SEGUNDO CERTAMEN ESTATAL DE ENSAYO EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

I·T·A·I·P
Q. ROO
Por tu derecho a saber

PRESENTACIÓN

La presente publicación es el resultado del "Segundo certamen de ensayo en materia de transparencia y acceso a la información pública" convocado por el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQROO).

El objetivo fundamental ha sido darle continuidad a los esfuerzos destinados a la búsqueda de pensamientos y propuestas críticas sobre el ejercicio de una garantía individual, en constante evolución, como lo es el derecho de acceso a la información pública. Asimismo, se pretende coadyuvar al desarrollo de una cultura política en la que la transparencia y la rendición de cuentas sean prácticas accesibles para todos los ciudadanos que así lo deseen. De esta forma, se reafirma uno de los compromisos que el ITAIPQROO tiene con la sociedad quintanarroense.

Las ideas planteadas en los ensayos contenidos en esta publicación contribuyen de manera sustanciosa al enriquecimiento de la cultura de la transparencia, pues se suman a las vertidas en el primer certamen. De esta manera, se profundiza en las reflexiones en torno a las bondades de la transparencia y la rendición de cuentas y, al mismo tiempo, se plantean algunos de los desafíos que la práctica efectiva del derecho de acceso a la información ha transparentado. El camino aún es largo, sin embargo, se está en la senda correcta para dejar atrás la opacidad y la discrecionalidad en el uso de la información pública.

De tal modo, el ensayo que resultó elegido primer lugar de este certamen se titula: **"El derecho de acceso a la infor-**

mación pública y la regulación de las industrias mediáticas privadas del siglo XXI", cuya autoría es de **Francisco Javier Esteinou Madrid.** La idea central esbozada en este trabajo se centra en la necesidad de que los medios de comunicación también sean regulados por el derecho de acceso a la información pública, como parte de la construcción de un "nuevo orden comunicativo nacional" que promueva el derecho a la información y aporte nuevos equilibrios informativos, en beneficio de los diversos grupos sociales que conforman a la sociedad mexicana y que sea acorde a las realidades que se generaron con la transición pacífica a la democracia. El autor considera que la "Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental" marca un hito en la relación entre Estado y ciudadanía; además de que promueve el desmantelamiento de tradiciones e instituciones autoritarias mediante la rendición de cuentas y la transparencia. Sin embargo, considera crucial que los medios de comunicación privados, dada la importancia e impacto social que tienen, sean obligados, mediante la regulación del Estado, a funcionar bajo el espíritu y la obligación de la transparencia y de la rendición de cuentas públicas. Por tanto, –enfatiza el autor- resulta fundamental la reforma del Estado en materia de comunicación como pieza toral de la modernización del Estado mexicano y, por ende, para la consecución de una mayor gobernabilidad y de una ciudadanía más y mejor informada.

El ensayo que obtuvo el segundo lugar se titula: **"Los rasgos de la cultura política mexicana como obstáculo para el combate a la corrupción"**, cuya autoría es de **Johabed Georgina Olvera Esquivel.** En este trabajo se parte de la premisa de que la cultura política en México se desarrolló a través de prácticas discrecionales y corruptas que vulneraron el entramado institucional y enraizaron, tanto en la función pública como en la sociedad, prácticas que, pese a las medidas

tomadas por el gobierno para combatirlas, hoy día son un obstáculo para el combate efectivo a la corrupción. La autora considera que el camino a seguir consiste en erradicar otros rasgos perniciosos de nuestra cultura política como: el clientelismo, el corporativismo, el paternalismo y la falta de confianza en las instituciones. Concluye enfatizando la necesidad de un rediseño institucional que desincentive las prácticas corruptas y, sobre todo, la promoción, a través de la educación, de una cultura cívica tendiente a fomentar una cultura de la legalidad, con la cual se incentive el desarrollo de un sistema de valores contrarios a la corrupción y que estimule la participación activa de la ciudadanía.

El ensayo que fue seleccionado como tercer lugar del certamen se titula: **"Capital social y transparencia",** cuya autoría es de **Gabriel Ramírez Pasillas.** A partir de una encuesta aplicada a los comisionados de transparencia de Aguascalientes, Campeche, Colima, Durango, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa, Yucatán y Zacatecas; además de a 37 periodistas y 73 ciudadanos, se analizan cuáles han sido los principales retos que han enfrentado los organismos de transparencia estatales para la implementación de la normatividad en materia de acceso a la información pública y la consecución de una cultura de transparencia en México. De los datos recolectados el autor infiere que, aunque hay un avance en el ejercicio del derecho de acceso a la información, aún hay desafíos tales como: mayores facilidades para el ejercicio de este derecho por parte de todos los ciudadanos: un mayor trabajo de difusión entre la ciudadanía; un mayor involucramiento de la sociedad en la exigencia de rendición de cuentas; la reducción de costos y una mayor profesionalización y especialización al interior de los organismos locales de transparencia; y, una fuerte percepción ciudadana de que los funcionarios públicos no rinden cuentas.

Para finalizar, resulta pertinente agradecer a todas y cada una de las personas que participaron en el presente certamen, de manera particular a los que resultaron seleccionados, pues con sus reflexiones contribuyen de manera importante en la difusión y consolidación de la cultura de la apertura informativa y del derecho de acceso a la información. Espero que los planteamientos contenidos en la presente publicación resulten de amplio interés para la ciudadanía en general y sirvan para continuar impulsando la socialización de un derecho tan importante para el quehacer democrático.

Mtro. Enrique Norberto Mora Castillo.
Coordinador del certamen de ensayo en materia de transparencia y acceso a la información pública

INDICE

PRIMER LUGAR _____ 7

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA REGULACIÓN DE LAS INDUSTRIAS MEDIÁTICAS PRIVADAS EN EL MÉXICO DEL SIGLO XXI.

FRANCISCO JAVIER ESTEINOU MADRID.

SEGUNDO LUGAR _____ 61

LOS RASGOS DE LA CULTURA POLÍTICA MEXICANA COMO OBSTÁCULO PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

JOHABED GEORGINA OLVERA ESQUIVEL.

TERCER LUGAR _____ 95

CAPITAL SOCIAL Y TRANSPARENCIA

GABRIEL RAMÍREZ PASILLAS

PRIMER LUGAR

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA REGULACIÓN DE LAS INDUSTRIAS MEDIÁTICAS PRIVADAS EN EL MÉXICO DEL SIGLO XXI.

AUTOR:
FRANCISCO JAVIER ESTEINOU MADRID

PRIMER LUGAR

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA REGULACIÓN DE LAS INDUSTRIAS MEDIÁTICAS PRIVADAS EN EL MÉXICO DEL SIGLO XXI.

AUTOR:
FRANCISCO JAVIER ESTEINOU MADRID.

I. LOS ANTECEDENTES COMUNICATIVOS DEL CAMBIO HISTÓRICO.

El proceso de desarrollo desigual seguido por la sociedad mexicana durante el siglo XX gestó gradualmente, a lo largo de varias décadas, fuertes contradicciones estructurales que produjeron muchas tensiones sociales que exigieron colectivamente respuestas y salidas históricas correctivas. Así, esta situación generó un largo proceso de despertar y transformación profunda de grupos sociales, que adquirieron forma gradualmente con el Movimiento Estudiantil de 1968; las células guerrilleras de los años setenta; la reacción civil con el terremoto de 1985; el movimiento de protesta social generado con las elecciones frustradas del cardenismo en 1988; el levantamiento zapatista el 1 de enero de 1994; la autonomía del Instituto Federal Electoral en 1996; las elecciones del 2 de julio del 2000, donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue substituido, después de 70 años en el poder, por el Partido Acción Nacional (PAN) para dar paso a la alternancia política; y el actual proceso civilizado de cambio político que experimentamos en nuestro país en la primera década del siglo XXI.

Con todo ello se produjo, lentamente en el país, un movimiento pacífico de transición a la democracia que desembocó en la exigencia de abandonar radicalmente el viejo régimen político y substituirlo por uno más plural y equilibrado. Clamor

colectivo de la comunidad nacional que no sólo demandó la transformación del anterior orden económico, político, financiero, electoral, laboral, energético, urbano, burocrático, etc., de la República; sino también de las estructuras informativas. Es decir, con este cambio de dirección política la sociedad mexicana también eligió la vía de construir otro modelo de comunicación que permitiera la creación de un "Nuevo Orden Comunicativo" nacional que; por una parte, rescatara los derechos de comunicación básicos de la ciudadanía negados durante muchas décadas; por otra, posibilitara la participación comunicativa de los grandes grupos sociales; y finalmente, por otra, que aportara nuevos equilibrios informativos para la sobrevivencia social.

No podemos desconocer que la transformación del sistema político mexicano, que se dio después de 70 años con la transición pacífica a la democracia, requiere para su consolidación, no sólo la modificación de las arcaicas estructuras de la gobernabilidad del viejo Estado autoritario que operaron durante mucho tiempo hasta llevarnos al caos social; sino que ahora además exige la modificación del actual sistema cerrado, vertical, viciado y autoritario de comunicación nacional que dominó en las últimas décadas. Esto es, el proceso de construcción de la democracia en México no se puede alcanzar sin la profunda democratización de las estructuras de información: Democracia social es sinónimo de apertura y pluralidad de los sistemas de información, por consiguiente, no puede existir democracia, si no existen estructuras de comunicación democráticas.

En la actualidad, no puede edificarse un gobierno moderno y avanzado, sin la transformación democrática e integral de sus instituciones de cultura y de información, ya que es a través de ellos, como se realiza cotidianamente la principal forma de conducción, organización y participación colectiva en comunidad. Es desde la democratización del sistema mediático de información, como se puede reconstruir de manera principal

el tejido armónico y participativo de la sociedad.

Debemos de considerar, que para ejercer el derecho a "ser ciudadano se requiere la existencia de un sistema democrático que permita la libre difusión informativa y de opiniones cuya sustancia brinde elementos para decidir sus destinos personales y sociales. La condición de ciudadanía sólo puede ejercerse si se garantiza, promueve y respeta el derecho a la información, ya que en la naturaleza de este subyace el prerrequisito de toda democracia: La transparencia del ejercicio público, el debate e intercambio de ideas e informaciones, la rendición de cuentas, la asunción de reglas claras en todos los terrenos de la vida social y política... [1]" . En pocas palabras, sólo con la aplicación del "derecho a la información", se puede ser ciudadano; sin la aplicación de éste, sólo se es súbdito del poder o consumidor del mercado.

Por consiguiente, para gobernar equilibradamente el Estado mexicano moderno, en este nuevo período de cambio histórico hacia un mayor equilibrio social, se tienen que crear, por una parte, las condiciones para que la sociedad esté permanente y ampliamente informada sobre sus problemas fundamentales, y no sólo sobre las simples "frivolidades modernizantes" que crea el ciclo de la moda del mercado, los oportunismos políticos coyunturales o las necesidades de incrementos del raiting.

Por otra parte, se debe regular a las instituciones que hoy participan en la construcción del nuevo espacio publico mediático para que aporten a la sociedad la información suficiente para conocer como se edifica y reproduce cotidianamente esta realidad. Y finalmente, se debe asegurar la existencia de condiciones para que los grandes grupos sociales puedan acceder como emisores de mensajes a los medios de información colectivos,

[1] Martínez, Omar Raúl. "Comunicación, democracia y derecho a la información, Un desafío de gobierno, medios y sociedad". En: Revista Mexicana de Comunicación No. 68, año 13. Fundación Manuel Buendía. México, D.F., marzo abril de 2001, p. 4.

para que participen en la gestión de los procesos públicos para construir una sociedad superior que nos permita sobrevivir en comunidades de masas cada vez mayores.

II. REFORMA DEL ESTADO Y TRANSFORMACIÓN COMUNICATIVA.

El mecanismo central para elaborar un nuevo modelo de comunicación nacional, se da a través de la realización de la reforma integral del Estado mexicano. Por ello, para reformar al Estado en materia de comunicación, es indispensable modificar el viejo pacto social de comunicación unilateral, hermético, obsoleto y discrecional que existe entre las diversas áreas del Estado y que sirvió de base para consolidar durante tres cuartas partes del siglo XX al decadente régimen político anterior. Ahora es necesario construir, mediante la reforma del Estado, una nueva relación de naturaleza abierta, transparente, multicultural y democrática, que permita que los ciudadanos participen colectivamente en el "espacio público", para contribuir a enriquecer el espectro político cultural de nuestra nación y crear una cultura cívica superior, la cual nos permita sobrevivir pacífica y humanamente en nuestro país.

Por tanto, la consolidación integral de la reforma del Estado mexicano requiere de una transformación democrática profunda de las estructuras de información, ya que son estos espacios las infraestructuras desde las cuales se organiza, moviliza, articula y dirige de manera colectiva a los habitantes de la nación. Debido a su peso central sobre la dirección de la nación, en una sociedad democrática los principales poderes extra constitucionales siempre deben estar supervisados y reglamentados por el interés general de la sociedad en su conjunto, y esto sólo se puede lograr conservando al Estado

como rector nacional del interés colectivo y del bien público.

Dentro de este marco de cambio estructural fue esencial haber incorporado el "Derecho a la Información" en la Constitución Mexicana, pues, el Estado dejó claro que no puede existir democracia si no se cuenta con información oportuna y suficiente para pensar y actuar sobre lo público. En este sentido el "Derecho a la Información" es la herramienta para estar informados y para conquistar otros derechos sociales como: el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la libertad de expresión, entre otros. Antes del derecho a la información solo se contaba con el derecho de petición, pero sin ninguna capacidad jurídica para ejercerlo; ahora, con la existencia del derecho a la información los ciudadanos cuentan con mecanismos operativos para ejercer su garantía social.

III. LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y EL CAMBIO SOCIAL.

El nuevo modelo de comunicación se debe distinguir, entre otras características, por formar ciudadanos y no sólo espectadores o consumidores consuetudinarios; y por respaldar el crecimiento armónico de las comunidades y no sólo el desarrollo unilateral de algunos sectores económicos. Por esto, fue enormemente trascendente que el Congreso de la Unión, el 24 de abril del 2002, agregara a la Constitución Política Mexicana la "Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental" (LTAIPG), como una nueva garantía ciudadana básica para los habitantes del siglo XXI; la cual, formula que hay que contar con la suficiente información para poder actuar dentro del espacio publico nacional. Dicha

normatividad fue aprobada por la Cámara de Diputados, por unanimidad de 411 votos [2] y en el Senado de la República, el 30 de abril, con unanimidad de 86 votos a favor [3].

