópico mi argumento anterior, pero a lo largo de la presente investigación ha quedado debidamente documentada la realidad de dichas instituciones en nuestro país, así como el desarrollo de éstas como políticas públicas.

El clima social que vive actualmente nuestro país no es el más deseable en el año de la celebración del Bicentenario de la Independencia de México y del Centenario de la Revolución Mexicana, el embrutecimiento de los festejos ha pasado y como suele suceder, estamos viviendo la resaca que produce la realidad cruel y despiadada a la que nos enfrentaremos los próximos cien años. Un México devastado por la inseguridad, el narcotráfico, la pobreza, el desempleo, el aumento de la corrupción, una economía inestable, la falta de servicios de salud pública de calidad, una pésima infraestructura de comunicaciones, el aumento del populismo de la clase gobernante, una competitividad irrisoria y al margen del progreso mundial, son sólo algunos de los problemas que aquejan a nuestra nación.

Aunque si bien es cierto la Transparencia y Rendición de Cuentas no serán la panacea para estos problemas, sí constituyen una seria aspiración evolutiva del quehacer gubernamental. A lo largo de estas páginas que pongo a consideración del lector se ponen de manifiesto

algunas problemáticas que deberemos atender en los años venideros para que las instituciones en estudio no queden solamente en una política pública, sino que conformen una cultura fuerte, arraigada y reconocida a cabalidad por todos los gobernados independientemente de la comunidad en donde nos encontremos, el desarrollo de indicadores de gestión, el transparentar a los partidos políticos y sindicatos, el garantizar el ejercicio del gobierno electrónico y el rescate de las humanidades en la educación básica, media básica y media superior, resultan fundamentales para la Transparencia Mexicana. Mientras que en el caso de la Rendición de Cuentas el desarrollo e implementación generalizado de figuras como el usuario simulado, los Comités del cambio, los mecanismos de escrutinio público y la denuncia ciudadana, deberán arraigarse para combatir a la manera de Andrés Molina Enríquez, “los grandes problemas nacionales”.

Ahí está frente a nosotros la Victoria Alada (ángel de la independencia), lleva en sus manos a la Transparencia y Rendición de Cuentas, con un brillo que ni siquiera el recuerdo de tantos años de opacidad gubernamental, podrá apagar jamás. La oportunidad de tomarlas y cultivarlas está en nuestras manos, de los mexicanos depende si queremos hacerlo o dejar pasar otros cien años más.

Fuentes Bibliográficas

- BARRERA Zapata, Rolando, “Una transparencia dolorosa, La gestión pública de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008”. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. Toluca, México 2010.
- BOLOGNA, J. y Walsh, A. M., “The Accountant´s Handbook of Information Technology”, John Wiley and Sons. EUA. 1997.
- CARBONELL, Miguel, “Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada Constitucional”. IIJ-UNAM. México 2009.
- DI TELLA, Torcuato, Populism and Reform in Latin America, en Claudio Véliz (comp.), “Obstacles to Change in Latin America”, Londres-Nueva York, Oxford UP. 1965.
- GALINDO Camacho, Miguel, “Teoría de la Administración Pública”, Editorial Porrúa, México 2003.
- GUILLÉN Romo, Héctor, “Orígenes de la crisis en México” (1940-1982), Ediciones Era, Colección Problemas de México. México 2000.
- MERINO, Mauricio, “La transparencia como política pública” en Ackerman, John (coord.), Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de derecho”, Siglo XXI-UNAM. México 2008.
- MORENO, Daniel, “Derecho Constitucional Mexicano”, Editorial Porrúa, México 1993.
- OPPENHEIMER, Andrés, “Cuentos Chinos”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires 2005.
- SERVOR, Lisa J., “Bridging the Digital Divide. Technology, community and public policy”, Blackwell Publishing, Inglaterra 2002.
- SHEDLER, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, No. 3 de la Serie Cuadernos de transparencia, Editado por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2007.
- SIMONETTA, Martín, “Chile y México: ¿Latinos a bordo de la economía global?”, Gustavo Lazzari y Martin Simonetta (Editores), Políticas Liberales Exitosas, soluciones pensando en la gente, Fundación Atlas 1853, Fundación Friedrich Naumann Stiftung y Red Liberal para América Latina, México 2006.
- TÉLLEZ Valdés, Julio, “Derecho Informático”, Editorial Mc Graw Hill, México 2009.
- VIEHWEG, Theodor, “Tópica y Jurisprudencia”, Thomson – Civitas, Madrid 2007.

Diccionarios

- GARCÍA – Pelayo y Gross, Ramón, *Larousse diccionario de la lengua española, Ediciones Larousse, Tomo 1, México 1990.*

Enciclopedias

- “HISTORIA II”, Enciclopedia Temática, Rezza Editores. Colombia 1998.

Fuentes Electrónicas

- <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/weorept.aspx>
- <http://72.52.156.225/Estudio.aspx?Estudio=indice-competitividad>
- <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/513251/Russia/38564/The-Gorbachev-eraperestroika-and-glasnost>
- <http://politicadigital.com.mx/?P=leernoticiaprint&Article=20592>
- http://www.tm.org.mx/ipc2010/CPI2010_index%20desviacionestandard.pdf
- <http://www.legatum.com/eventdisplay.aspx?id=4892>
- <http://www.idd-lat.org/>
- <http://educacionadebate.org/2010/10/07/snte-no-soporta-la-critica-intenta-boicotear-coloquio-en-unam/>
- http://metricadetransparencia.cide.edu/Pres_corta.pdf
- <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/180804.html>
- http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/temas/tomos/06/r06_hhe_afpefe.pdf
- http://www.cinu.org.mx/ong/dpingo/objetivos_milenio.htm
- <http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html>
- <https://tribunalvirtual.nl.gob.mx/>
- <http://www.tribunalqro.gob.mx/>
- <http://www.e-mexico.gob.mx/que-es-e-mexico/e-mexico/e-mexico-dp1.html>
- <http://www2.unpan.org/egovkb/profilecountry.aspx?ID=110>
- <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx?reg=AMERICAS>
- http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/rur_urb.aspx?tema=P
- <http://www.unctad.org/Templates/meeting.asp?intItemID=2068&lang=1&m=19744>



Andrés Ortiz Bueno / Tercer Lugar

SEUDÓNIMO: PERFUME DE GARDENIA.

Nombre del ensayo:

LA TRANSPARENCIA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO. UNA REVISIÓN AL DESEMPEÑO DE SUS AYUNTAMIENTOS.

Licenciado en Educación Media en el Área de Inglés y Licenciado en Contaduría. Cuenta también con una Maestría en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido docente de licenciatura y posgrado en diversas universidades de Veracruz y el Distrito Federal, como el CIDE y la Universidad del Desarrollo Empresarial y Pedagógico (UNIVDEP). En el área de consultoría participó en la primera evaluación al Programa Escuelas de Calidad (PEC) de la Secretaría de Educación Pública en 2001, con un equipo del CIDE; en la evaluación a los Programas Compensatorios del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en 2004, con la consultora Politeia, y en la asesoría que brindó un equipo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) al Concejo Municipal de Tulum en 2008.

En el sector público ha laborado en la Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI) del Gobierno del Distrito Federal. Actualmente estudia el Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, orientado hacia el área de Administración Pública, en la Universidad Nacional Autónoma de México.