Sin la conquista social del "Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental" el país no puede llegar a la modernidad, pues uno de los componentes elementales de ésta es la transparencia y la rendición de cuentas públicas. En este sentido, el acceso a la información gubernamental para rendir cuentas a la sociedad, sobre el derrotero que sigue la acción publica, es un componente básico de la democracia, pues colabora en evitar el abuso, las desviaciones, la irresponsabilidad, y la corrupción pública. Si cancela el proceso de rendición de cuentas nuestra nación permanecerá en la premodernidad política y comunicativa.

Los tiempos actuales, de cambio a la democracia social, requieren mayor práctica de la transparencia en todos los niveles de la gobernabilidad, pues, de lo contrario, no se da el cambio político, sino que se continúa manteniendo lo decadente, lo viejo y lo disfuncional pero disfrazado de moderno, renovado y avanzado. La transparencia es un valor cultural y un indicador práctico de buen gobierno, de apertura en la política, de eficiencia en la gestión pública y de incremento de la calidad gubernamental.

La esencia de esta ley parte del concepto elemental que señala que: toda información gubernamental debe ser pública, salvo la que sea considerada como clasificada o reservada.

---

[2] Aprueban diputados Ley de Información. En: Reforma, México, D.F, 25 de abril del 2002; Ley de Información, legado jurídico nacional. En: El Universal, México, D.F, 25 de abril del 2002, p.6; Aprueban diputados la Ley de Derecho a la Información. En: Excelsior, México, D.F, 25 de abril del 2002; Luz verde del Legislativo a la Ley de Información. En: El Financiero, México, D.F, 25 de abril del 2002; y Documento consensuado sobre Ley de Acceso a la Información. En: Periódico Zócalo No. 26, Comunicación, Política y Sociedad, México, D.F, Abril del 2002.

[3] Al Senado minuta de Ley de Información. En: El Universal, México, D.F, 26 de abril del 2002; Otorgan a ciudadanos Derecho a Información. En: Reforma, México, D.F, 1° de mayo del 2002; Pasa la Ley de Acceso a la Información. En: El Universal, México, D.F, 1° de mayo del 2002; y Ratifica el Senado Ley de Información. En: El Universal, México, D.F, 1 de mayo del 2002.

Su finalidad es "aportar 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" [4]. Sus objetivos son:

I.- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

II.- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;

III.- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

IV.- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

V.- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

VI.- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho [5].

Los sujetos obligados por esta ley son: "el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos,

[4] Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En: Gaceta Parlamentaria No. 986, Año V, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F, 24 de abril del 2002, p. 1, http://gaceta.cddhcu.gob.mx

[5] Ídem, p. 5.

el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales, cualquier otro órgano federal y las unidades administrativas" [6].

Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta ley los sujetos obligados deben poner a disposición del público y actualizar, entre otras la siguiente información:

I.- Su estructura orgánica;

II.- Las facultades de cada unidad administrativa;

III.- El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

IV.- La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

V.- El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

VI.- Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;

VII.- Los servicios que ofrecen;

VIII.- Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y

---

[6] Ídem, p. 3.

Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX.- La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X.- Los resultados de las auditorias al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoria Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI.- El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio;

XII.- Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos;

XIII.- Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV.- El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV.- Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI.- En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII.- Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público [7].

Dentro del su contexto de cobertura legal, se mantiene como información reservada aquella cuya difusión pueda:

I.- Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;

II.- Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;

III.- Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

IV.- Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o

[7] Ídem, p. 9.

V.- Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procésales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

VI.- La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

VII.- Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

VIII.- Las averiguaciones previas;

IX.- Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

X.- Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

XI.- La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada. Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a La reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de Este artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la

investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de Lesa humanidad" [8].

IV. GANANCIAS HISTÓRICAS CON LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

La aprobación de la "Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental" significó una gran conquista ciudadana en el terreno de la reforma del Estado, equivalente a un parteaguas y un cambio paradigmático, por el cuál se luchó durante más de 25 años en la historia moderna de México, por las siguientes 5 razones:

1.- Representó un cambio sustancial en la relación participativa, ciudadana e informativa existente entre gobierno y sociedad, pues con ella las personas adquirieron una herramienta que les permite pasar de ser simples habitantes de territorios, a ser ciudadanos con derecho a estar informados sobre los asuntos públicos.

2.- Fue un avance muy importante en la consolidación de la reglamentación de una parte del derecho a la información consagrado en el artículo 6° de la Constitución Mexicana, en lo relativo al acceso a la misma ya que, desde 1977, no se tuvo voluntad política para normarlo, señalando reiteradamente que no se le encontraba la "cuadratura al círculo", y, por lo tanto, para no hacerlo efectivo. En este sentido, es muy importante aclarar que este progreso no significó, en ningún momento, que ya todo el derecho a la información esté reglamentado.

---

[8] Ídem, p. 7.

Esta garantía constitucional sólo desagregó una parte de dicha realidad, ya que el derecho a la información "es muy amplio y trasciende sensiblemente la sola obligación gubernamental de hacer disponible y proporcionar la información generada por el Estado; sin duda son las entidades públicas sobre las que recae en mayor medida, la obligación señalada....., pero no se agota ahí" [9].

Intentar agotar esta realidad con una interpretación contraria, argumentando que ésta es únicamente una responsabilidad que sólo le corresponde al Estado; sería desconocer que engloba otros derechos fundamentales de los ciudadanos frente a los medios de comunicación y al propio Estado, así como los derechos de los trabajadores de los medios de comunicación (tanto al interior de la empresa periodística, como frente a la autoridad) [10]. Sería pretender reducir el todo a una sola de sus partes.

3.- Con la inclusión constitucional de éste derecho civil como garantía ciudadana básica, el acceso a la información pública fue contemplado como un bien y un derecho público al cual han de acceder y ejercer todos los mexicanos y no sólo como una mercancía más regulada por las leyes del mercado, los caprichos de los funcionarios o los intereses políticos. Sin acceso a la información, no existe desarrollo; y sin acceso a la práctica de la comunicación por los grandes grupos sociales, no hay democracia.

---

[9] Corral Jurado, Javier. La Ley de Acceso a la Información, paso firme en la transición.. En: Revista Siempre No. 2550, México, D. F., 1 de mayo del 2002, p. 5.

[10] Ibíd.

Es necesario reconocer que, en esencia, la naturaleza del poder real no es transparente, ni eficiente, ni honesto, ni justo, sino que, tarde o temprano, tiende a la desigualdad y al abuso. Por ello, es indispensable crear mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas para evitar que el poder sin control descomponga al sistema social.

4.- Fue un paso fundamental "para el desmantelamiento de instituciones autoritarias, que no se destruyeron con la simple alternancia en el poder. Hay que recordar que el autoritarismo y la corrupción en México tuvieron el basamento de una larga cultura del secreto, la opacidad y el manejo discrecional de la información. En la casi confidencialidad total se mantuvieron múltiples procesos de licitación, procesos de venta de activos nacionales, beneficiarios de múltiples concesiones de bienes públicos, salarios y prestaciones de funcionarios, destinatarios de programas oficiales, normatividades internas de diversas dependencias y la forma de ejercicio del gasto público en casi todas las partidas presupuéstales. En la oscuridad se dieron los mayores asaltos al erario, múltiples abusos y atropellos, privilegios indebidos y favoritismos ilegales de la clase gobernante y se escondieron a la opinión pública" [11].

5.- Operó como un ejemplo de participación política muy relevante que ilustra como las aportaciones de los ciudadanos, la sociedad civil y de la academia pueden ser centrales para definir la reforma del Estado y la naturaleza y orientación de las leyes sobre información y cultura.

En este sentido, podemos afirmar que en el pasado "la autoridad en México estuvo protegida por un marco legal que dificultó a los ciudadanos acceder a la información pública y que no obligó a la autoridad a entregarla. Esto permitió que la

[11] Corral Jurado, Javier. La Ley de Acceso a la Información, paso firme en la transición. En: Revista Siempre No. 2550, México, D. F, 1 de mayo del 2002, p. 5 y Aprobación unánime de Ley de Información. En: El Universal, 1° de mayo del 2002.

autoridad actuara con la mayor discrecionalidad dentro y fuera de la ley. La voluntad de aquellos en el poder fue la que ... ha imperado en el ámbito político, en el económico o en el judicial. Los particulares no han podido hacer tres preguntas claves a la autoridad: ¿Qué hace? ¿cómo lo hace? y ¿por qué lo hace ?" [12]. En otras palabras, "la intransparencia y oscuridad de los actos públicos han sido los medios perversos para el florecimiento del abuso de poder, de violación brutal de los derechos humanos, de la corrupción y de la ilegalidad impune. Abrir la actividad del Estado para obligar a la entrega oportuna de información útil y veraz desde las autoridades a los órganos de control y a los gobernados, constituya el antídoto más eficaz contra esos desvíos del poder, al establecer democráticamente el control ciudadano de la gestión publica" [13].

Hay que recordar que el viejo régimen de poder nacional fue un modelo criptográfico que, a partir del control y manipulación de la información pública, construyó durante las últimas siete décadas del siglo XX, una estructura autoritaria, elitista, prepotente, unipartidista, discrecional, caciquil, manipuladora, opaca, etc., del sistema político en el país. Con la aplicación de esta oscura dinámica, informativa y cultural, se privatizó lo público y lo privado se volvió público. Así, los asuntos colectivos se manejaron como particulares y el Estado se privatizó.

No debemos olvidar que la información es poder, y cuando ésta se maneja discrecionalmente se manipula la conservación del poder que se quiere reproducir o perpetuar. La "impunidad siempre se ha alimentado con el ocultamiento de la información o con el desvío de la misma de acuerdo con los

---

[12] Buendía Hegewisch, José. Acceso a la Información. Las oportunidades para los Gobiernos locales. Foro: El Derecho de Acceso a la Información Pública en los Estados, Morelia, Michoacán, México, 18 de abril del 2002, p. 1.

[13] Por unanimidad, diputados aprueban la Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia. En: La Jornada, México, D.F, 25 de abril del 2002, p. 10.

intereses de los grupos dominantes" [14]. De esta forma, con la nueva ley se pudo pasar de un régimen de secrecía y de gran discrecionalidad, que funcionó durante mucho tiempo en México, a otro con espacios de creciente apertura para que la información que pertenece al público se convierta en un bien social y no un simple recurso más del poder [15]. No debemos olvidar el principio básico de gobernabilidad consistente en que el incremento al acceso a la información es inversamente proporcional al autoritarismo y el control social.

Con la inclusión constitucional del derecho civil a la transparencia y al acceso a la información pública, cada vez más, la sociedad mexicana colaboró a construir el "Estado cristal"; que se diferencia de la discrecionalidad, el hermetismo, la secrecía, y el autoritarismo que durante décadas se practicó en el viejo "Estado opaco" en nuestro país. El nuevo Estado abierto, cada vez más, se distingue por su transparencia y permeabilidad de gestión pública, al grado de poder llegar en el futuro a ser tan nítido como el cristal. Así, progresivamente, el gobierno se comportará crecientemente como una vitrina de cristal en la que podrá ser observado por toda la sociedad interesada. Para garantizar su operación equilibrada como rector nacional, dicho "Estado cristal" deberá estar blindado con un margen muy limitado de la información que se considera como reservada para poder ejercer como máxima autoridad rectora y preservar la seguridad nacional, y el resto del universo informativo debe ser abierto para ser conocido y difundido (Cuadro No. 1).

---

[14] Un triunfo de la sociedad. En: El Universal, México, D.F, 25 de abril del 2002.

[15] La Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública y la ciudadanización del Premio Nacional de Periodismo, instrumentos de transparencia de éste gobierno, Boletín No. 103, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 2 de mayo del 2002. En: www.segob.gob.mx/templetas/boletin

Cuadro No. 1.
CARACTERÍSTICAS INFORMATIVAS DEL ESTADO OPACO Y DEL ESTADO CRISTAL EN MÉXICO.

ÁREA DE FUNCIONAMIENTO SOCIAL	ESTADO OPACO	ESTADO CRISTAL
Esencia	Es discrecional	Es transparente
	Es autoritario	Tiende a la democracia
	Es cerrado	Es abierto
	Promueve el régimen autocrático y despótico	Fomenta el sistema democrático y civilizado
	Fomenta la cultura presidencialista	Promueve la cultura parlamentaria
Gobernabilidad	Impone reglas obscuras de gobernabilidad	Fija normas claras de gobernabilidad
	Evita que la sociedad vigile y evalúe al sector gubernamental y a la clase política	Permite que la sociedad vigile y evalúe al gobierno y a la clase política
	No rinde cuentas sistemáticas a las comunidades	Rinde cuentas a la sociedad
Práctica de la información	No reconoce que la información gubernamental es pública (concepción patrimonialista de la información)	Reconoce constitucionalmente la información gubernamental como un *bien* y *derecho público* (concepción civil del manejo informativo)
Impacto social	Favorece la impunidad, el elitismo, la mentira, la prepotencia, la verticalidad, el disimulo, la corrupción, el ocultamiento y la ignorancia	Respeta y promueve el *Estado de Derecho*
	Privatiza y secuestra lo público	Convierte en colectivos los asuntos públicos
	Fomenta el autoritarismo	Fomenta la ciudadanía
	Promueve la unilateralidad	Promueve la bilateralidad y la pluralidad
	Es manipulador	Promueve la participación social sobre los asuntos públicos
Derechos Ciudadanos	Obstaculiza la aplicación del Derecho a la Información	Promueve el ejercicio del Derecho a la Información
Consecuencias sobre la comunicación social	Manipula el conocimiento colectivo sobre el ejercicio de la gobernabilidad	Amplía el conocimiento colectivo sobre la aplicación del poder
	Controla la información	Abre y distribuye la información a la sociedad
	Construye una opinión pública poco sustentada al evita alimentar los medios de difusión con datos estratégicos del quehacer público	Forma una sólida opinión pública al nutrir las líneas de información de los medios de comunicación con informaciones estratégicas precisas sobre la vulnerabilidad del sistema de gobernabilidad nacional
	Promueve las *filtraciones* y tráfico de *influencias informativas*	Facilita la comunicación ética y transparente
	Genera una comunicación mediocre basada en boletines oficiales	Permite una comunicación más profesional, fundada en la investigación abierta sobre la realidad social

Con este proceso de apertura informativa, se generaron, entre otros, los siguientes 20 beneficios y avances sociales:

1.- Se elevó a nivel de garantía social el que la información pública gubernamental es un bien público al cual pueden acceder todos los ciudadanos.

2.- Se transformó la relación opaca tradicional existente entre Estado y ciudadanía para convertirla en un pacto más democrático al introducir los procesos de apertura, transparencia y rendición automática de cuentas públicas [16].

3.- Se reconoció que toda la información gubernamental es pública, salvo la expresamente tipificada como reservada. Con ello, se aceptó que la información pública le pertenece al ciudadano y no al Estado.

4.- Se terminó parcialmente con la cultura patrimonialista que comprendía y operaba la información social, especialmente gubernamental, como una simple mercancía regida por los criterios del mercado o por los caprichos o veleidades del poder; para entenderla ahora, como un "bien público", al cual podrán acceder todos los ciudadanos.

5.- Se desagregó una parte muy importante del derecho a la información, incluido en el artículo 6° de la Constitución Política Mexicana, y se le hizo realidad como normatividad secundaria de esta garantía constitucional.

6.- Se transparentó la gestión pública, se favoreció la rendición de cuentas y se contribuyó a la consolidación de una cultura de confianza entre gobernantes y gobernados.

7.- Se acotó el poder público desde el momento en que se restringió la discrecionalidad oficial y se escrutó, vigiló, evaluó y contrapesó permanentemente la acción pública. Con esto, a largo plazo, la dinámica de la rendición de cuentas, y no el ocultamiento de los datos, se ha convertido, cada vez más, en un nuevo hábito y valor central de la cultura política y cívica nacional.

---

[16] Villanueva, Ernesto. Lo que le Falta a la Ley de Acceso a la Información. En: Revista Proceso No. 1330, México, D.F., 28 de abril del 2002, p. 55.

8.- Se redujo la corrupción gubernamental, entendida como el mal uso del poder o de la autoridad para obtener ganancias personales, al transparentar los procesos de la gestión pública e implementar procesos de escrutinio y rendición de acciones. Con ello, se transparentó y disminuyó el ocultamiento, la mentira, el disimulo y la ignorancia y el gobierno quedó colocado, cada vez, más en una caja de cristal transparente que puede mirar la ciudadanía.

9.- Se logró que en la actualidad cualquier ciudadano puede solicitar la información pública señalada en la ley, siguiendo los procedimientos correspondientes que se señalan.

10.- Se modificó parcialmente la calidad de la interacción subordinada e impune que existía entre gobernantes y gobernados; ahora, la ciudadanía le puede requerir constantes auditorias especializadas a los poderes públicos para conocer su comportamiento público y exigirle responsabilidades. En última instancia la transparencia es uno de los mecanismos civilizados para apropiarse de la política y para generar capacidad de participación.

11.- Se contribuyó a crear ciudadanos más reales, desde el momento que se crearon instrumentos concretos para que éstos obtengan mayor información estratégica sobre las "cuestiones públicas" para que estén informados y puedan ejercer sus derechos individuales o colectivos. Mientras los individuos saben más, pueden participar más el los asuntos públicos, creando equilibrios políticos y sociales al empoderarse como sectores civiles que pueden participar sobre los aspectos vinculados con lo "público".

12.- Se promovió el comportamiento ético de los servidores

públicos, desde el momento en que su acción quedó expuesta al conocimiento y calificación pública.

13.- Se elevó el nivel profesional del quehacer político, pues, con el acceso abierto a la información gubernamental, se puede conocer a fondo el desempeño de la administración pública.

14.- Se reforzó el proceso de la democracia, pues permitió una mayor participación abierta de los diversos sectores sociales en los procesos públicos. Progresivamente, los servidores públicos tienen que tomar decisiones de gobierno más sanas y menos viciadas.

15.- Se fortaleció y posibilitó de manera más integral el ejercicio y preservación del "Estado de Derecho en México".

16.- Se redujo el mecanismo de "filtrar información" a los medios de información para elaborar noticias privilegiadas, desde el momento en que el acceso a los datos gubernamentales es abierta a todos los comunicadores y sectores sociales.

17.- Se promovió, a nivel cultural, la transparencia informativa, los valores sociales de la honestidad, la rectitud, la eficiencia y la profesionalización de la administración pública. El impulso de dichos valores, ha impactado parcialmente la construcción y fortalecimiento de otros valores éticos para reformar moralmente a la sociedad.

18.- Se edificó una opinión pública más sólida, desde el momento en que se crearon condiciones para que florezca el periodismo de investigación al abrir el acceso a los archivos y las fuentes públicas.

19.- Se abrió el camino para que los medios masivos de información colectivos, impresos y electrónicos, puedan ser regulados atendiendo a las circunstancias actuales, entre las cuales figuran, las necesidades educativas, la protección de derechos ciudadanos de los lectores y audiencia o video, los cuales se encuentran, hasta ahora, mal protegidos [17].

20.- Finalmente, con este derecho la sociedad avanzó un poco más hacia etapas más civilizadas de convivencia porque los procesos de la gobernabilidad nacional se transparentaron, se abrieron, se racionalizaron más y redujeron el margen de enorme secrecía que habían alcanzado.

Dicha ley generó un efecto histórico de dominó, pues generó en las legislaturas locales de diversas entidades del país iniciativas similares para generar leyes locales de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, que transformaron parcialmente la gobernabilidad republicana de México.

V. LOS PENDIENTES EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

No obstante, los grandes progresos políticos y legislativos que significó la existencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, esta conquista no representó un punto de llegada final, sino un punto de partida para transformar la dinámica de participación de la sociedad mexicana. En este sentido, todavía quedan pendientes de realizar y perfeccionar, entre otros, los siguientes 9 aspectos:

1.- Es indispensable realizar una modificación constitucional que garantice la autonomía absoluta del Órgano Autónomo, para que "al igual que la Comisión Nacional de Derechos

[17] Paoli Bolio, Francisco José. Ley de transparencia. En: El Universal, México, D.F. 26 de abril del 2002 y Más transparencia y rendición de cuentas. En: Reforma, México, D.F. 25 de abril del 2002.

Humanos, esta ley pueda emitir recomendaciones vinculatorias para los tres poderes, pues no se debe aceptar que aunque dicha normatividad contempla como sujetos obligados al Poder Judicial y al Poder Legislativo, les deja a estos la facultad de nombrar su propio órgano de vigilancia. Esa laxitud podría ser tan ineficaz como la llamada autorregulación ética de los medios de comunicación" [18].

2.- Se requiere definir los procedimientos para que "se pueda obtener la información del Poder Legislativo y Judicial, ya que, por ejemplo, el Poder Judicial da la información hasta que las sentencias "causen estado" y no durante el proceso en curso como se hace en los países avanzados" [19]. En éste sentido, se debe avanzar hacia una apertura total de los poderes Legislativo y Judicial.

3.- Es muy importante que se legisle a nivel estatal y municipal el acceso a la información pública, pues allí se encuentra la información más cotidiana que afecta la vida de los particulares, como son los datos sobre los servicios públicos, el uso del suelo, la policía, el nivel de seguridad, entre otros tantos. De nada serviría tener una estupenda Ley Federal de Acceso a la Información, si no se complementa con una legislación estatal o municipal correspondiente [20].

4.- Para asegurar la disponibilidad de información y la agilidad en el acceso a ella, es indispensable contar con una "Ley de Archivos Públicos y Reuniones Abiertas" para

---

[18] Corral Jurado, Javier. La Ley de Acceso a la Información, Paso firme en la transición. En: Revista Siempre No. 2550, México, D. F, 1 de mayo del 2002, p. 5 y Aprueban Diputados Ley de Información. En: Reforma, México, D.F, 25 de abril del 2002.

[19] Aprueban Diputados Ley de Información. En: Reforma, México, D.F, 25 de abril del 2002.

[20] Legisladores, funcionarios públicos y especialistas analizan la Iniciativa de Ley Para Acceder a la Información Pública en el D.F. En: Periódico Zócalo No. 22, Comunicación, Política y Sociedad, México, D.F. abril del 2002, p. 12 y Paso fundamental hacia la transparencia. En: Periódico Zócalo No. 22, Comunicación, Política y Sociedad, México, D.F. abril del 2002, pagina 1.

que las instituciones puedan nutrir constantemente de información veraz y oportuna a la sociedad, y se facilite la localización de información por parte del ciudadano.

5.- Se requiere "elaborar una nueva mentalidad de los servidores públicos para liberar la información pública. En este sentido es conveniente fortalecer el servicio civil de carrera pública para darle futuro a los sujetos de trabajo gubernamental y con ello disminuir la corrupción" [21].

6.- Es necesario "incentivar una cultura ciudadana para que las personas sepan como usar esta herramienta jurídica en su beneficio cotidiano" [22].

7.- Se requiere mejorar los mecanismos de obtención de la información de las instituciones públicas y privadas para cumplir con la obligación de la transparencia global que demanda la sociedad mexicana, sobre el Estado en sentido amplio y abarcando instituciones gubernamentales y privadas. Hay que recordar que "en el año 2005, pese a que la mayoría de los estados tenían leyes locales de acceso a la información, un alto porcentaje de las entidades reprobaron este ámbito. Por ejemplo, en materia de transparencia del gasto público, y en especial de revisión de la cuenta pública, 12 estados aprobaron y 14 reprobaron. En autonomía plena ante el órgano fiscalizador, 16 estados no aprobaron, 22 no contaban en su Constitución local con fundamento suficiente para la actividad de este organismo básico, y 23 no tenían reglamento interno propio y actualizado" [23].

---

[21] Op. Cit., Villanueva, p. 55.

[22] Ídem, p. 55.

[23] Obstruye caos legal rendición de cuentas. En: Reforma, México, D.F, 8 de mayo del 2005.

8.- Se debe proteger a las fuentes denunciantes que emplearon, legítimamente, los mecanismos de la transparencia autorizados por el Estado para revelar la corrupción u otras anomalías oficiales, con el fin de evitar que sean reprimidos o sufran consecuencias negativas en su perjuicio.

9.- Finalmente, las oficinas de comunicación social gubernamental deben transformarse; de ser instancias de elaboración de boletines *ad hoc* o propaganda para defender la imagen del jefe, grupo, dependencia o partido en turno, y convertirse en áreas de ciudadanización de la información pública que les corresponde manejar y entregar a la comunidad.

Con la corrección de estas realidades se podrá respaldar este importante avance de gobernabilidad nacional transparente y crear procesos de participación democrática que permitirán aportar bases políticas culturales de mayor convivencia equilibrada en nuestra sociedad.

VI. LA FILOSOFÍA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA REGULACIÓN DE LAS INDUSTRIAS CULTURALES PRIVADAS.

Pese a los importantes logros históricos que la sociedad mexicana conquistó, desde el año 2002 a la fecha, con la aprobación e implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental, y de los rubros que son necesarios perfeccionar para contar con instrumentos mas efectivos para avanzar en esta materia; existe un área paralela, de igual o más importancia, que ha sido descuidada y que debe de contemplarse en el ámbito de la normatividad del acceso a la información pública. Dicha realidad pendiente, es la regulación de las industrias mediáticas privadas nacionales con relación a la trans-

parencia social que deben mostrar, por la responsabilidad que tienen en la construcción y reproducción cotidiana del nuevo campo de interacción pública colectiva de nuestra comunidad nacional: el espacio virtual.

Esto es, hay que considerar que la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental surgió en México motivada por las siguientes 5 razones: Primero, por la necesidad de la sociedad por conocer la dinámica del gobierno a través del acceso a información particular; segundo, debido a que los ciudadanos pagamos con nuestros impuestos el desempeño del gobierno y, por consiguiente, tenemos derecho a conocer ampliamente su derrotero; tercero, debido a que mediante esta vía se puede ejercer el derecho a ser ciudadano al poder contar con información especializada para participar en el terreno de lo público; cuarto, debido a que de esta forma se ejerce uno de los ángulos de la garantía constitucional del derecho a la información; y, finalmente, debido a que es una garantía de la población el conocer la información medular de la dinámica del quehacer público para que el ciudadano pueda co gobernar junto al poder oficial, y ayudar a corregir las desviaciones que comete el Estado.

Así, desde el punto de vista de la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, hay que tener en cuenta que es necesario regular la acción de las industrias mediáticas privadas por las siguientes 5 razones: Primero, debido a que las industrias culturales, especialmente las electrónicas, operan mediante una concesión del espectro radioeléctrico que es patrimonio de la nación y que el Estado les otorga temporalmente para explotarla en base al bien común; segundo, debido a que el funcionamiento económico de las empresas privadas de comunicación colectivas no subsiste por si mismas, sino que, en última instancia, su operación la pagamos los auditorios, a través del gasto publicitario que se carga al precio

de los productos o servicios que absorbemos los consumidores al comprar las mercancías que se anuncian en los medios de difusión masivos; tercero, porque son las infraestructuras sociales que tienen la mayor participación y tienen en la edificación de la "nueva plaza pública virtual", mediante la cual constantemente los individuos y los grupos interactúan con el "todo social" para ser ciudadanos modernos; cuarto, porque son las instituciones que hoy día tienen más peso para construir el "nuevo espacio público mediático" que es el que determina con mayor peso los contenidos de la conciencia cotidiana de los auditorios; finalmente, porque es un derecho civil el que la población también co gobierne cotidianamente el espacio público, a través de conocer la información pública y los procesos de acción de las nuevas tecnologías de comunicación masivas privadas que participan en la formación y el sostenimiento del espacio público nacional (Cuadro No. 2).

Cuadro No. 2.

BASES CONCEPTUALES PARA REGULAR LA TRANSPARENCIA DE LOS MEDIOS DE DIFUSIÓN COLECTIVOS PRIVADOS EN MÉXICO.