La transparencia en el estado de Quintana Roo

Una revisión al desempeño de sus ayuntamientos

Introducción

La problemática de los ayuntamientos en México se ha agudizado por diversas circunstancias. La crisis económica importada desde Estados Unidos, la gravedad de los huracanes y las lluvias torrenciales de este año, y la forma en que el crimen organizado ha permeado a las autoridades de varios municipios se suma la baja recaudación local, la alta rotación de cuadros y la debilidad institucional de los gobiernos locales.

Si bien los municipios del estado de Quintana Roo no están exentos de varios de estos problemas, las características socioeconómicas y geográficas del estado contribuyen a atemperar las dificultades que se agudizan en sus homólogos de otras entidades.

En este contexto, la gestión pública municipal debería proveer mejores servicios y estar más cerca de los ciudadanos. Una forma de medir la propensión de los ayuntamientos a satisfacer las necesidades de la población es reduciendo su discrecionalidad, tomando decisiones consensuadas y abriendo sus archivos al escrutinio público. En estas circunstancias cabe formular la pregunta: ¿cuál es el comportamiento de los ayuntamientos quintanarroenses en materia de transparencia?

En este ensayo se expone que los ayuntamientos han sido sometidos a un escrutinio público menor. En otras palabras, a pesar de que en los últimos dos años se ha incrementado sustantivamente el número de solicitudes de información a estas instancias de gobierno, en términos generales la ciudadanía continúa sin ejercer su derecho a la información por completo.

La ruta que se sigue en este ensayo es la siguiente. En primer lugar se describe brevemente la problemática permanente que enfrentan los municipios mexicanos, a la luz de la literatura de diversos especialistas. En el segundo apartado se exponen las razones por las que los municipios de Quintana Roo maniobran con un margen un poco más amplio que el de sus homólogos de las entidades vecinas.

Los municipios mexicanos en la problemática permanente

En mayor o menor medida, en todos los ayuntamientos del país se presentan problemáticas similares, que ya se han arraigado y que permanentemente son señaladas por los estudiosos del municipalismo como barreras que impiden que este nivel de gobierno pueda consolidarse y servir a los ciudadanos con la eficiencia, eficacia y legitimidad (Cabrero y Nava, 1999) establecidas en los ordenamientos federales, como lo indicado en el artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, y locales, como lo señalado en las Constituciones Locales y Leyes Orgánicas del Municipio.

Por ejemplo, desde hace más de 10 años se registra en la literatura especializada el atraso en las estructuras y procesos de los ayuntamientos, sus niveles magros de conocimientos y capacidades político-técnicas, la falta de una planeación estratégica, y el mínimo grado de desarrollo administrativo en general que se traduce en la prestación de servicios públicos municipales de baja calidad (Del Castillo, 1997).

En otro texto más reciente, se describen otros problemas que continúan impidiendo el logro de las funciones básicas de la gestión municipal, éstos son: 1) la fragilidad del marco normativo, 2) la persistencia de sistemas administrativos obsoletos, 3) la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, 4) la falta de sistemas de planeación municipal, 5) la ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local y, 6) la falta de profesionalización de los funcionarios públicos (Cabrero, 2000).

A la problemática expuesta, podemos agregar otro factor que se ha agudizado recientemente, y que contribuye a complicar aún más la gestión municipal en México: el crimen organizado. Si bien el combate a este tipo de delincuencia es una atribución del Gobierno Federal, es en los municipios donde el crimen se materializa, y son los cuerpos policíacos locales los que deben reaccionar en primera instancia.

Algunos datos son reveladores. De acuerdo con un estudio publicado por la Comisión de Desarrollo Municipal de la Cámara de Senadores el 30 de agosto pasado, 71% del territorio nacional se encuentra bajo control del narcotráfico. El presidente de esta comisión, el senador Ramón Galindo señala que “el narco ejerce total hegemonía en 195 municipios y tiene fuertes influencias en otras 1,500 demarcaciones” (Revista Proceso No. 1773, 24 de octubre de 2010).

Este hecho es confirmado por otras fuentes, por ejemplo, Edgardo Buscaglia, investigador del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) en temas de seguridad nacional y narcotráfico, comenta que el crimen organizado ha despojado al gobierno 982 territorios en los que existe ingobernabilidad y advierte que “[El] proceso de afganización, es decir, de ausencia del Estado en esas 982 zonas, se ha ido extendiendo a lo largo de los últimos tres años. En 2007 contabilizábamos solamente 353 municipios; en 2009 eran 650 y ahora son 982” (Ricardo Ravelo, Proceso No. 1773, 24 de octubre de 2010)¹.

Las razones del atraso administrativo en los municipios devienen del marco legal que enmarca su acción y de su diseño institucional. De acuerdo con Mauricio Merino (2003), la ampliación de los ámbitos de obligación de los gobiernos municipales establecida en el artículo 115 de la Constitución General en 1983 y 1999, sin que se hayan cimentado las reglas y los incentivos para cumplir esas obligaciones, dan como resultado el incumplimiento anotado².

Desde luego, ante este escenario que presenta amplias ventanas de oportunidad, los académicos especialistas en gobiernos locales han identificado éstos y otros problemas, y han efectuado diagnósticos detallados y propuesto reformas en el marco legal y normativo, ajustes en el entramado institucional y recomendaciones para ser implementadas desde el interior de los ayuntamientos.

Por ejemplo, la Red de Investigadores en Gobierno Locales Mexicanos (IGLOM) ha propuesto diversas reformas a la Constitución General en temas como reelección inmediata, periodo de los ayuntamientos, atribuciones de la ciudadanía e integración de los ayuntamientos (IGLOM, 2007).

Otros autores, como Enrique Cabrero, formulan la necesidad de pasar de una “agenda tradicional” –que es reactiva y se determina por la recepción y acumulación de funciones y demandas por atender–, a una “agenda ampliada” –en la que se anticipan necesidades de infraestructura y efectos del crecimiento– o mejor aún, a una “agenda integral” –proactiva, diversificada, compleja, densa y de mayor profundidad– (Cabrero, 2003).

1 Los acontecimientos corroboran lo anotado. Los levantones y homicidios de ediles son cada vez más frecuentes. El caso más reciente –al momento de escribir estas líneas– corresponde a los asesinatos del alcalde del municipio de Doctor González, N. L., Prisciliano Rodríguez Salinas y su colaborador Eliseo López Riojas, ultimados en aquella entidad el pasado 23 de septiembre.

2 Otras contradicciones reproducidas al interior de los ayuntamientos, que este mismo autor identifica, son el diseño de la fórmula para la integración del cabildo, que obedece a un régimen de partido hegemónico; los métodos de financiamiento de la gestión local, con los que se recauda una mínima parte del ingreso público; la pérdida de capacidades de administración de los ayuntamientos, la baja profesionalización tanto de los cabildos como de las burocracias municipales y la ausencia de instrumentos técnicos adecuados para resolver problemas específicos de la gestión local (Merino, 2003).