BASES CONCEPTUALES DE LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL	BASES CONCEPTUALES PARA REGULAR LA TRANSPARENCIA DE LOS MEDIOS DE DIFUSIÓN COLECTIVOS PRIVADOS
La sociedad requiere conocer la dinámica del gobierno a través del acceso a su información particular.	Las industrias culturales, especialmente las electrónicas, operan mediante una concesión del espectro radioeléctrico que es patrimonio de la nación y que el Estado les otorga temporalmente para explotarla en base al bien común.
Los ciudadanos pagamos con nuestros impuestos el desempeño del gobierno, y por consiguiente, tenemos derecho a conocer ampliamente su derrotero.	El funcionamiento económico de las empresas privadas de comunicación colectivas no subsiste por si mismas, sino que, en última instancia, su operación es costeada por los auditorios a través del gasto publicitario que se carga al precio de los productos o servicios que absorbemos los consumidores al comprar las mercancías que se anuncian en los medios de difusión masivos.
Mediante la vía de la transparencia se puede ejercer el derecho a ser ciudadano, al poder contar con información especializada para participar como tal en el terreno de lo público.	Son las infraestructuras sociales que tienen la mayor participación tienen en la edificación de la nueva "plaza pública virtual", mediante la cual constantemente los individuos y los grupos interactúan con el "todo social" para ser ciudadanos modernos
A través de esta modalidad se ejerce uno de los ángulos de la garantía constitucional del *Derecho a la Información*.	Son las instituciones que hoy día tienen más peso para construir el "nuevo espacio público mediático", que es el que determina con mayor peso los contenidos de la conciencia cotidiana de los auditorios.

Es una garantía de la población el conocer la información medular de la dinámica del quehacer público para poder co gobernar junto al poder oficial, al ayudar a corregir las desviaciones que comete el Estado.	Es un derecho civil el que la población también co gobierne cotidianamente el espacio público, a través de conocer la información pública y los procesos de acción de las nuevas tecnologías de comunicación masivas privadas que participan en la formación y el sostenimiento del espacio público nacional.

VII. LAS TECNOLOGÍAS DE COMUNICACIÓN Y LA FORMACIÓN DEL ESTADO AMPLIADO.

El peso de los medios de comunicación electrónicos en la formación del "nuevo espacio público mediático" colectivo fue tan significativo; que podemos decir que con la conquista de sus nuevas propiedades y fenómenos socio tecnológico político materiales, los medios electrónicos de información se transformaron en las extensiones del hombre y de las instituciones y, en consecuencia, construyeron una nueva zona de acción social: el espacio virtual. Esto es, en términos generales, con la presencia de los canales de difusión, la sociedad mexicana en su conjunto sufrió una gran dilatación cultural, desde el momento en que las instituciones, los grupos o los individuos pudieron extender a distancia la realización de sus tareas o funciones específicas tradicionales, a través de las tecnologías de la información y comunicación [24].

Así, el "espacio público" comprendido como el territorio libre, abierto y autónomo donde participan los individuos, los grupos, las organizaciones y las instituciones de acuerdo a sus intereses y necesidades, para discutir y actuar sobre la

[24] Una concepción intuitiva pero también idealista sobre la forma como la sociedad se modifica con la presencia de las tecnologías informativas, la encontramos de manera embrionaria en el pensamiento de Marshall Mc. Luhan. Veáse: *La Comprensión de los Medios como las Extensiones del Hombre*. Ed. Diana. México D.F, 1979. Una Crítica moderada al pensamiento de Mc Luhan puede consultarse en Gianpiero Gauraleri. *La Galaxia de Mc Luhan*. Ed. ATE, España, 1981.
Para un panorama general sobre la línea de evolución que han seguido las tecnologías de información desde el telégrafo en 1840 hasta la comercialización de los cristales de silicio, veáse MacBride, Sean. *Un Sólo Mundo. Voces Múltiples Comunicación e Información en Nuestro Tiempo*. Fondo de Cultura Económico, México, D.F, 1985, pp. 31-36.

"materia pública"; se transformó sustancialmente con la existencia de los medios de información, originando nuevas esferas públicas según fueron las características y el impacto social que produjo cada nueva tecnología de comunicación que emergió en nuestro territorio. En este espacio público se dan acciones privadas y acciones públicas; las acciones privadas responden a intereses particulares, la mayor de las veces mercantiles y no están abiertas a la participación de todos los sectores, sino sólo a los que encajan con la lógica del mercado; en tanto, las acciones públicas son colectivas y están abiertas a todos los sectores para discutir las realidades y problemas en conjunto. En este sentido, la revolución tecnológica de los medios de información los convirtió en las herramientas básicas para construir lo público y actuar sobre la "cosa pública" , con características mediáticas de un fuerte sello privado y comercial [25].

De esta forma, con la introducción de las innovaciones tecnológico comunicativas, se generaron en el país nuevos espacios colectivos, públicos y privados, dedicados a la realización de la economía, la política, la gobernabilidad, los servicios, la educación, la religión, la salud, el comercio, la cultura, el entretenimiento, los deportes, la fantasía, el amor, el ocio, la sexualidad, la imaginación, etc. La sociedad mexicana entró entonces en la fase de producir nuevos procesos culturales de consecuencias sociales amplificadas e insospechadas.

Por tanto, con la presencia de los medios de comunicación lo que se transformó en nuestra República, a corto

[25] Por cosa pública se entiende los aspectos centrales puntuales que componen a la agenda del desarrollo social y que deben resolverse para que una comunidad o grupo crezca equilibradamente. Para analizar la crisis contemporánea del espacio público y su transformación con la presencia de los medios de información colectivos, consultar: Ortega Ramírez, Carmen Patricia. *La otra televisión. Por qué no tenemos televisión pública*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco y Ed. Etcétera, México, D.F, 2006, pp. 21-47.

plazo, fue el esqueleto ideológico de la sociedad en su conjunto y, a largo plazo, el del Estado mexicano [26]. Dicho espacio se convirtió en una nueva franja de interacción social donde se produjeron fenómenos de ampliación y extensión de las personas, los grupos, las instituciones y del Estado dando origen en México a la "sociedad extensa virtual", es decir, a la sociedad que se prolonga a través del uso de las tecnologías de información y, vía éstas, ejecuta diversas funciones colectivas, incluso de carácter orgánico, para la reproducción de la misma.

De esta manera, se creó, cada vez más, una sociedad mediática que produjo una nueva atmósfera cultural colectiva de naturaleza "virtual o comunicósfera" que ocasionó que el conjunto de las principales instituciones de gobernabilidad, ahora funcionen a distancia por intermediación de los canales de información, especialmente electrónicos y las nuevas tecnologías de información. En este sentido, la casi totalidad de las instituciones tradicionales como son la escuela, los partidos políticos, el c ongreso, la iglesia, las secretarias de Estado, las empresas, los órganos de gobierno, los movimientos sociales, las dinámicas comunitarias, entre otros, buscan proyectarse y ampliarse vía los medios de información, asumiendo las reglas mediáticas que imponen estos, ya que lo que no aparece en los medios, muy difícilmente existe en la conciencia colectiva.

---

[26] Por Estado mexicano entendemos la estructura político institucional que surge después de la Revolución Mexicana de 1910 conformada por un acuerdo político entre grupos, personas, intereses económicos y étnias, compuesto por un territorio, un gobierno e instituciones de gobernabilidad encargadas de conservar y reproducir el poder en la sociedad moderna mediante la creación de consensos, recaudación de impuestos y la aplicación del monopolio legítimo de la fuerza o de aplicación de la violencia. Los poderes de dicho Estado están conformados por un equilibrio de fuerzas que se dan entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. El territorio del Estado esta compuesto por la Federación, los estados locales y los municipios. El gobierno del Estado se realiza por un conjunto de aparatos políticos, administrativos e ideológicos destinados a realizar la gobernabilidad. Dentro de esta estructura fundamental del Estado los medios actúan reconfigurando básicamente el nivel político, cultural e ideológico del mismo.

De esta manera, la mirada simbólica de los medios, elaborada a través de su estructura programática, es la que define y le da vida al reconocimiento masivo de la presencia o no de una realidad en la sociedad. Los medios electrónicos se convirtieron en el epicentro cultural, ideológico y espiritual de la sociedad mexicana de principios del nuevo milenio.

Así, con ampliación de la sociedad extensa, vía la acción de las tecnologías de información, el Estado experimentó una gran transformación al interior de su estructura y dinámica económica, política, social y cultural, pues las tareas de construcción, dirección y cohesión ideológica que éste realiza, entraron en una nueva fase de extensión geométrica que dio origen a una nueva faceta del poder: el moderno "Estado ampliado" [27].

Por este motivo, el nacimiento de esta nueva zona del Estado ampliado se encuentra en íntima correspondencia con la evolución y organización que adoptó cada nuevo sistema y proceso de comunicación que apareció en nuestro territorio: a mayor producción de máquinas culturales, mayor expansión del "Estado ampliado"; y a menor desarrollo de las tecnologías de comunicación, menor ampliación del "Estado extenso". Con ello, observamos que la emergencia y desarrollo de todo medio de difusión o tecnología de información en nuestro territorio, a mediano y largo plazo, provocó una nueva transformación o desdoblamiento del "Estado ampliado" y de la sociedad; y

[27] El concepto del Estado Ampliado es una categoría analítica totalmente abandonada por la reflexión crítica de la comunicación europea y latinoamericana. La única disciplina que la ha retomado y desarrollado ha sido la Ciencia Política a través de la teoría de los aparatos de hegemonía, representada, especialmente, por los brillantes trabajos de Christine Buci-Glucksmann.
Nuestro esfuerzo consiste en recuperar dicho arsenal teórico olvidado para enriquecerlo y expandirlo con las aportaciones que ha ofrecido la evolución material de los medios de comunicación y de las tecnologías de información sobre la trama de los aparatos de hegemonía tradicionales. Estamos convencidos que esta matriz teórica es una de las principales vetas y directrices conceptuales que nos permiten comprender las funciones y transformaciones que ejercen las tecnologías de comunicación dentro del actual ámbito del poder.

adquirió las características que le son propias de cada uno de éstos apoyos tecnológicos en que se respaldó [28].

La expansión gradual de esta realidad mediática reconfiguró el esqueleto, la dinámica y las fronteras del Estado mexicano y de la cultura nacional, creando una nuevo tejido en la esfera del poder que generó al Estado Mexicano ampliado. De esta forma, surgió el "Estado mediático" que se caracteriza por ejecutar a distancia sus tradicionales funciones de dirección, educación y gobernabilidad, vía los medios de información como brazos o prótesis de expansión de sus capacidades de orden, administración, educación y de dirección. Así, con esta incorporación tecnológica observamos el surgimiento de nuevas políticas de difusión que dieron origen al tele deporte, a la tele educación, a la tele banca, a la tele administración pública, a la tele oración, a la tele medicina, a la tele venta, a la tele diversión, a la tele política, a la tele guerra, a la radio asistencia psíquico-emocional, a la radio orientación vial, a la radio iglesia, a la radio orientación sexual, etc.

Con la nueva reubicación estructural destacada que estos han alcanzado dentro del sistema social, a partir del posicionamiento global que han conquistado, su poder real superó la autoridad política ideológica del Estado y se convirtieron en un poder autocrático y sin control que influye, presiona, orienta y juzga a todos los grupos sociales, instituciones y sectores, sin que el interés del bien público o del interés común los pueda acotar y dirigir. De esta forma, los medios, especialmente los

[28] Para revisar las transformaciones que ha experimentado el Estado Ampliado mexicano a lo largo de 4 fases históricas de evolución, consultar nuestros trabajos Esteinou Madrid, Javier. "Internet y la Transformación del Estado". En: Octavio Islas y Fernando Gutiérrez (coordinadores). *Internet: El Medio Inteligente*. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Estado de México y Ed. Grupo Patria Cultural (CECSA), México, D.F, 2005, pp. 201-215; Esteinou Madrid, Javier. Internet y el Estado Ampliado. En: Revista Etcétera No. 12, Una Ventana al Mundo de los Medios, Nueva Época, Análisis, Ediciones y Cultura SA de CV, México, D.F, octubre del 2001, pp. 56-62; y Caloca Carrasco, Eloy. Recuento Histórico del Periodismo. Instituto Politécnico Nacional (IPN), Secretaría de Educación Pública, México, D.F, 2003.

electrónicos, paulatinamente dejaron de ser medios y se convirtieron en fines: renunciaron a ser puentes de relación simbólica para edificar la comunicación entre los hombres, y se transformaron en eficientes herramientas del poder, especialmente del privado, para dirigir, controlar y subordinar a los individuos y a los grupos según sean los proyectos económicos y políticos que los determinan.

VIII. LA CONSTRUCCIÓN DEL "NUEVO ESPACIO PÚBLICO" MEDIÁTICO.

La supremacía de éste nuevo "Primer poder ideológico" ha llegado a ser tan fuerte en el siglo XXI en México, que la tendencia histórica es que, cada vez más, éste domine al poder político y no el poder político ordene al poder ideológico mediático.

De esta forma, y no obstante que los medios de difusión no son instituciones omnipotentes para producir efectos automáticos sobre los auditorios, gracias a las evolucionadas capacidades materiales que han alcanzado, poseen suficientes habilidades tecno-ideológicas efectivas, históricamente ya comprobadas, para crear y cambiar las formas de pensar y actuar, y para imprimir fuertes direcciones sociales a los campos de conciencias de los mexicanos: su principal poder es virtual y mediático y de aquí se derivan otras influencias económicas, políticas, mentales y espirituales sobre las comunidades. Dichas tendencias se generan a través de la práctica de la agenda *setting*, que es la capacidad informativa y pedagógica que despliegan los medios de información para operar como intermediarios técnicos entre las relaciones sociales, y centrar cotidianamente la atención de los diversos públicos en sólo algunas realidades y no en otras, vía sus políticas de programación.

Con ello, de forma silenciosa, permanentemente construyen una jerarquía del conocimiento de la realidad, de los valores, de la política, de la cultura, de la historia y de la vida que se convierte en un marco fundamental de referencia y de acción que articula o desarticula a los ciudadanos. Así, la agenda *setting* se ha transformado en una de las principales herramientas comunicativas para construir diariamente algunos de los ejes básicos de la hegemonía social en México.

En éste sentido, la construcción o destrucción de la realidad masiva cotidiana; es decir, de lo que existe o no existe, de lo que es bueno o es malo, de lo que hay que recordar o hay que olvidar, de lo que es importante o no, de lo que es verdad o es mentira, de lo que es visible o invisible, de lo que son valores o antivalores, de lo que es la opinión pública o de lo que no es, de lo que es virtuoso o no, de lo que hay que hablar o hay que silenciar, de lo que hay que admirar o rechazar, de lo que es el éxito o el fracaso, se elabora, cada vez más, especialmente en las grandes ciudades, desde los medios colectivos de difusión.