Este mismo autor ha propuesto diversas herramientas para que los ayuntamientos puedan ascender en la escala del desarrollo administrativo. Por ejemplo, Cabrero ha desarrollado una metodología, con una visión de gerencia pública, específicamente enfocada para los ayuntamientos. A través de la planeación estratégica, este autor detalla la forma en que debe efectuarse el diagnóstico externo y el diagnóstico interno³, para identificar las oportunidades y amenazas que el ambiente tiene para la gestión municipal, así como las fortalezas y debilidades propias del ayuntamiento, con las que puede enfrentar su entorno (Cabrero, 2000).

Los municipios de Quintana Roo ¿en las mismas circunstancias que sus vecinos?

Existen diversas variables que indican que Quintana Roo es una entidad que no padece problemas tan agudos como algunos de sus estados vecinos, como son los casos de Oaxaca o Chiapas. De hecho, podría señalarse que en la región sur-sureste del país, el estado de Quintana Roo es una entidad más bien atípica.

El Consejo Nacional de Población ha diseñado el Índice de Marginación (CONAPO)⁴, a través del cual es posible clasificar a un estado, municipio, ciudad o a una localidad en alguno de los siguientes cinco grados de marginación: “muy alto”, “alto”, “medio”, “bajo” y “muy bajo”, en función del impacto global de las privaciones que sufre la población. A las zonas en las que esta medida es superior a 2 se les clasifica con un grado de marginación “muy alto”, aquellas cuya medida se ubica entre 0.2 y 1.9 se clasifican con un grado de marginación “alto”, las que se ubican entre -0.2 y 0.2 se consideran con un grado “medio”, las que están entre -1 y -0.2 tienen un grado “bajo” y las que tienen una cifra inferiores a -1 poseen un grado de marginación “muy bajo”.

Las mediciones del CONAPO, a 2005, confirman lo anotado anteriormente. Los cuatro estados más marginados se ubican en el sur-sureste mexicano:

3 Para el diagnóstico externo, las variables a considerar son las económicas, políticas, sociales y legales. El diagnóstico interno debe atender a la eficiencia (centros de costos, de inversión y de captación), eficacia (centros de responsabilidad, coordinación, control y supervisión y monitoreo y direccionamiento) y legitimidad (centros de interacción gobierno-ciudadano, comunicación social, promoción de redes de participación social y negociación y manejo de conflicto) (Cabrero, 2000).

4 En específico, “el índice de marginación considera cuatro dimensiones estructurales de la marginación; identifica nueve formas de exclusión y mide su intensidad espacial como porcentaje de la población que no participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas” (CONAPO, 2007).

Guerrero se ubica en el primer lugar, con valor del índice de 2.41 y un grado de marginación “muy alto”, seguido de Chiapas con con 2.33 y grado “muy alto”, Oaxaca con 2.13 y grado “muy alto” y Veracruz, con 1.08 y un grado de marginación “alto”. Otros estados de esta misma región, Campeche, Tabasco y Yucatán ocupan las posiciones 8, 9 y 11, los tres con grado de marginación “alto” (CONAPO, 2007).

En cambio, Quintana Roo se ubica lejos de estas posiciones, en el lugar 19, con un valor del índice de -0.32 y un grado de marginación “bajo”. La población de Quintana Roo es menos marginada que la que habita en los estados de Guanajuato, Durango, Tlaxcala, Querétaro y Sinaloa, cuyas posiciones en este ordenamiento son 14, 15, 16, 17 y 18, respectivamente. En este contexto, las entidades cuya población es de las menos marginadas del país, con un grado de marginación “muy bajo”, son Coahuila, Baja California, Nuevo León y el Distrito Federal (CONAPO, 2007).

Sin embargo, al interior del estado de Quintana Roo existen diferencias marcadas –como ocurre en todas las entidades del país–, pues si bien los municipios de Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad presentaban a 2005 un grado de marginación “muy bajo”, los municipios de Isla Mujeres y Othón P. Blanco tiene un grado de marginación “bajo” y los de Felipe Carrillo Puerto, José Ma. Morelos y Lázaro Cárdenas tienen un grado de marginación “alto” (CONAPO, 2007)⁵.

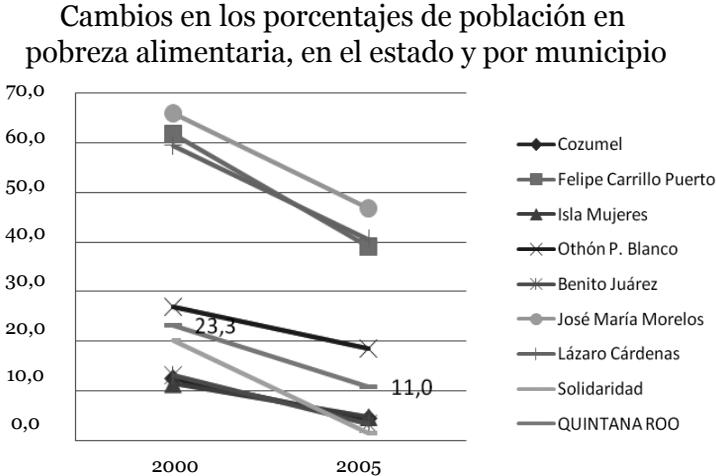
Una medida complementaria al índice y al grado de marginación, que también da cuenta del nivel de bienestar en una entidad o municipio tiene que ver con la pobreza. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), existen tres tipos de pobreza: la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza patrimonial⁶.

Durante la década pasada, el estado de Quintana Roo en sí y todos sus municipios redujeron los porcentajes de población que se encontraban en estos tipos de pobreza. A nivel agregado, en el lustro 2000-2005, la proporción de personas en pobreza alimentaria en el estado se redujo

5 El municipio de Tulum no se incluye en esta clasificación porque fue creado en 2008 y el cálculo de las cifras corresponde a 2005.

6 Una persona se encuentra en pobreza alimentaria si no dispone del ingreso suficiente para adquirir una canasta alimenticia básica (que en 2005 se calculaba en alrededor de 688 pesos). Una persona tiene pobreza de capacidades si su ingreso es insuficiente para adquirir –además de la canasta alimenticia mencionada– un mínimo de servicios educativos y de salud (alrededor de 831 pesos mensuales en 2005). Finalmente, una persona presenta pobreza patrimonial si su ingreso no le permite obtener servicios de transporte, vestido y una vivienda digna (alrededor de 1,792 pesos mensuales en 2005)

de 23.3% a 11%, la pobreza de capacidades se redujo de 30.4% a 16% y la pobreza patrimonial de 52.4% a 36.5%. Como ejemplo, en la gráfica 1 se muestra la reducción de la pobreza alimentaria en el estado y los municipios con que contaba en 2005.



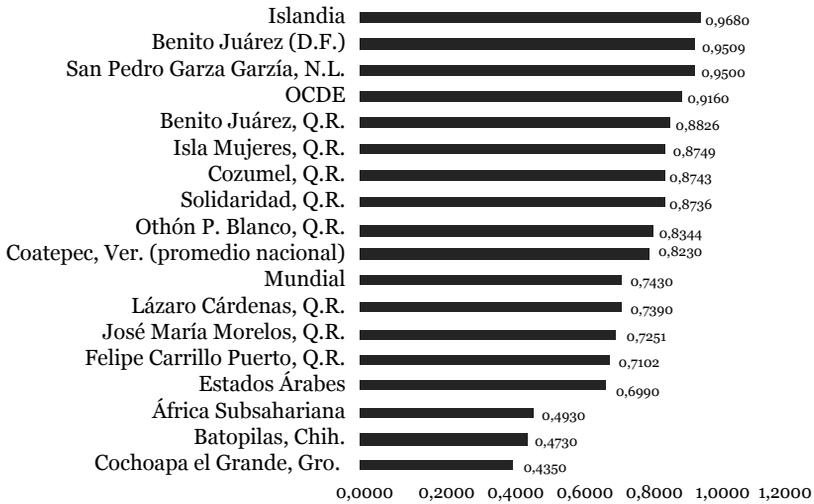
FUENTE: Elaboración propia con datos del CONEVAL (2007).

Las cifras moderadas de marginación y pobreza que tiene Quintana Roo y sus municipios, se refleja también en el desarrollo humano de sus habitantes que, como se revisa a continuación, no es tan adverso como el de otras regiones del país. Una medida para determinar el nivel de bienestar de un grupo poblacional es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que maneja el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Para el caso de los municipios de México, este índice se integra con información referente a la tasa de supervivencia infantil, la tasa de asistencia escolar y el PIB per cápita (PNUD, 2008). Con este índice se pueden efectuar comparaciones entre municipios, entidades y aún países.

Este índice muestra que, si bien los municipios de Quintana Roo a 2005 –que es el año para el que se tienen cifras disponibles– tenían asuntos pendientes en materia de desarrollo, no se encontraban tan castigados como los municipios de otros estados, por ejemplo, de Guerrero, Chihuahua, Oaxaca o Veracruz. Este hecho se aprecia mejor a partir de la gráfica 2.

Comparación del IDH de los municipios de Quintana Roo, algunos municipios del país y algunos países del mundo



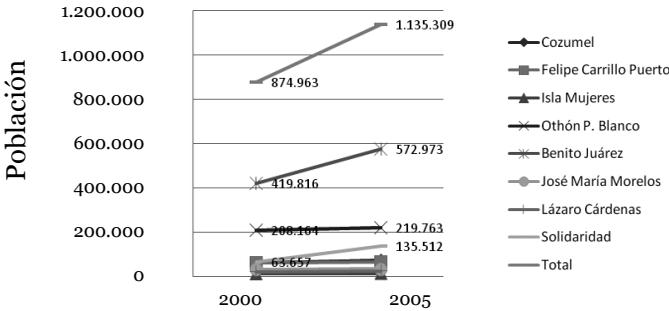
FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del PNUD (2005).

Nota: A pesar de que, para el ámbito internacional se dispone de información de 2009, se efectúa la comparación a 2005 porque es la medición más reciente de que se dispone para los municipios mexicanos.

Dentro del país, la delegación Benito Juárez del Distrito Federal posee el mayor valor del IDH, con 0.9509, seguida por el municipio de San Pedro Garza García, N. L. Al interior del estado de Quintana Roo, los municipios con valores más altos a 2005 eran Benito Juárez, Isla Mujeres, Cozumel, Solidaridad y Othón P. Blanco, todos por encima del promedio nacional, que era de 0.823. En cambio, el índice del resto de los municipios se ubica un poco abajo del promedio mundial, que a 2005 era de 0.743, sin embargo, ninguno de los municipios quintanarroenses se encuentra a niveles del África Subsahariana, como sí ocurre en entidades como Chihuahua o Guerrero, en los que existen áreas con muy graves problemas de supervivencia.

En función a los hechos expuestos y a otros que aquí no se han abordado, como el alto crecimiento económico que ha tenido el estado de Quintana Roo y varios de sus municipios, la entidad lleva siendo durante varios años un polo de atracción de la inversión nacional y extranjera, y un lugar al que llegan a radicar diversas personas que no hallan empleos bien remunerados en sus entidades. Esto se refleja en el crecimiento poblacional, que se muestra en la gráfica 3.

Incremento total en la población de Quintana Roo, a nivel agregado y por municipio (2000-2005)



FUENTE: Elaboración propia con base en CONEVAL (2007).

Durante el lustro 2000-2005, en todos los municipios del estado hubo un incremento poblacional. Los municipios que tuvieron una tasa menor de crecimiento fueron José María Morelos, con 5%; Othón P. Blanco, 6%; Felipe Carrillo Puerto, 8%, y Lázaro Cárdenas, 9%. Los municipios con mayor tasa de crecimiento fueron Isla Mujeres, 18%; Cozumel, 22%, y Benito Juárez, 36%.

A pesar de que en la gráfica no se aprecia con claridad, el municipio de Solidaridad tuvo un incremento en su población de 113%, muy arriba de las demás proporciones, pues pasó de 63,657 habitantes en 2000 a 135,512 habitantes en 2005. En total, al pasar de tener 874,963 habitantes en 2000 a contar con 1,135,309 habitantes en 2005, Quintana Roo tuvo un incremento de 30% en su población.

La atracción que Quintana Roo, en virtud de su desarrollo, ejerce sobre gran parte de los habitantes de otros estados, en el corto plazo provoca grandes presiones en los municipios, pues quienes llegan a radicar a la entidad demandan servicios que requieren la construcción de infraestructura, que generalmente se construye en el mediano plazo.

A pesar de este panorama alentador, en los últimos dos años Quintana Roo ha pasado por una etapa difícil. En líneas anteriores se apuntó que la delincuencia organizada ha permeado en casi el millar de ayuntamientos en el país. Si bien en el estado el problema no es –aparentemente– tan grave como en otras entidades, se tiene el registro de que en la entidad operan los carteles de los Zetas, Sinaloa y el Golfo (Eduardo Guerrero en Nexos No. 392, agosto de 2010).

Esta percepción de inseguridad, aunada la crisis económica mundial detonada por la burbuja inmobiliaria y la amenaza de una epidemia de influenza redujo sensiblemente la demanda de los servicios turísticos que ofrece el estado. Al cierre de 2010, apenas se están alcanzando nuevamente los niveles económicos que se tenían a principios de 2008.

Los factores económicos, demográficos, sociales y políticos condicionan la gestión de los gobiernos locales. Como se ha visto, Quintana Roo no padece la estrechez económica que muestran el resto de las entidades del sur-sureste del país. Se esperaría entonces que su gestión fuera más eficiente y efectiva. Nos concentraremos en el tema de la transparencia, para advertir si esto se corrobora.

El entramado institucional de la transparencia en Quintana Roo ¿nítido o turbio?

Una de las características del régimen del Partido Revolucionario Institucional, que durante poco más de 70 años gobernó a nuestro país, fue la discrecionalidad con que se manejaban todos los recursos del Estado. El Presidente de la República en turno tenía el control sobre el Congreso de la Unión, el Poder Judicial Federal y los gobernadores de los estados. El Supremo Poder Ejecutivo, con sus facultades metaconstitucionales (Carpizo, 1978), podía remover e imponer a las autoridades y funcionarios de todas estas esferas de autoridad.

A partir de hace dos décadas, paulatinamente se ha ido avanzando hacia la democratización del régimen, tanto en el nivel federal como en el ámbito de las entidades federativas. Algunos ejemplos son la reforma al Poder Judicial de 1996, con la que éste adquirió una mayor autonomía y la creación de diversos organismos autónomos como el IFE, la CNDH o el Banco de México⁷, que antes dependía directamente del ejecutivo. En las entidades federativas se han creado instituciones espejo, es decir, todos los estados cuentan con Comisiones Estatales de Derechos Humanos e Institutos Electorales Estatales, entre otros organismos.