Así, el peso de los canales de información masiva es tan acentuado sobre la conformación mental de la sociedad, que podemos decir que la realidad no son los medios de información pero los medios contribuyen sustancialmente a construir la realidad central que reconoce la mayoría de la población. No son la política, pero hoy día no se puede hacer política sin la acción persuasiva de los sistemas de información colectivos. No son los partidos, pero producen el mayor caudillismo electrónico que toda la capacidad proselitista directa que realizan las organizaciones políticas. No son el aparato jurídico, pero hoy día los medios se han convertido en los "tribunales electrónicos" que linchan o absuelven a

las figuras públicas antes de que el Estado recurra a los procesos constitucionales de oficio[29].

Tampoco son la economía, pero ninguna economía contemporánea puede funcionar sin la cultura de consumo que producen los medios de información, vía su práctica publicitaria. No son la geografía, pero hoy aprendemos los mapas fundamentales de la sociedad a través de la programación de los medios. No son el pensamiento, pero nos dicen sobre que pensar y como pensar. No son la oralidad, pero cada vez más han substituido el diálogo familiar vía los nuevos lenguajes televisivos. No son la única fuerza de modelación social, pero ellos nos orientan mentalmente para ver fundamentalmente hacia el norte y no hacia el sur del continente. No son los sentimientos, pero en la actualidad el campo emocional de los grandes grupos se mueve al ritmo de la programación de los medios. No son la moral, pero ellos indican que se puede tolerar y que se debe reprimir. No son la memoria del país, pero hoy día la agenda del recuerdo social cotidiano se construye progresivamente desde los medios de difusión de masas. No son la imaginación, pero son las instituciones con mayor capacidad simbólica para crear y reproducir los imaginarios sociales. No son la dinámica social, pero los conglomerados humanos se articulan o desarticulan a partir de la información que distribuyen los medios. No son la historia, pero ellos reconstruyen la historia central de las naciones. En pocas palabras, son como el oxígeno, no lo son todo, pero sin la presencia de este no puede existir la vida.

En una idea, a partir de las grandes capacidades de información, persuasión y movilización que han conquistado sobre los campos de conciencia de los auditorios a principios del siglo XXI, el poder de los medios es tal, que se han convertido en los "nuevos príncipes del Estado moderno"; que

[29] Scherer Ibarra, María. Telearquía. En: Revista Proceso No. 1427, México, D.F., 27 de marzo del 2004, p. 23.

definen lo que existe, lo que no existe y la forma como subsiste. Así, los contenidos, las verdades e ideologías mediáticas, cada vez más, han substituido al resto de las verdades sociales, incluyendo a las jurídicas, culturales, éticas y morales.

De ésta manera, con la enorme concentración histórica de fuerza que ha conquistado el mega poder mediático, los demás poderes, menores o disminuidos, le rinden tributo y aceptan la imposición de sus reglas y permiten que los primeros se posicionen como los nuevos administradores y usufructuarios de las principales tensiones, conflictos o contradicciones sociales de los otros poderes en el país, especialmente en coyunturas de vacío político[30]. Así, los proyectos de persona, trabajo, valores, cultura, ciudadanía, patria, nación, desarrollo, planeta, en pocas palabras, de la vida; cada vez más, son diseñados y realizados desde los intereses y necesidades de lo mediático privado y no desde los ejes de acción de lo público colectivo.

Con el desplazamiento del Estado de su lugar central como instancia rectora de lo público a principio del siglo XXI, se incrementan las tensiones existentes entre lo nacional y lo global; la soberanía y la liberalización; el Estado y el mercado; la dinámica de la "mano invisible de la oferta y la demanda" y la lógica de las políticas de planificación gubernamental; la regulación jurídica y la desregulación; los poderes públicos del Estado y las Cámaras de la Industria de la Radiodifusión; etc., abriendo paso al proyecto de desarrollo desigual y de comunicación salvaje.

Así, cada vez más, el poder de dirección ideológica contemporánea ya no radica en el gobierno, ni en los partidos

---

[30] Caballero Pedraza, Virgilio Dante. Los medios en el lodazal: ¿ El Poder del Poder ? En: Revista Los Periodistas, Fraternidad de Reporteros de México, A.C, México, D.F, abril del 2004, p. 36.

políticos, ni en el Estado, sino que dichas instituciones han sido rebasadas para ubicarse ahora el poder mediático en la fuerza virtual de los medios de difusión electrónicos, particularmente privado-comerciales. En este sentido, el poder de los medios compite con el poder del Estado, y éste subordina a los poderes constitucionales, para decidir quién participa vía los medios y quién no, quien habla en el espacio público y quién no, que mensajes se difunden y cuales no, quién es reconocido y quién no, a que candidato político se apoya y a cual no, que leyes se aceptan y cuales no, etc.

De esta forma, debido a la normatividad anacrónica que existe sobre la radiodifusión en México la orientación de los medios por el interés colectivo ha quedado fuera de control y, con ello, éstos se han transformado de medios en fines. A través de esto, los medios han alcanzado más poder que el Estado y están ubicados por encima de él, sin tener más contrapeso real que los anunciantes y la raquítica competencia. Hoy ya nadie los puede controlar y no le rinden cuentas a nadie, salvo a sus accionistas.

IX. ¿QUÉ HACER?: HACIA LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS MEDIOS PRIVADOS DE DIFUSIÓN COLECTIVOS.

Ante esta realidad histórica, podemos pensar que, así como desde el año 2002 el Estado mexicano y sus órganos de gobierno cumplieron con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, a partir de ello, se formó gradualmente una cultura de la transparencia que permitió que se abrieran casi todos los archivos de la administración pública para que la sociedad conociera con detalle su proceder en casi todos sus niveles de acción. Ahora, es indispensable que el Estado mexicano, basado en los 3 postulados que se señalan;

por una parte, que los medios electrónicos de comunicación colectivos emplean el espacio radioeléctrico, que es un bien público, escaso, propiedad de la nación; por otra, que funcionan a partir de presupuestos públicos que provienen de los consumidores o públicos de los medios; y, finalmente, por otra, que impactan definitivamente en la estructuración, la dinámica del espacio público y en la actuación cotidiana de la sociedad. Es necesario que el Estado mexicano legisle para que dichas empresas o instituciones privadas queden obligadas a funcionar bajo el espíritu y la obligación de la transparencia y de la rendición de cuentas públicas a las comunidades nacionales.

Dentro de este panorama de cambio, es importante destacar que esta nueva normatividad sólo queda pendiente de aplicarse a los medios privados de difusión colectiva en México, pues desde el 2002 en adelante los medios de información de gobierno o medios de transmisión de servicio público ya cumplen con su obligación de ejercer la transparencia y la rendición de cuentas públicas[31]. Para ejercer esta responsabilidad por indicaciones del Instituto Federal de Acceso a la Información del gobierno de la República, dichos medios ya operan en sus paginas *Web* una sección denominada "Portal de Obligaciones de Transparencia", a través del cual los ciudadanos le pueden exigir a las instituciones de comunicación gubernamental aquella información pertinente que permita la rendición de sus responsabilidades [32].

En otros términos, es fundamental incluir en la Ley de Acceso a la Información Pública, o en otra normatividad

[31] Para revisar un ejemplo de cómo los medios de servicio público cumplen con su obligación de rendir cuentas a la sociedad, revisar el trabajo de Navarro Rodríguez, Fidela. Medios de servicio público y transparencia. En: Revista Mexicana de Comunicación. No. 111, Año XX, Fundación Manuel Buendía, México, D.F, junio - julio del 2008, pp. 38-39.

[32] Al respecto consultar, por ejemplo, la pagina Web del Canal 22 de la Ciudad de México. www.canal22.gob.mx

complementaria, la responsabilidad social que les corresponde a las empresas privadas que producen, manejan e inculcan información pública colectiva, especialmente de alto impacto comunitario, pues de lo contrario se concedería erróneamente que el fenómeno de lo público sólo es producido por los órganos del gobierno que son financiados por la sociedad; y no también por la participación de empresas comerciales privadas, que hoy día dirigen con un peso determinante la dinámica de la cultura colectiva contemporánea y que también son sostenidas económicamente por los auditorios. En este sentido, aunque sean sectores privados cuentan con una enorme fuerza para estructurar y definir las líneas y dinámicas principales del "espacio público colectivo" y, en consecuencia, dichas empresas tienen la gran obligación social de ejercer la transparencia y la rendición de cuentas hacia el resto de la nación.

Debemos evitar impulsar la deformada concepción mercantilista de la "modernidad comunicativa", que postula que la información social que se transmite a la comunidad a través de los canales masivos de difusión, especialmente electrónicos, es una simple mercancía más que debe estar regida únicamente por los criterios del mercado, por los principios de la rentabilidad monetaria, o por los caprichos del poder en turno para realizar sus fines empresariales o de "gobernabilidad"; y entenderla ahora como lo que verdaderamente es: Un fenómeno cultural colectivo que impacta en la estructuración diaria de todos los niveles y las dinámicas racionales, emotivas, energéticas y espirituales del funcionamiento de la sociedad contemporánea[33].

En consecuencia, dicha información aunque haya sido

[33] La Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública y la ciudadanización del Premio Nacional de Periodismo, instrumentos de transparencia de éste gobierno. Boletín No. 103, Secretaría de Gobernación, México, D.F, 2 de mayo del 2002, www.segob.gob.mx/templetas/boletin

creada por empresas privadas debe ser concebida como un "bien público" que genera consecuencias masivas, que por consiguiente pertenece al público y, por ello, debe quedar amplia y permanentemente transparentada para el conocimiento de todos los ciudadanos. De esta manera, los medios deben quedar obligados extensamente a transparentar su gestión para que toda persona pueda tener acceso a la información que difunden relacionada con la creación y funcionamiento del "espacio público colectivo" que construyen e influye sobre la sociedad.

Hay que reconocer que a principios del siglo XXI los medios de difusión masivos se han convertido en las principales instituciones históricas proveedoras cotidianas de símbolos, datos, informaciones, conocimientos, sensaciones, emociones, ideas, etc., que impactan en las percepciones y conocimientos de los auditorios y en base a éstos flujos de sentidos los individuos interactúan sustantivamente en el nuevo "espacio público mediático" y en el resto del contexto social. Por ello, es indispensable terminar con la vieja concepción miope que define, exclusivamente, lo "público" como una realidad derivada exclusivamente de la acción de los aparatos del Estado, y ampliarla rigurosamente a todas las instituciones oficiales o privadas que participan realmente en la edificación de la nueva zona mediática colectiva de influencia o participación masiva de la sociedad. De otra forma, se continuará tolerando la existencia de un enorme y grave vacío conceptual y jurídico, que permitirá que las grandes empresas de difusión privadas construyan el verdadero "espacio público mediático" cotidiano de la sociedad mexicana moderna, sin que éstas cumplan con su correspondiente transparencia y exposición de responsabilidades sociales, y permitiendo que, en algunos casos, se llegue hasta los excesos e impunidades informativas y políticas, sin tener

elementos normativos para su control.

No hay responsabilidad, ni garantías constitucionales comunicativas plenas, ni sanidad social, ni equilibrio comunitario, sin la rendición de cuentas de los organismos de poder a la colectividad. Y los medios de difusión masivos, pese a que, cada vez más, ejercen una función progresivamente más trascendental en la edificación de la conciencia masiva y la actuación grupal; hasta el momento, en la legislación mexicana, no están obligados a cumplir con procedimientos jurídicos para realizar la rendición de cuentas a la sociedad sobre la forma como impactan en el "espacio público". Por consiguiente, mientras no se reglamente dicha acción colectiva en este terreno, la transición a la democracia y el acceso ciudadano a la información pública continuarán siendo procesos y garantías incompletas en nuestro país.

Por estas razones, debido al lugar estratégico que ocupan las industrias culturales en la formación del "espacio público colectivo", el Estado debe crear las normatividades específicas que obliguen a que los medios privados presenten periódicamente ante el Congreso de la Unión, ante otras instancias de autoridad competentes y ante la sociedad civil, los informes necesarios que expongan la función que desempeñan en la edificación de la nueva "plaza pública virtual" de interacción comunitaria en nuestra nación. En este sentido, cada vez que lo requiera el Estado o la sociedad, los medios de difusión colectivos sistemáticamente deben rendir cuentas al Estado y a la ciudadanía; por ejemplo, sobre cuáles son las fuentes de financiamiento que los soportan, cuáles son los diversos sectores que participan vía estos, cuál es el grado de su concentración, cuál es su vinculación con el sector transnacional, cuál es el nivel de penetración que alcanzan sobre los auditorios, cuál es el porcentaje de pluralidad que practican, cuál es su grado de apertura a la ciudadanía,

cómo se comportan en lo relacionado a la difusión de propaganda durante los períodos electorales, cuáles son los valores que transmiten, cómo manejan la información en las coyunturas de sucesión electoral, cuál es su poder de movilización cotidiano sobre los ciudadanos, cuáles son las características de sus infraestructuras tecnológicas, etc. Todos estos son aspectos centrales que inciden, directa o indirectamente, en el sostenimiento y reproducción del moderno "espacio público mediático" que cotidianamente reproduce subjetiva y emocionalmente a la sociedad mexicana.

Las únicas áreas informativas de dichas empresas de información privadas colectivas que podrán estar exentas de no divulgarse, y conservarse como datos reservados o clasificados para no darse a conocer públicamente, serán aquellos elementos que directamente pongan en peligro la dinámica de la libre competencia entre los diversos actores de la comunicación masiva.

En este sentido, es necesario que el Estado y la sociedad civil continúen avanzando en la reglamentación al derecho a la información, pues la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, como esta concebida hasta el presente, sólo es una vertiente o una rama parcial de las múltiples aristas de las mismas garantías comunicativas y, por consiguiente, no significa que con la expedición de dicha ley ya se haya cubierto toda la realidad existente. En otros términos, el reglamentar el acceso a la información pública gubernamental no representó agotar todo el ámbito del derecho a la información, sino sólo una parte de él. En este sentido, ahora el Poder Legislativo requiere seguir transformando otras legislaciones como la Ley Federal de Radio y Televisión, la Ley de Telecomunicaciones y otras normatividades conexas para que, además de lo ya logrado con la normatividad del acceso a la información pú-

blica gubernamental, se logre que, por ejemplo, las concesiones otorgadas a los propietarios de los medios se transparenten; para que otros grupos distintos a los tradicionales propietarios tengan acceso a las frecuencias de radio y televisión; para que los medios rindan cuentas públicas de su política de programación; para establecer el elemental derecho de réplica en los canales electrónicos; para que los periodistas revindiquen su labor, su derecho de secreto profesional y la cláusula de conciencia; para rescatar otros derechos comunicativos de los trabajadores de los medios, etc.[34].

La aprobación de esta nueva obligación jurídica, por parte del Estado y la sociedad civil, para que las industrias mediáticas cumplan con las condiciones elementales de la transparencia comunitaria, cobra especial importancia cuando experimentamos en el país las dos siguientes situaciones:

En primer término, cuando en el actual modelo concentrador de la comunicación nacional se constata que los canales de información colectivos, particularmente los electrónicos, amparados falsamente en la ideología de la práctica irrestricta de la Libertad de Información y en la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental, se han convertido en los nuevos fiscalizadores sociales que le demandan a todos los sectores públicos, que les rindan amplias cuentas de sus actividades para difundirlos en su programación como "información de interés social", o la "práctica del derecho a la información", o "nuevas noticias oportunas". Así, mal protegidos por el espíritu constitucional de la libertad de expresión, los concesionarios de los medios de difusión colectivos se han transformado en los nuevos tribunales, fiscales y jueces electrónicos que le exigen a todos los sectores de la sociedad la presentación de cuestionamientos

[34] Op. Cit., Corral, p. 5.

para que respondan con datos personales y grupales, desde los cuales se enjuicia cotidianamente el comportamiento de todos los actores sociales.

De esta manera, en nombre de la "libertad de expresión", los concesionarios de la radiodifusión nacional han creado una amplia estrategia ideológico política para presentarse públicamente como los defensores modernos de las garantías comunicativas de la comunidad y, con ello, se han legitimado como un poder sin contrapeso, por encima del Estado; sin limites, sin rendición de cuentas, sin transparencia, sin apertura, sin pluralidad, etc. Mediante esta vía han ocultado su posición de *supra* poder mediático que puede actuar con amplia impunidad en todos los ámbitos de la sociedad, sin responsabilizarse de las consecuencias generadas, incluso avasallando otros derechos humanos fundamentales.

Sin embargo, paradójicamente, este sector neurálgico para la existencia y reproducción social que fiscaliza a todos los miembros e instituciones de la comunidad, no le rinde cuentas a nadie, salvo en ocasiones a sus accionistas empresariales. Por ello, si no cumplen con la transparencia comunitaria no se garantiza que las industrias mediáticas practiquen la ética, la moral, la apertura, la justicia y el equilibrio informativo a favor de las mayorías sociales, sino sólo el manejo de la dinámica de la comunicación en pro de sus intereses privados, especialmente monopólicos.

En éste sentido, en los últimos años, los medios de comunicación, principalmente los electrónicos, cambiaron su actitud del pasado, en el cual por décadas optaron por sostener la práctica del silencio institucional sobre los grandes problemas nacionales y despreciando de tajo el pobre papel que desempeñó el Estado mexicano al mostrarse titubeante e incapaz de asumir con inteligencia los riesgos de una transición política que de ser de terciopelo pasó a convertirse

en un cambio social altamente volátil. Éstos dieron un salto cualitativo en sus directrices informativas para entregarse obsesivamente a mostrar, mediante el género del "video escándalo", el rostro de una sociedad escondida por obediencia o por conveniencia durante años. Así, se transformaron de ser empresas aliadas incondicionales del viejo poder, a ser duros observadores y fiscalizadores del comportamiento errático del gobierno y excelentes vendedores de productos escandalosos[35].

Es más, podemos pensar que con la disposición operativa de este nuevo derecho constitucional al acceso a la información pública gubernamental, desde el 2002 a la fecha, se ocasionó que los medios de difusión colectivos en su necesidad de obtener y difundir información fresca, oportuna y exclusiva, para conquistar mayores márgenes de *raiting* y competir contra el resto de las empresas del ramo comunicativo, transmitieron a la opinión pública muchos informes escandalosos sobre lo que se había ocultado por el Estado en los últimos 70 años de la vida nacional. Con ello, se dieron a conocer abruptamente una gran cantidad de abusos, crímenes, corrupciones, conflictos de intereses, violaciones, plutocracias, contubernios, suciedades, decadencia de lo público, etc. que se cometieron básicamente por el viejo régimen político, que provocaron un *shock* y una cruda de conciencia en la comunidad nacional sobre lo que acontecía en la realidad.

Dicha estrategia informativa de cuestionamiento mediático constante contra de los poderes públicos constitucionales y hacia la clase política nacional ha ocasionado que estos queden mas deslegitimizados, acorralados y desacreditados ante

[35] Munguía, Jacinto R. Espionaje: Medios electrónicos y CISEN. En: Periódico Zócalo No. 50, México, D.F, abril del 2004, p. 9.

la opinión pública; al ser exigidos por los "poderes fácticos mediáticos" para que presenten cuentas públicas en base a sus intereses coyunturales, para chantajearlos políticamente y obtener favores a cambio de no presionarlos informativamente. Con esto, el "poder mediático" se ha legitimado, cada vez más, como un poder sin contrapeso, sin limites, por encima del Estado, con impunidad, sin rendición de cuentas, sin transparencia, sin apertura, sin pluralidad, sino como un nuevo *supra* poder legitimado con las propias herramientas de transparencia que creó el Estado para generar más democracia, y no más autoritarismo.

Ante este panorama, debemos preguntarnos si el actual sistema de transición a la democracia en México todavía está, en un alto porcentaje, cimentado en las viejas estructuras corruptas del antiguo régimen de poder político, ¿hasta dónde realmente ya existen nuevas estructuras de poder y organizaciones democráticas y cívicas que canalicen la frustración, el escepticismo y el descontento social que ha surgido en la población, al conocer cotidianamente la decadencia del régimen político, hacia dinámicas de participación y construcción que eviten el caos social ? De aquí, la importancia vertebral de avanzar, mediante la transparencia y la organización política, en la resolución de estos desafíos para fortalecer el proceso pacífico de construcción de la democracia en México

En segundo término, debido a la función tan estratégica que ejercen los medios de difusión colectiva en la realización de los procesos electorales (pues definen la percepción de los votantes sobre los diversos contendientes y los proyectos políticos respectivos, y por consiguiente, pueden definir o disparar la decisión del voto), es fundamental exigir la transparencia amplia del funcionamiento de los

medios de comunicación, especialmente electrónicos, para evitar la discrecionalidad o el ocultamiento o la participación de diversos actores sociales o del "dinero sucio" que pueden deformar estos procesos. Por ello, se requiere claridad en cuanto a cómo se destinan los recursos financieros que se invierten en estos, particularmente en los períodos de cambio de poderes. Con ello, se evitará el resurgimiento de algunos de los principales desequilibrios políticos que antaño crearon mucha inestabilidad en las fases post electorales de los comicios federales, estatales y municipales del país, y que tantos recursos económicos, políticos, sociales le cuestan a la sociedad mexicana para organizarlas y construir cíclicamente la paz social mediante la realización del voto limpio.

Con la incorporación de esta regulación a las industrias mediáticas se contribuirá, significativamente, a crear ciudadanos más reales, desde el momento en que el Estado producirá las condiciones jurídicas para que las instancias empresariales mediáticas privadas doten a la población de mayor información estratégica sobre las "cuestiones públicas"; para que estén mejor informados y puedan ejercer sus derechos de participación individual o colectiva en el moderno "espacio público comunicativo" cotidiano que generan las compañías privadas de la radiodifusión. A través de estas aportaciones jurídicas del Estado, la sociedad civil podrá seguir creando las bases políticas y culturales para generar, a largo plazo, el cambio del modelo de comunicación nacional que exige la mayoría de la sociedad mexicana, y para crecer armónica y pacíficamente en el siglo XXI.

Debemos considerar que la reforma del Estado, en materia de comunicación, no es una simple reforma jurídica

más para modernizar al Estado mexicano, sino que, por su naturaleza vertebral que cruza todos los ámbitos de la vida comunitaria y cotidiana, es la reforma más importante de la sociedad mexicana de principios del siglo XXI, pues será a partir de esta renovación como se modificarán o no los procesos para construir la conciencia colectiva nacional de principios del nuevo milenio. De esto dependerá si se crean las bases político-sociales para generar una mentalidad para el avance de la República o para su retroceso político, psíquico, social y civilizatorio en el nuevo siglo.

El acceso y perfeccionamiento de la transparencia mediática nos permitirá construir, en el nuevo milenio, un Estado mexicano más sólido para apoyar la transición pacífica a la democracia y ahorrarnos fenómenos sangrientos y dolorosos como los que acompañaron la reestructuración de nuestra sociedad al inicio y a mediados del siglo XX. Por todo ello, podemos afirmar que con la nueva incorporación de la dimensión jurídica del espíritu de la rendición de cuentas al sector mediático nacional, se podrá avanzar significativamente en la creación de derechos y condiciones operativas para construir una gobernabilidad más sana y una ciudadanía más formada para crear en México una sociedad progresivamente mas equilibrada en el nuevo milenio.

■

BIBLIOGRAFÍA

Buendía Hegewisch, José. *Acceso a la Información. Las oportunidades para los Gobiernos locales*. Foro: El Derecho de Acceso a la Información Pública en los Estados, Morelia, Michoacán, México, 18 de abril del 2002.

Caballero Pedraza, *Virgilio Dante. Los medios en el lodazal: ¿ El Poder del Poder ?* En: Revista Los Periodistas, Fraternidad de Reporteros de México, A.C, México, D.F., abril del 2004.

Caloca Carrasco, Eloy. *Recuento Histórico del Periodismo*, Instituto Politécnico Nacional (IPN) y Secretaría de Educación Pública, México, D.F., 2003, pp. 489.

Corral Jurado, Javier. *La Ley de Acceso a la Información, Paso firme en la transición*. En: Revista Siempre No. 2550, Fundación Pagés Llergo, México, D. F., 1 de mayo del 2002.

Documento consensuado sobre Ley de Acceso a la Información. En: Periódico Zócalo No. 26, Comunicación, Política y Sociedad, México, D.F., Abril del 2002.

Esteinou Madrid, Javier. *Internet y la Transformación del Estado*. En: Octavio Islas y Fernando Gutiérrez (coordinadores). Internet: *El Medio Inteligente*. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Estado de México y Editorial Grupo Patria Cultural (CECSA), México, D.F., septiembre del 2005.

Esteinou Madrid, Javier. *Internet y el Estado Ampliado*. En: Revista Etcétera No. 12, Una Ventana al Mundo de los Medios, Nueva Época, Análisis, Ediciones y Cultura SA de CV, México, D.F., octubre del 2001.

Gauraleri, Gianpiero. *La Galaxia de Mc Luhan*. Ed. ATE, España, 1981.

La Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública y la ciudadanización del Premio Nacional de Periodismo, instrumentos de transparencia de éste gobierno. Boletín No. 103, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 2 de mayo del 2002, www.segob.gob.mx/templetas/boletin

MacBride, Sean. *Un Sólo Mundo. Voces Múltiples Comunicación e Información en Nuestro Tiempo*. Fondo de Cultura Económico, México, D.F., 1985.

Martínez, Omar Raúl. *Comunicación, democracia y derecho a la información, Un desafío de gobierno, medios y sociedad*. En: Revista Mexicana de Comunicación No. 68, Año 13, Fundación Manuel Buendía, México, D.F., marzo abril de 2001.

Mc. Luhan, Marshall. *La Comprensión de los Medios como las Extensiones del Hombre*. Ed. Diana, México D.F., 1979.

Munguía, Jacinto R. *Espionaje: Medios electrónicos* y CISEN. En: Periódico Zócalo No. 50, México, D.F, abril del 2004.

Navarro Rodríguez, Fidela. *Medios de servicio público y transparencia*. En: Revista Mexicana de Comunicación No. 111, Año XX, Fundación Manuel Buendía, México, D.F., junio - julio del 2008.

Ortega Ramírez, Carmen Patricia. *La otra televisión. Por qué no tenemos televisión pública*. Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco y Editorial Etcétera, México, D.F., 2006.

Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En: Gaceta Parlamentaria No. 986, Año V, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D .F., 24 de abril del 2002, http://gaceta.cddhcu.gob.mx

Scherer Ibarra, María. *Telearquía*. En: Revista Proceso No. 1427, México, D.F., 27 de marzo del 2004.

Villanueva, Ernesto. *Lo que le Falta a la Ley de Acceso a la Información*. En: Revista Proceso No. 1330, Revista de Información y Análisis, México, D.F., 28 de abril del 2002.

HEMEROGRAFÍA.

Al Senado minuta de Ley de Información. En: El Universal, México, D.F., 26 de abril del 2002.

Aprueban diputados la Ley de Derecho a la Información. En: Excelsior, México, D.F., 25 de abril del 2002.

Aprueban diputados Ley de Información. En: Reforma, México, D.F., 25 de abril del 2002.

Aprueban Diputados Ley de Información. En: Reforma, México, D.F., 25 de abril del 2002.

Paoli Bolio, Francisco José. *Ley de transparencia*. En: El Universal, México, D.F., 26 de abril del 2002.

Legisladores, funcionarios públicos y especialistas analizan la Iniciativa de Ley Para Acceder a la Información Pública en el D.F. En: Periódico Zócalo No. 22, Comunicación, Política y Sociedad, México, D.F. abril del 2002.

Ley de Información, legado jurídico nacional. En: El Universal, México, D.F., 25 de abril del 2002.

Luz verde del Legislativo a la Ley de Información. En: El Financiero, México, D.F., 25 de abril del 2002.

Más transparencia y rendición de cuentas. En: Reforma, México, D.F., 25 de abril del 2002.

Obstruye caos legal rendición de cuentas. En: Reforma, México, D.F., 8 de mayo del 2005.

Otorgan a ciudadanos Derecho a Información. En: Reforma, México, D.F., 1° de mayo del 2002.

Pasa la Ley de Acceso a la Información. En: El Universal, México, D.F., 1° de mayo del 2002.