En el ámbito de la administración pública federal, destaca la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 11 de junio de 2002, y la promulgación de la Ley del

⁷ Para una revisión de la actuación de los organismos autónomos puede consultarse a Ackerman, John M. (2007) Organismos autónomos y democracia: el caso de México. Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, el 10 de abril de 2003. Estas dos leyes han acotado la discrecionalidad con que se manejaba la información y los recursos humanos de la burocracia federal⁸.

A partir de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia, en las entidades federativas se establecieron también legislaciones espejo en la materia, creándose en los estados de Aguascalientes, Michoacán y Querétaro las primeras legislaciones en materia (Merino, 2005). Para el año 2007, en todas las entidades se contaba con alguna legislación sobre transparencia. En particular, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo se publicó el 31 de mayo de 2001.

La existencia de una Ley adecuada es una condición necesaria, aunque no suficiente, para que las entidades gubernamentales abran sus archivos y transparenten su gestión. En este sentido, existen diversos autores y organizaciones que han establecido metodologías para determinar qué tanto una Ley en la materia realmente coadyuva para transparentar el quehacer público.

Las organizaciones Article 19 y Fundar han elaborado el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), que se compone de una serie de indicadores que permiten medir el grado de protección del derecho de acceso a la información en México, así como el grado de progresividad de las legislaciones federal y locales en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Para construir el índice se utilizan 3 variables principales, referidas a las disposiciones normativas, el diseño institucional y los procedimientos para el acceso a la información; compuestas de 9 variables internas, que

8 Sin embargo, la transparencia dista mucho de estar consolidada. Mauricio Merino argumenta lo anterior aludiendo a dos hechos recientes: 1) la controversia constitucional presentada por el IFAI ante el Poder Judicial Federal, en contra de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por impedir, en conjunto con el Servicio de Administración Tributaria, que se conozcan los nombres de las personas beneficiadas por la cancelación de créditos fiscales del año 2007, y 2) el hecho de que el Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, decidiera desechar la impugnación presentada por el IFAI en contra de las decisiones tomadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por haber impedido que se conociera el contenido de una averiguación previa de la PGR, ya concluida. Este autor señala que “[C]omo si fueran el efecto de una bomba expansiva, ambas hablan de los vericuetos que han tomado dos viejos litigios enderezados por el gobierno del presidente Calderón en contra de las decisiones tomadas por el IFAI y cuyos resultados, hablando en términos llanos, pueden acabar matando a esa institución. Sin exageraciones, se trata de un ataque mortal en contra del derecho fundamental a saber. Pero fraseado como un pleito entre burócratas, abogados y jueces, no parece haber mayor conciencia sobre la gravedad de lo que está sucediendo.” (El Universal, 27 de octubre de 2010). El subrayado es nuestro.

son positivización del derecho de acceso a la información, información restringida, sanciones al incumplimiento de la ley, instituciones internas de acceso a la información, promoción del derecho de acceso a la información, órganos garantes de la transparencia y acceso a la información, procedimientos de acceso a la información, procedimientos para el recurso de revisión y procedimientos para la difusión proactiva de información pública. Estas variables son alimentadas por 31 indicadores, cuya fuente primaria de medición son 199 parámetros de medición de los indicadores o criterios de los indicadores (Article 19 y Fundar, 2010).

Al ser medida con esta metodología, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo no sale bien librada. Medida a través del índice base, con un valor de 0.49, esta Ley ocupa el lugar 29 en el ranking nacional, sólo por encima de las legislaciones de Baja California (0.45), Querétaro (0.44), Baja California Sur (0.43) y Guerrero (0.36).

Si se mide con el índice progresivo, la situación es exactamente la misma, ya que nuevamente vuelve a quedar ubicada en el lugar 29, esta vez con un valor de 0.44, superando a las mismas entidades: Baja California (0.41), Querétaro (0.4), Baja California Sur (0.39) y Guerrero (0.32). La razón por la cual la Ley quintanarroense queda tan mal ubicada es porque sólo satisface 102 de los 199 parámetros de medición, quedando pendientes 97.

En otro estudio recientemente publicado, que considera variables institucionales de mayor alcance que las estrictamente normativas, la transparencia en Quintana Roo sale mejor calificada, aunque todavía con grandes ventanas de oportunidad. El 9 de septiembre de 2010, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) dio a conocer los resultados del estudio denominado Métrica de la Transparencia, que efectuó por encargo de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP).

Este estudio se efectuó mediante análisis de contenidos legales, revisión de páginas web, cuestionarios, entrevistas a profundidad, revisiones documentales, análisis estadísticos y la técnica de usuario simulado. El estudio abarca las dimensiones que se presentan en el siguiente párrafo.

1) La calidad normativa, con la que se evalúa el marco legal que debe responder al artículo 6 Constitucional y al Código de Buenas Prácticas y alternativas para el diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública (COMAIP / IFAI / CIDE / UNAM); 2) la calidad de la información pública de oficio, determinada a través de la revisión de 18 portales electrónicos en cada entidad federativa, D.F. y en la Federación

592 portales en total); 3) la calidad de la respuesta a solicitudes de información, definida en función al proceso de solicitud y la calidad de las respuestas a 1 810 solicitudes de información realizadas en todo el país y 4) la calidad de las instituciones, que compara las capacidades institucionales de los órganos garantes en cuanto a recursos humanos, organización, tecnología y financiamiento.

La ubicación que ocupa la transparencia en Quintana Roo, bajo estos criterios, es la siguiente. En la dimensión de calidad normativa, el décimo lugar de 33 posibles, pues también se incluye el nivel federal; en la dimensión referente a la información pública de oficio, el lugar 25; en la calidad de las respuestas dadas a solicitudes de información específicas, el octavo lugar; y en la calidad de las capacidades institucionales del instituto de transparencia local, el lugar 18.

A pesar de que el propio CIDE señala que el objetivo de estas mediciones no es establecer un ranqueo, si efectuamos una “travesura metodológica” y obtenemos el promedio de las cuatro posiciones que tiene la transparencia en Quintana Roo, obtenemos 15.25, lo cual colocaría a la entidad apenas arriba de la mitad de la tabla, determinada por la posición 17.

Estas son las condiciones actuales de la transparencia en el estado de Quintana Roo. El marco institucional es fundamental pues define las reglas del juego que moldean la conducta de los diversos actores interesados en el tema: sujetos obligados, Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo, ciudadanía, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, entre otros. Veamos ahora cuál ha sido el desempeño de los sujetos obligados, centrándonos en los ayuntamientos.

La gestión de los municipios de Quintana Roo ¿en favor de la transparencia?

Como ya se apuntó, existen factores a favor y en contra de los municipios de Quintana Roo. Por una parte, la población del estado no padece una carencia de satisfactores básicos tan aguda como la de sus estados vecinos. Dado que su economía se basa principalmente en el turismo, existe una derrama de divisas importante hacia la economía local y además, los ayuntamientos de municipios con complejos hoteleros reciban cantidades sustanciosas por concepto del impuesto predial.

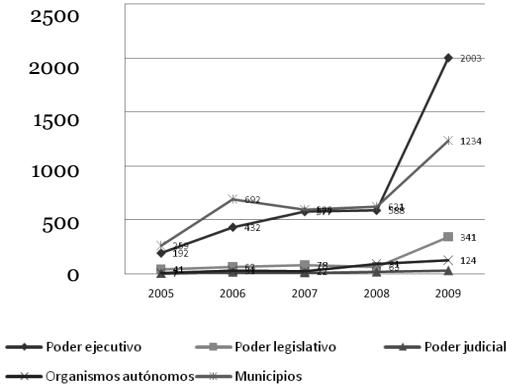
Por otra parte, comparten con el resto de los municipios del país la imposibilidad de una reelección inmediata de autoridades, la inexistencia de un servicio profesional de carrera y la alta rotación de cuadros cada trienio. Estas circunstancias se traducen en un bajo nivel de profesionalización de los cabildos y los servidores públicos municipales, y en el seguimiento de agendas tradicionales, bajo las que no se puede proveer servicios públicos de calidad.

De acuerdo con el artículo 5, fracción V, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, los sujetos obligados para transparentar su información son “[L]os Poderes Públicos Estatales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los Ayuntamientos; cualquier otro organismo, dependencia o entidad estatal o municipal; y los Órganos Autónomos.”

Esta obligación puede interpretarse como una carga administrativa más por cumplir, sin embargo, también puede verse como una oportunidad de mejorar la gestión municipal, a través de una mejor administración de los archivos y de la información en general. Sería función del ITAIPQROO difundir y convencer a los sujetos obligados de las ventajas que puede conllevar la apertura de los archivos al escrutinio público.

Al empezar a explorar el desempeño de los sujetos obligados, revisaremos primero cómo ha evolucionado la demanda por información, es decir, de qué forma se ha modificado el interés del ciudadano por conocer la información de las organizaciones gubernamentales, por tipo. Esta revisión nos permitirá identificar cuáles son los sujetos obligados a los que el ciudadano formula una mayor cantidad de solicitudes de información. Los insumos a utilizar provienen de los informes anuales elaborados por el ITAIPQROO. Esta evolución se muestra en la gráfica 4.

Evolución del número de solicitudes de información por tipo de sujeto obligado



FUENTE: Elaboración propia con base en el ITAIPQROO (2010).

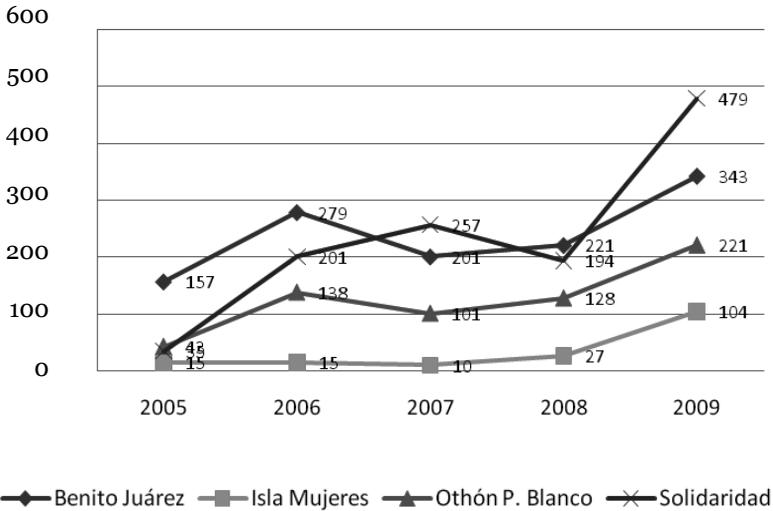
A partir de la gráfica puede observarse que el sujeto obligado por el cual los ciudadanos de Quintana Roo han mostrado un mayor interés es el poder ejecutivo estatal. Llama la atención que, de 2008 a 2009 el número de solicitudes formuladas a éste pasó de 588 a 2003. Una posible explicación obedece a su tamaño, que se integra por varias secretarías, y también al volumen de recursos con que opera.

En segunda instancia, a los quintanarroenses les interesa conocer la gestión de sus ayuntamientos. De 2008 a 2009 el número agregado de peticiones a los cuerpos edilicios pasó de 621 a 1 234. Además de conocer acerca de la gestión del gobierno estatal, a los ciudadanos les interesa estar informados sobre el nivel de gobierno más próximo a él.

En tercer lugar, aunque muy por detrás de las cifras expuestas, se encuentra el número de solicitudes formuladas por los quintanarroenses a su congreso local. Parece que el ciudadano ve muy lejanos a sus diputados, lo cual a éstos les permite un gran margen de maniobra. Finalmente, el interés del ciudadano por los órganos autónomos (la ASEQROO, la CDHEQROO, el IEQROO, el TEQROO y el propio ITAIPQROO) es muy pequeño, ya que en 2008 hubo 91 solicitudes de información a estos órganos y en 2009, 124; y el deseo por conocer la información del Poder Judicial Estatal es ínfimo, pues en 2008 se formularon apenas 15 solicitudes de información, y en 2009, 28.

Veamos ahora el número de solicitudes que se han formulado a los ayuntamientos durante el lustro 2005-2009. En la gráfica 5 se muestra a los cuatro ayuntamientos que han recibido la mayor cantidad de solicitudes de información en términos absolutos.

Ayuntamientos con mayor número de solicitudes de información

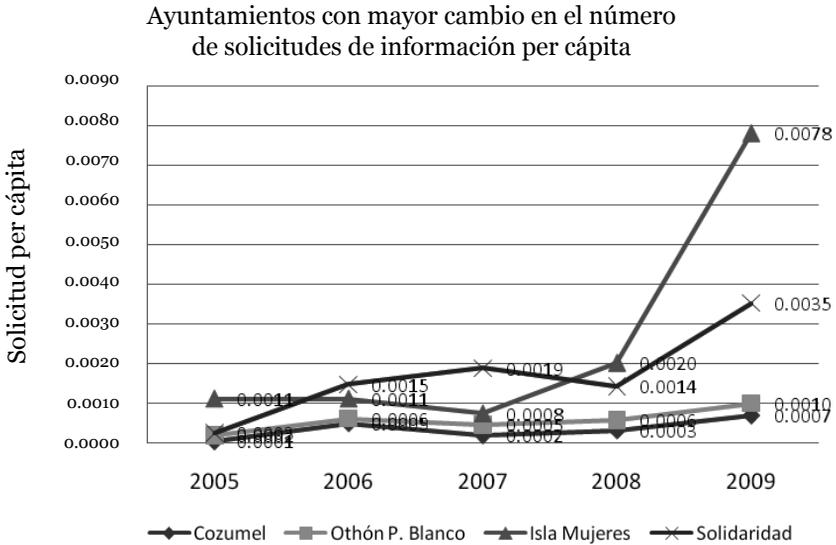


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del ITAIPQROO (2010)

Tres de los cuatro municipios con mayor número de solicitudes de información son aquellos con una mayor población (a 2005). Benito Juárez, Solidaridad y Othón P. Blanco son los municipios más poblados y también los más cuestionados por la ciudadanía. Llama la atención que en Solidaridad, con una población a 2005 de 135,512 habitantes se hayan formulado más solicitudes de información que en Benito Juárez y Othón P. Blanco, que contaban con 572,973 y 219,763 habitantes, respectivamente. Es interesante también el hecho de que el cuarto lugar en cantidad de solicitudes formuladas corresponda al municipio con menor la cantidad de habitantes, Isla Mujeres, que sólo contaba, a 2005, con 13,315 habitantes.