Paso fundamental hacia la transparencia. En: Periódico Zócalo No. 22, Comunicación, Política y Sociedad, México, D.F. abril del 2002.

Por unanimidad, diputados aprueban la Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia. En: La Jornada, México, D.F., 25 de abril del 2002.

Ratifica el Senado Ley de Información. En: El Universal, México, D.F., 1 de mayo del 2002.

Un triunfo de la sociedad. En: El Universal, México, D.F., 25 de abril del 2002.

SEGUNDO LUGAR

LOS RASGOS DE LA CULTURA POLÍTICA MEXICANA COMO OBSTÁCULO PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

AUTOR:
JOHABED GEORGINA OLVERA ESQUIVEL

INTRODUCCIÓN

Al hacer un recorrido a través de la historia de México se puede descubrir fácilmente que la corrupción imperante en nuestro país no es un fenómeno nuevo. Es bien sabido, tanto por la comunidad internacional como por la sociedad mexicana, que las prácticas corruptas permean hasta los recovecos menos pensados de todos los estratos sociales y políticos. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2007, llevado a cabo por la organización Transparencia Internacional, México tiene un índice de 3.5, es decir, ocupa el puesto 72 entre 180 países y territorios. Está muy por debajo del rango de los países desarrollados, y al mismo nivel de estados-nación como China[1].

Así como la corrupción no es cosa nueva, la lucha por parte del gobierno contra ésta tampoco es novedad. Al parecer, el gobierno mexicano está comprometido con los esfuerzos de la comunidad internacional en el combate a este fenómeno. Por lo menos eso sugiere la participación de nuestro país en una variedad de acuerdos tales como: La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, la Convención contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Asimismo, al interior, el gobierno ha implantado varias acciones como la enmienda al artículo 73 con la que se busca imponer sanciones a los servidores públicos que atente contra el bien común en el ejercicio de sus funciones[2].

---

[1] Transparency International, Informe global de la corrupción 2008: corrupción en el sector del agua [base de datos en línea]. En http://www.transparency.org/publications/gcr. Consultado el 6 de noviembre de 2008.

[2] Ibíd.

A pesar de todas las acciones que ha tomado el gobierno, según datos del Barómetro Global de la Corrupción 2007[3], realizado también por Transparencia Internacional, la población en general considera que los esfuerzos del Estado en la lucha contra la corrupción son inefectivos[4].

El objetivo de este ensayo es analizar a través de la perspectiva culturalista las razones por las que no se ha podido combatir la corrupción en nuestro país. Se decidió estudiarla desde esta óptica dado que, de esta manera, se pueden aportar elementos para el diseño de estrategias que permitirían combatirla y mitigar sus efectos más dañinos. "La aproximación culturalista consiste en analizar cómo los individuos y grupos interiorizan los valores y actitudes sociales y cómo esos valores afectan su comportamiento individual y colectivo y el curso de acción estatal"[5].

La tesis que se sostiene en este ensayo es que la corrupción es parte de la cultura política de nuestro país. Por lo tanto, para combatirla es necesario también erradicar otros rasgos de nuestra cultura política como: el clientelismo, el corporativismo, el paternalismo y la falta de confianza en las instituciones. Dichos componentes definen las acciones y la forma de relación con el sistema político de los ciudadanos, por lo que son un obstáculo para el éxito de la mayoría de las políticas públicas que ha instaurado el gobierno para el combate a la corrupción.

---

[3] El Barómetro explora cómo la corrupción afecta la vida diaria de los ciudadanos, preguntando sobre la actitud general de los funcionarios públicos hacia la corrupción, la medida en la que ellos creen que la corrupción domina las instituciones públicas, su experiencia personal acerca del soborno, entre otras cosas.

[4] Transparency International. Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007, 6 de diciembre de 2007 [base de datos en línea]. En: www.transparency.org/content/download/27256 /410704/file/GCB_2007_report_en_02-12-2007.pdf Consultado el 4 de noviembre de 2008.

[5] Luis Carlos Ugalde, "El debate sobre la corrupción en México" (conferencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 a 11 de octubre de 2002. En: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents /CLAD/clad0044112.pdf. Consultado el 2 de noviembre de 2008.

En el primer capítulo se establecerá el marco teórico necesario para este estudio, es decir, se definirán los conceptos en los que se basará la investigación. En un principio se precisará qué se entenderá por sistema político, según el esquema eastoniano. Se estudiarán sus tres dimensiones: formal, procesal y material. Además se definirá el concepto de cultura política que se usará para efectos de este ensayo y se describirán sus diferentes tipos. Lo fundamental de este capítulo es entender la relación de interdependencia que existe entre los conceptos de sistema político y cultura política porque ambos se aplicarán a la variable principal de esta investigación, es decir, la corrupción.

El segundo capítulo, estará destinado a dicha variable y se tratará de definirla y de explicar sus causas y consecuencias. Finalmente, se establecerá la relación que existe entre ésta y los otros rasgos de la cultura política que se estudiarán.

En el tercer capítulo se hará una semblanza de cómo, a partir del sistema político que se creó en nuestro país después de la Revolución, se ha ido formando una cultura política llena de orientaciones paternalistas, corporativistas, clientelares, de desconfianza y, por supuesto, corruptas. Posteriormente, se tratará de dilucidar la forma en la que los aspectos de la cultura política antes mencionados perpetúan los actos corruptos y obstaculizan la lucha contra éstos. Finalmente, a manera de conclusión, se propondrá, como instrumento para el combate a la corrupción, el fomento de una educación cívica que elimine dichos rasgos de la cultura política de nuestro país.

CAPÍTULO 1. LA CULTURA POLÍTICA COMO PARTE DEL SISTEMA POLÍTICO

1.1 SISTEMA POLÍTICO

El término sistema político surge a mediados del siglo XX cuando algunos científicos intentan explicar la vida política como un sistema de conducta[6]. Ahora bien, antes de hablar de este concepto es necesario hacer algunas reflexiones sobre lo que se entiende por un sistema social ya que el político forma parte de éste. Según Parsons, cada una de las distintas partes de la sociedad realiza funciones determinadas que son indispensables para el funcionamiento del sistema, de ahí que lo divida en cuatro subsistemas: El subsistema de adaptación, subsistema de la capacidad de alcanzar metas [a éste correspondería el sistema político], el subsistema de la integración social y el subsistema de latencia[7].

Muchos estudiosos de la sociología y politología occidental han tratado de definir sistema político desde el inicio de su concepción. Debbasch, por ejemplo, lo califica como el "conjunto de interrelaciones políticas existentes en los marcos de un sistema global, es decir, que abarca [un] todo como lo es la sociedad"[8]. Por su parte, Wiseman lo define como "sistema de interacciones existentes en todas las sociedades independientes, que cumplen funciones de integración y adaptación, con ayuda del uso, o amenaza de empleo de medios más o menos legalizados"[9]. El concepto de sistema

[6] Oscar Johansen Bertoglio. *Introducción a la teoría general de sistemas*. Editorial Limusa. Santiago de Chile, 1982. p. 9.

[7] Talcott Parsons. *The Social System*. The Free Press. Nueva York, 195. pp. 45-47.

[8] Charles Debbasch et al., *Diccionario de términos políticos: estado, vida política, relaciones internacionales*. Temis. 3ª ed. Bogotá, 1985. p. 253

[9] H. V. Wiseman. *Political Systems; Some Sociological Approaches*. Routledge & Kegan Paul. Londres, 1971. p. 100.

político según Dahl es "cualquier sistema persistente de relaciones humanas que comprende, en una extensión significativa, gobierno, autoridad o poder"[10].

Para fines de este ensayo se utilizará la lógica de Easton de separar la vida política del resto de la actividad social para examinarlo como una entidad autocontenida, rodeada pero claramente separada del ambiente o entorno en el que opera. Cada una de las partes de un sistema político, es decir, "las instituciones políticas (partidos políticos, grupos de interés, gobierno, votantes), las prácticas políticas (manipulación, propaganda, violencia) y las estructuras dentro de las cuales éstas operan"[11], funcionan en relación con las otras partes. Por consiguiente, deben ser analizadas como una unidad, esto es, tenemos que ver la vida política como un sistema de actividades interrelacionadas.

Para hablar de un sistema político es necesario tomar en cuenta dos aspectos: Sus componentes y sus dimensiones. Como en todo sistema, los primeros son *inputs*, proceso de conversión y *outputs*. Los *inputs*, que son los que le inyectan el dinamismo al sistema, son convertidos por el proceso dentro de este último en *outputs*. Esto aplicado a la vida política sería algo parecido a lo siguiente: La población manifiesta habitualmente ciertas exigencias al gobierno. Éste, a su vez, toma decisiones que sirven para coordinar las expectativas de la gente y que a menudo se apoyan en una promesa de cumplimiento [12].

Los *inputs* son demandas de diferentes grupos sociales, las cuales deben ser resueltas por los encargados de transformar dichas solicitudes en decisiones adecuadas, a decir, las autoridades. El apoyo que se necesita para que las demandas de un

[10] Robert A. Dahl y Bruce Stinebrickner. *Modern Political Analysis*. Prentice Hall. 6 ª ed. Estados Unidos, 2003, p. 27.

[11] David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems," World Politics (1957): 384.

[12] Karl W. Deutsch. *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1976, p. 166.

grupo sean llevadas a cabo también es considerado un *input*. Los apoyos pueden ser ya sea acciones encaminadas a promover propósitos, intereses y acciones de otra persona o bien, actitudes o predisposiciones profundas de actuar en nombre de otra persona[13].

Los *outputs* son las decisiones y acciones de las autoridades en respuesta a las demandas de la sociedad. Algunos ejemplos de estos son: impuestos, distribución de bienes, afirmación de valores y declaraciones de políticas[14]. El tercer componente del sistema político, es el proceso de conversión, que de acuerdo con Almond, es la manera particular en que el sistema transforma los *inputs* en *outputs*[15]. Dicho proceso se refiere, por una parte, a la elaboración de *outputs* por las autoridades y, por otra, a la reacción de los miembros de la sociedad ante éstos. De esa respuesta se realiza una retroalimentación que da continuidad al sistema, pues a partir de ella surgen nuevos *inputs* y *outputs*.

Es importante recalcar que cuando los miembros de un sistema están introduciendo muchas demandas a éste y éstas se resuelven con decisiones apropiadas, existe una fuerte probabilidad que ellos ofrezcan un soporte muy activo. Pero si, en cambio, hay una persistente incapacidad del gobierno para producir *outputs* satisfactorios para sus ciudadanos se podría ocasionar que las demandas de sus habitantes estuvieran dirigidas al cambio o disolución del régimen o de la comunidad política. Es por ello que el balance entre *inputs* y *outputs* es vital para que un sistema político permanezca[16].

---

[13] David Easton. *An Approach to the Analysis of Political Systems*. 1957. p. 391.

[14] Gabriel A. Almond y G. Bingham Powell Jr. *Comparative Politics: System, Process and Policy*. Little, Brown and Company. 2da ed. Boston, 1978. p. 12.

[15] Ídem, p. 189.

[16] Ídem, p. 166.

Para que un sistema político sea considerado como tal, debe tener tres dimensiones: la formal, la procesal y la material. La primera, también conocida como *polity*, abarca todas las estructuras, normas e instituciones formalmente establecidas para los procesos políticos[17].

La segunda, la procesal o *politics*, consiste en todas las acciones conflictivas o no, que se realizan dentro de la dimensión formal, tales como elecciones, votaciones, cabildeo o representación de intereses e influencias[18]. Por último, la material o *policy* son los instrumentos que utiliza el gobierno para efectuar los objetivos que los ciudadanos esperan que cumpla, un ejemplo de ellos son las políticas públicas[19].

1.2 CULTURA POLÍTICA

Cultura política es un término que surgió en la disciplina de la Política Comparada para explicar los distintos aspectos contextuales de cada nación que hacen que los sistemas políticos funcionen de manera diferente[20]. Este concepto está conformado por dos palabras: cultura y política. De acuerdo con Parsons, cultura se refiere al "sistema de símbolos estandarizados, que son tanto objetivos de la orientación a la acción, como componentes internalizados de la personalidad de los actores individuales, y modelos institucionalizados de los sistemas sociales"[21]. De ahí que la definición más aceptada de cultura política afirma que ésta "es una distribución particular de actitudes, valores, información y conocimientos políticos"[22].

---

[17] Klaus Schubert, "Polity". En: Dieter Nohlen y Rainer-Olaf Schultze eds. *Diccionario de Ciencia Política. Editorrial Porrúa y Colegio de Veracruz. México, 2006, pp. 1094-1095.*

[18] Ídem, pp. 1052-1053.

[19] Omar García Palacios. "Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político". En: Ciudad Política, 2005, p. 25.

[20] Gabriel A. Almond. "Comparative Political Systems". En: The Journal of Politics 18, no. 3. 1956. p. 392.

[21] Op. Cit., Parsons, p. 327.

22Gabriel A. Almond, G. Bingham Powell Jr., y Robert J. Mundt. "Political Socialization and Political Culture". En: Larry Diamond. *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. HarperCollins College Publishers. Nueva York, 1994, p. 55.

La cultura política es la dimensión subjetiva de los fundamentos sociales en un sistema político, incluye todos los rasgos de personalidad de los individuos que influyen en su actitud hacia la política. De acuerdo con Caciagli "la cultura política se sostiene en ideas y valores, en símbolos y normas, en mitos y ritos compartidos por una comunidad que forjan una mentalidad. Se expresa en comportamientos concretos y reiterados, en redes de estructuras materiales o psicológicas que elaboran y transmiten esa cultura, que no es un abanico de creencias, sino un código simbólico que adquiere sentido en un contexto social y que guía y condiciona el pensar, el actuar y el sentir de los actores políticos"[23].

Partiendo del entendido de que la cultura política se forma a través de la historia de un país, surge el término de socialización política. Éste es el proceso por el cual la cultura política es creada, conservada y cambiada, es decir, es "el conjunto de experiencias que acomodan al individuo en el mundo político general. Siendo otras personas, grupos y eventos situacionales los que desempeñan la función de agentes socializadores"[24].