Cozumel, con 24 solicitudes en 2008 y 51 en 2009; Felipe Carrillo Puerto, con 12 solicitudes en 2008 y 22 en 2009; Lázaro Cárdenas, con 6 solicitudes en 2008 y 7 en 2009; y José Ma. Morelos, con 9 solicitudes en 2008 y 3 en 2009, completan la lista. El ayuntamiento de Tulum recibió 4 solicitudes de información en 2009.

Sin embargo, el panorama se modifica substancialmente si obtenemos el número de solicitudes per cápita que se han formulado anualmente a los municipios. Este ejercicio se muestra en la gráfica 6.



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del ITAIPQROO (2010) y el CONAPO (2007)

El ayuntamiento de Isla Mujeres, proporcionalmente hablando, es la instancia más cuestionada por sus ciudadanos. Al pasar de un promedio per cápita de 0.002 solicitudes/habitante en 2008 a 0.0078 solicitudes/habitante en 2009, el incremento porcentual es de 285%. En segundo lugar se ubica el municipio de Solidaridad, que pasó de un promedio de 0.0014 solicitudes/habitante en 2008 a 0.0035 solicitudes en 2009, con un incremento de 147%. A pesar de que en la gráfica no se aprecia muy bien, en tercer lugar tenemos al ayuntamiento de Cozumel, que en el periodo considerado pasó de 0.0003 solicitudes/habitantes a 0.0007 solicitudes/habitante, con un incremento de 113%. Las cifras restantes que aparecen en la gráfica corresponden al municipio de Othón P. Blanco, que pasó de 0.0006 solicitudes/habitante a 0.001 solicitudes/habitante, lo que implica un incremento de 73%.

Los ayuntamientos que no aparecen en la gráfica tienen una tasa de solicitudes por habitante inferior a la de los ayuntamientos graficados. Por orden de magnitud, los que le siguen a los ya mostrados son Benito Juárez, Felipe Carrillo Puerto, Lázaro Cárdenas y José Ma. Morelos.

Al comparar la gráfica 2 anteriormente expuesta con la gráfica 6 y lo recién apuntado, surge una relación interesante. Con excepción de Benito Juárez, los municipios con mayor IDH son también los municipios con tasas mayores de solicitudes por habitante. Recordemos que el nivel de desarrollo educativo es un componente del IDH, lo cual nos lleva a pensar que ciudadanos con mayor instrucción tienden a estar más al pendiente de sus gobiernos.

El hecho de formular una solicitud de información no garantiza que ésta sea respondida por un sujeto obligado. Las preguntas deben ajustarse a un procedimiento y a los criterios que la Ley marca. Por ejemplo, las solicitudes que comprometan la seguridad del Estado de Quintana Roo o que se refieran a datos personales deben desecharse⁹. De igual manera, la tradición de discrecionalidad de los gobiernos los impulsa a guardar la información que podría evidenciar errores o males manejos. En la tabla 1 se muestran las cantidades de solicitudes formuladas y de solicitudes respondidas en los últimos tres años, para cada uno de los ayuntamientos de Quintana Roo.

Solicitudes formuladas y solicitudes procedentes, por municipio

| MUNICIPIO | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|---------------------------------|------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|
| | Formuladas | Procedentes | Formuladas | Procedentes | Formuladas | Procedentes |
| Benito Juárez | 201 | 190 | 221 | 221 | 343 | 321 |
| Cozumel | 15 | 8 | 24 | 24 | 51 | 47 |
| Felipe Carrillo Puerto | 7 | 7 | 12 | 12 | 22 | 22 |
| Isla Mujeres | 10 | 5 | 27 | 19 | 104 | 104 |
| José María Morelos | 5 | 5 | 9 | 9 | 3 | 3 |
| Lázaro Cárdenas | 0 | 0 | 6 | 4 | 7 | 6 |
| Othón P. Blanco | 101 | 101 | 128 | 123 | 221 | 209 |
| Solidaridad | 257 | 253 | 194 | 192 | 479 | 438 |
| Tulum | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 |
| TOTALES | 596 | 569 | 621 | 604 | 1234 | 1154 |
| % de solicitudes procedentes | | 95% | | 97% | | 94% |

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del ITAIPQROO (2010)

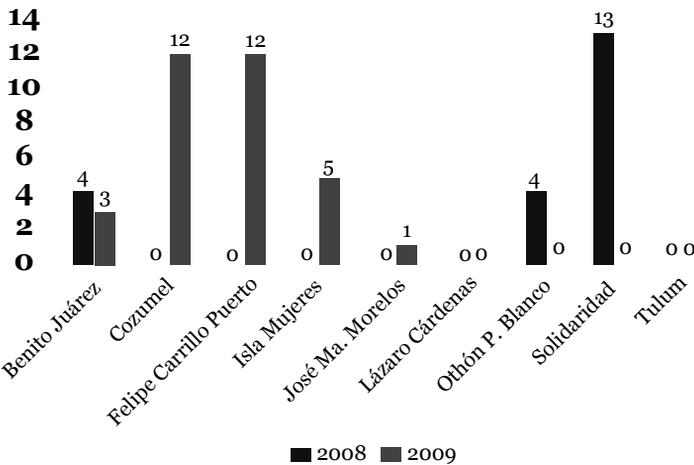
Como puede observarse, los niveles agregados de solicitudes que son procedentes en relación con aquellas que son formuladas, pueden clasificarse como satisfactorios, pues en 2007 el porcentaje de solicitudes procedentes fue de 95% entre los ayuntamientos de Quintana Roo, en 2008 de 97% y en 2009 de 94% –a pesar de que se encendieron algunos focos rojos como ocurrió en Cozumel e Isla Mujeres en 2007 o en Lázaro Cárdenas en 2008, con tasas de alrededor de 50%–. Esto puede interpretarse de dos maneras.

Es posible que los ciudadanos que preguntan conozcan muy bien la Ley, por lo que la gran parte de sus solicitudes no pueden negarse. También puede ser que los ayuntamientos hayan recogido el espíritu de la Ley, que ordena en su artículo 4 establecer favorecer el principio de publicidad de la información cuando se tenga que interpretar si ésta debe clasificarse como reservada o confidencial.

9 En el artículo 22, la Ley establece 21 razones por las cuales un sujeto obligado puede clasificar cierta información como reservada.

Revisaremos finalmente cuál es la posición que asume el ciudadano cuando se le niega la información que solicita. La Ley establece, en el rango de artículos que va del 62 al 95, el procedimiento que debe seguirse si un ciudadano está inconforme con la respuesta recibida por un sujeto obligado. El ciudadano puede interponer un recurso de revisión ante el ITAIPQROO, y éste debe determinar si el sujeto obligado debe entregar la información requerida por el ciudadano por ser información pública o bien debe resguardarse por ser información reservada. En este acto, el Instituto hace las veces de un tribunal administrativo. En la gráfica 7 se muestran los recursos de revisión interpuestos en los últimos dos años

Recursos de revisión interpuestos en contra de los ayuntamientos de Quintana Roo



FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del ITAIPQROO

A los ayuntamientos de Lázaro Cárdenas y Tulum no les fueron interpuestos recursos de revisión en los dos últimos años. Es obvio que esto se esperaba de Tulum, dado que fue creado apenas en 2008. Al ayuntamiento de José Ma. Morelos le fue interpuesto sólo un recurso, en 2009, y a Isla Mujeres, cinco, en el mismo año. A los ayuntamientos de Othón P. Blanco y Solidaridad les fueron interpuestos recursos sólo en 2008; cuatro al primero y 13 al segundo. El único ayuntamiento con recursos de revisión en ambos años es Benito Juárez, con cuatro en 2008 y tres en 2009. Finalmente, los ayuntamientos con mayores recursos de revisión en 2009 fueron Cozumel y Felipe Carrillo Puerto, cada uno con 12 recursos.

En relación con el número de solicitudes formuladas a los ayuntamientos, la cantidad de recursos interpuestos es relativamente reducida. Esto se debe a que el porcentaje de respuesta a las solicitudes de información ha sido superior, en los últimos tres años, al 90%. Otras razones por las cuales el número de recursos de revisión es pequeño podrían ser que los ciudadanos admiten que sus solicitudes denegadas ameritaban serlo, o bien por perder el interés en sus cuestionamientos y no interponer los recursos oportunamente.

Resumiendo lo anotado hasta aquí, puede señalarse lo siguiente: el entramado institucional de Quintana Roo en materia de transparencia, de acuerdo con las instancias especializadas, tiene grandes ventanas de oportunidad. A pesar de las debilidades de la Ley, la ciudadanía ha ido ejerciendo cada vez con mayor frecuencia su derecho a la información; sin embargo, la cantidad de solicitudes continúa siendo baja. El número de solicitudes de información que se formulan a los ayuntamientos depende del tamaño de la población de cada municipio, pero también se relaciona con la calidad de sus condiciones socioeconómicas, en particular, la evidencia muestra que la cantidad per cápita de solicitudes formuladas es directamente proporcional al IDH.

Conclusiones

Los ayuntamientos mexicanos tienen problemas arraigados que aparentemente habrán de perdurar por largo tiempo. El marco institucional no ha logrado un aumento suficiente en la eficiencia, eficacia y legitimidad con que operan. Por ejemplo, los periodos breves de gobierno y la no reelección inmediata crean incentivos perversos para que las autoridades desmantelen sus organizaciones –en todos sentidos– cuando dejen el cargo.

En este contexto, a las autoridades les conviene administrar los recursos públicos de forma discrecional, por lo cual se resisten a adoptar la transparencia como una política al interior de los ayuntamientos. Corresponde al ITAIPQROO promover decididamente la transparencia, vigilar a los sujetos obligados y contribuir a desarrollar una trama institucional que incentive los ayuntamientos a abrir sus archivos al escrutinio público. A pesar de las debilidades de la Ley, el Instituto tiene a su alcance diversas herramientas para hacerlo. A continuación se presentan varias acciones que pueden coadyuvar a estos propósitos.

Si bien al ITAIPQROO le corresponde promover la transparencia, ésta debe ser una tarea de diversas instancias. Por ello, el Instituto debe buscar establecer alianzas con actores estratégicos para establecer una red de política pública para promover la transparencia. Algunos de estos actores podría ser la Auditoría Superior del Estado de Quintana Roo, con el fin de impulsar la transparencia presupuestaria.

Otra acción necesaria es capacitar a los sujetos obligados, en materia de transparencia. Si bien esta acción ya se ha venido realizando, conviene revisar el proceso de capacitación para fortalecerlo. Vale la pena señalar que debe diferenciarse a la capacitación de la divulgación. Esta última consiste en proporcionar información homogénea a un grupo de personas, mientras que la capacitación es una acción deliberada, que atiende a objetivos precisos, que parte de una detección de necesidades y que atiende a las particularidades de cada individuo (Vaughn, 2006).

A pesar de que el interés de la ciudadanía por la gestión de sus autoridades, en términos generales, se ha incrementado en los últimos dos años, todavía continúa siendo baja. En este contexto, el ITAIPQROO debería buscar innovaciones en la promoción de la participación ciudadana, atendiendo a por lo menos tres estratos: las organizaciones no gubernamentales, la ciudadanía no organizada y las instancias de control ciudadano que por norma deben existir en diversos programas federales y estatales.

La transparencia mejora la administración pública al establecer un orden y una sistematización de la gestión de la información, favorece la disminución de la discrecionalidad en el manejo de los recursos, contribuye a inhibir la corrupción y acerca al ciudadano a su gobierno. Será labor del ITAIPQROO aprovechar las oportunidades que en la materia aún se tienen en Quintana Roo.

Bibliografía

- Ackerman, John M. (2007) Organismos autónomos y democracia: el caso de México. Siglo XXI Editores-Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Gabriela Nava (1999). Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso. Porrúa-CIDE.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2003). Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal. Una visión introductoria. Documento de trabajo 129 de la División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Carpizo, Jorge (2004). El presidencialismo mexicano. Siglo XXI Editores.
- Cejudo, Guillermo y Ríos Cázares, Alejandra (2010). La rendición de cuentas del gobierno municipal. Disponible en la página electrónica www.juridicas.unam.mx.
- García del Castillo, Rodolfo (1995). Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectivas. Parte 2. Documento de trabajo 33 de la División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Merino, Mauricio (2003). Los gobiernos municipales en México. El problema del diseño institucional. Documento de trabajo 145 de la División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas
- Merino, Mauricio (2006). La profesionalización municipal en México. Documento de trabajo 182 de la División de Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Merino, Mauricio (2006). “La importancia de las rutinas: marco teórico para la investigación sobre la gestión pública municipal en México,” en Andrew D. Selee y Leticia Santín del Río. Democracia y Ciudadanía. Participación Ciudadana y Deliberación Pública en Gobiernos Locales Mexicanos. Woodrow Wilson International Center for Scholars-Ágora.
- PNUD México (2008). Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005.
- Vaughn, Robert H. (2006). El formador profesional. Guía completa para planear, impartir y evaluar programas de capacitación. CECSA.
- Instrumentos jurídicos
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.
- Recursos electrónicos
- www.itaipqroo.org.mx
- www.conapo.gob.mx
- www.coneval.gob.mx
- www.checatuley.org
- Recursos hemerográficos
- Guerrero, Eduardo. Los hoyos negros de la estrategia contra el narco. Nexos, No. 392. Agosto de 2010.
- Ravelo, Ricardo. Los cárteles imponen su ley. Proceso, No. 1773. 24 de octubre de 2010.
- Merino, Mauricio. Malas, muy malas noticias. El Universal. 27 de octubre de 2010.

Impreso en México en los talleres de grupo editorial **Estos días**.
Av. Maxuxac, No. 471, Fracc. Protterritorio, C.P. 77086 Chetumal,
Quintana Roo. Esta edición consta de 2,000 ejemplares

Abril 2011

Corrección y Estilo a cargo de la Mtra. Lili Conde
Coordinación Editorial a cargo de la Lic. Evelyn Novelo Mólgora
Diseño Editorial a cargo de la Lic. Amanda N. Aguilar Boiton