Ahora bien aunque cada nación tiene características muy diferentes, muchos autores utilizan la categorización propuesta por Almond, quien afirma que existen tres tipos de cultura política pura: participativa, de súbdito y parroquial. La diferencia entre cada tipo se basa en el grado de conciencia y afecto que tienen los ciudadanos sobre el sistema político, así como la evaluación que hacen de él y la influencia que ejercen en éste. Cabe destacar que ningún tipo de cultura política se encuentra en su forma pura sino mezclada con otra clase, aunque generalmente una de ellas predomina[25].

---

[23] Hernán Ibarra. "Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada" Reseña del artículo de Mario Caciagli. En: Iconos. Revista de Ciencias Sociales 15, 2002, p. 156.

[24] Keneth Prewitt, Heinz Eulau, y Betty H. Zisk. "Political socialization and political roles". En: The Public Opinion Quarterly 30, no. 4 (invierno 1966-67), p. 572.

[25] Dörner, p. 595.

La cultura política parroquial se encuentra en naciones cuyos ciudadanos muestran una conciencia casi nula sobre el sistema político y, por ende, no perciben ningún tipo de obligación hacia él y mucho menos consideran que pueden tener influencia sobre éste. Los individuos parroquiales no esperan nada del sistema político[26]. En una cultura de tipo súbdito, los integrantes de la sociedad tienen conocimiento del sistema político y, probablemente, también del impacto que tiene éste en sus vidas. No obstante, están muy poco interesados en los procesos políticos debido a que consideran que no son capaces de influir en ellos. Finalmente, en las naciones con cultura política participativa, los ciudadanos tienen pleno conocimiento del sistema político. De hecho se ven inmiscuidos directamente en procesos políticos pues tienen la confianza de que pueden influir en que los outputs les sean favorables[27].

El sistema político y la cultura política tienen una relación de interdependencia. Para entender la cultura política de una sociedad es necesario conocer el sistema político de la misma[28]. Estudiarla es básico para poder comprender completamente el funcionamiento de éste último porque ejerce influencia sobre sus tres dimensiones, la formal, la procesal y la material. "Para poder formar una evaluación sobre el sistema político se debe tener algún conocimiento sobre él. El conocimiento de política puede estar formado y puede también formar sentimientos hacia la política"[29].

El papel que juega la cultura política en la dimensión formal del sistema político se refiere a la percepción de los ciudadanos sobre cuáles son los valores y las organizaciones que

[26] Op. Cit., Almond y Powell, p. 35.

[27] Dörner, p. 595.

[28] Roberto Varela Velásquez. "Participación y cultura política". En: Pablo Castro Domingo. *Cultura Política, participación y relaciones de poder*. CONACYT-Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. México, 2005, pp. 32-33

[29] Ídem, p. 26.

los mantienen cohesionados. Uno de los temas esenciales en los que los ciudadanos pueden influir en este sentido es la legitimidad. Con respecto a *politics*, el rol de la cultura política se advierte en la propensión de la sociedad a hacer demandas, obedecer leyes, apoyar u oponerse a determinados grupos, etcétera[30]. En la dimensión material, la cultura política está relacionada con lo que los ciudadanos esperan que el gobierno convenga. Su participación estará supeditada al valor que le dan a lo que perderán y a lo que ganarán, así como a lo que esperan ganar o piensan que podrían perder apoyando las políticas de las autoridades[31].

CAPÍTULO 2. LA CORRUPCIÓN COMO PARTE DE LA CULTURA POLÍTICA

2.1 CORRUPCIÓN: DEFINICIÓN, CAUSAS Y CONSECUENCIAS

El término corrupción ha tratado de ser definido por muchos autores. Tomando en cuenta que ésta es parte de la cultura política de una nación, tesis que se sostiene en este ensayo, se podría entender la dificultad de conceptualizarla. Por cuestiones justamente culturales, muchos países tienen distintas concepciones de lo que se podría interpretar como una práctica corrupta. No obstante una definición simple, ampliamente aceptada es la que da Benson, quien la califica como "todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político"[32].

Hablando particularmente de la corrupción política, el ala occidental de los académicos apoyan la conceptualización

[30] Ibíd.

[31] Op. Cit., Deutsch, p. 155.

[32] George Benson. "Political corruption in America". En: Stephen D. Morris. *Corrupción y política en el México Contemporáneo*. Siglo Veintiuno Editores. México, 1992, p. 18.

que da Joseph Nye, quien la define como "la conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado"[33]. Por su parte, Samuel Huntington, firme defensor de la teoría realista, afirma que "la corrupción es una desviación de los funcionarios públicos que se apartan de las normas establecidas para ponerse al servicio de los intereses privados"[34].

Dado el enfoque que se maneja en este ensayo, la definición en la que se basarán las posteriores reflexiones sugiere que el fenómeno de la corrupción es la "degeneración del proceso decisorio por la que el responsable de la adopción de decisiones consiente o exige la desviación de los criterios que deben regir ese proceso, a cambio [...] de la promesa o la expectativa de una recompensa" [35]. Entre las manifestaciones de la corrupción se encuentran el soborno, la extorsión, el abuso de funciones, el cobro de comisiones y obsequios ilegales, el uso ilegal de impuestos para financiar a los partidos políticos, la evasión o fraude total o parcial de las tributaciones, tráfico de influencias y el cohecho [36].

Con respecto a las causas de la corrupción también existe un amplio debate sobre este tema. Mientras que los funcionalistas la atribuyen a defectos estructurales; los que la ven bajo el lente de la economía, argumentan que los actos corruptos se deben a que las transacciones entre oferta y demanda (tanto de

---

[33] Joseph Nye. "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis". En: American Political Science Review 61, 3. (1976): pp. 417-427.

[34] Samuel Huntington, citado por: Yuri Ivan Zúñiga Castro. *Ética y corrupción en la administración de justicia* (Tesis para optar el Título Profesional reabogado). Lima, 2004, p. 109.

[35] Santos Gutiérrez Figueroa. "De la integridad permeable: la antifenomenología de la corrupción" XVIII Concurso de Ensayos CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas 2004-2005. En: http://www.clad.org.ve/fulltext/0052008.pdf, 1. Consultado el 4 de noviembre de 2008

[36] Raimundo Soto, "La corrupción desde una perspectiva económica" En: Estudios Públicos, 89 (verano 2003): 29.

bienes como de servicios) es ineficiente por lo que, tanto los ciudadanos (sobre todo los empresarios) como los funcionarios públicos, buscan maximizar sus beneficios a través de actividades corruptas [37]. Por otra parte, algunos académicos aseveran que "[...] ciertas manifestaciones corruptas podrían explicarse por la escasa vigencia de la idea de nación y la ausencia de una solidaridad amplia fundada en el bienestar común" [38].

Como ya se había mencionado, el enfoque en el que se basa este ensayo es el culturalista. Según esta perspectiva, hay países cuyas culturas políticas hacen ciudadanos más proclives a cometer actos corruptos. "De hecho, las variaciones de la densidad de corrupción en un contexto dado depende muchas veces más de la disponibilidad de la gente a dejarse corromper, esto es del costo moral de la corrupción, que de la estructura de incentivos de la ocasión" [39]. En otras palabras, la corrupción puede ser parte de la cultura política de una nación. Por lo tanto, independientemente de las circunstancias, la gente es más tolerante con respecto a esta práctica, lo cual hace que sea más probable que se creen los ambientes necesarios para que se lleven a cabo actos corruptos [40].

La corrupción tiene diversas consecuencias dentro de todo sistema social y político. Muchos han señalado que el retraso o la falta de desarrollo económico se deben, en parte, a ésta. Para ilustrar esto se puede citar el caso típico de la contratación por parte del gobierno de alguna empresa ineficiente

---

[37] Luis Carlos Ugalde, "El debate sobre la corrupción en México". conferencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 a 11 de octubre de 2002. En: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044112.pdf, 1. Consultado el 2 de noviembre de 2008.

[38] Op. Cit., Soto, p. 40.

[39] Ramón Máiz, "La corrupción como mecanismo de auto refuerzo del clientelismo político" (Working paper). Universidad Autónoma de Madrid. España, 2002, p. 4.

[40] Katya Salazar, "Transparencia y rendición de cuentas como formas de combate a la corrupción judicial en América Latina". Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

porque ésta ha llegado a algún acuerdo ilegal con las autoridades. Esto, además de implicar defraudación y mal uso de los recursos públicos, significa que seguramente los usuarios de la obra pública en cuestión podrán ver amenazados sus bienes o integridad física. Verbigracia: puentes mal construidos, casas de interés inseguras, urbanización en zonas inseguras, por mencionar algunos ejemplos.

Otro de los efectos de la corrupción es que ocasiona falta de confianza en las instituciones políticas y estatales. Dicha desconfianza provoca que el cumplimiento de las leyes emitidas por el gobierno sea muy bajo, por lo que pone en peligro la legitimidad del régimen y surge el grave problema de la ingobernabilidad. Pues no "sólo son los partidos y los políticos de paso quienes pierden legitimidad sino también 'La Política' misma, [y con ella] el cargo de funcionario público pierde reconocimiento y status[41]. El fenómeno de la corrupción también ocasiona ineficiencia en el sector público y reducción de la calidad de los servicios públicos, puesto que la mayoría de los servidores públicos esperan pagos indebidos para realizar eficazmente un trabajo que es su obligación hacer[42].

2.2 RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN Y OTROS RASGOS DE LA CULTURA POLÍTICA

Como se mencionó en la introducción, los rasgos de la cultura política que se estudiarán para escudriñar de qué forma estos perpetúan las orientaciones de los ciudadanos hacia la corrupción son: paternalismo, corporativismo, clientelismo y falta de confianza en las instituciones. Estos cuatro aspectos, aunque de diferente manera, tienen el mismo efecto: mantienen funcionando al sistema político de tal forma que hacen que

[41] Ana María Arjona Trujillo. "La corrupción política: una revisión de la literatura". Documento de Trabajo 02-14, Universidad Carlos III de Madrid. España, 2002, p. 33.

[42] Op. Cit., Soto, p. 32.

la corrupción se convierta en el motor que permite que dicho sistema permanezca, es decir, son parte del círculo vicioso que sigue alimentando las acciones corruptas. Cabe señalar que la relación entre estos rasgos y la corrupción es interdependiente.

El paternalismo es un tipo de relación que se da entre el gobierno y los ciudadanos, en la cual el primero funge como padre y, el segundo, como hijo. En dicha relación el pueblo se subordina al Estado porque considera que es por su propio bien[43]. Este rasgo de la cultura política crea un sentido de invalidez en los ciudadanos[44], que los hace considerar que la única forma mediante la que pueden conseguir algo es por medio de 'papá' gobierno. Para que éste provea, uno tiene que seguir sus reglas, aún cuando éstas impliquen realizar actos corruptos. Lo que al principio pudo haber sido impuesto, ahora es la única manera en la que los ciudadanos saben relacionarse con el sistema político.

El corporativismo se caracteriza porque la participación en las cuestiones políticas está limitada únicamente a las asociaciones reconocidas por el gobierno, las cuales están organizadas jerárquicamente. El Estado les brinda la exclusividad de la representación si éstas se subordinan a él. En este proceso, los sindicatos juegan un rol muy importante puesto que las negociaciones entre el gobierno y las organizaciones tienen que darse dentro del ámbito de las instituciones[45]. Este rasgo de la cultura política propicia los actos corruptos debido a que como los líderes sindicales tienen el monopolio de la representación, éstos obtienen cierto poder por tener la capacidad de manejar a un determinado número de personas. En muchas ocasiones

---

[43] Macario Alemany García. *El concepto y la justificación del paternalismo* (Tesis de doctorado, Universidad de Alicante, 2005). España, pp. 446-447.

[44] Mario Teijeiro. "Populismo, Paternalismo y Liberalismo". Centro de Estudios Públicos de Argentina En: http://www.cep.org.ar/articulo.php?ids=197. Consultado el 25 de marzo de 2008.

[45] Dieter Wolf, "Corporativismo/Teorías del corporativismo," En: Dieter Nohlen y Rainer-Olaf Schultze eds. *Diccionario de Ciencia Política*. Editorrial Porrúa y Colegio de Veracruz. México, 2006, p. 290.

las cabezas de las organizaciones presionan al gobierno para que éste les otorgue ciertos beneficios a cambio de mantener a sus representados a favor de las políticas gubernamentales. La mayoría de la veces, tales favores requieren de intercambios corruptos para reproducirse y permear a la gente necesaria para que, por una parte, los representados sigan apoyando a sus líderes y, por otra, estos sean fieles al gobierno.

El clientelismo se entiende como "una relación basada en la subordinación política a cambio de recompensas materiales"[46] que ocurre entre actores desiguales (patrón-cliente). Dicha relación se sustenta en la realización de favores mutuos[47]. El clientelismo es "particularista [...] toda vez que no distribuye beneficios colectivos para un distrito o circunscripción entera, sino para individuos o grupos singularizado mediante el circuito y red de intercambio"[48]. Cuando la permanencia de las relaciones clientelares está en peligro, ya sea por causas internas como por externas, los participantes en este tipo de relación propician que los actores intenten reforzarla por medio de recursos ilegales de financiación. El papel de la corrupción aquí es "constituir un mecanismo de refuerzo mediante el abaratamiento de costos en la prestación de favores, actuando como un multiplicador de la inversión del capital social"[49].

La falta de confianza es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de la corrupción. La primera, existe en sociedades que no tienen un gobierno sólido y efectivo. Usualmente se afirma que la cultura política de esas sociedades se distingue por

---

[46] Jonatan A. Fox. *The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico*. Center for Global International and Regional Studies. University of California. Santa Cruz, Estados Unidos, 1994, p. 153.

[47] Robert Kaufman, "The Patron-Cliente Concept and Macro Politics: Prospects and Problems," En: Comparative Studies in Society and History 16, no. 3 (junio 1974): 285.

[48] Op. Cit., Máiz, p. 7.

[49] Ídem, p. 26.

una continua sospecha hacia los que no son parte de su círculo cercano[50]. Cuando la desconfianza se convierte en un problema estructural esta actitud responde a una táctica de protección del individuo hacia la amplia posibilidad de engaño[51]. La ausencia de confianza provoca un fuerte desincentivo de usar las vías de la legalidad para relacionarse con el sistema. Por decirlo de una forma, se confía más en el uso de los medios corruptos que en los legales, por lo que la gente continúa optando por los primeros.

CAPÍTULO 3. PERPETUIDAD VS COMBATE A LA CORRUPCIÓN

3.1 RASGOS DE LA CULTURA POLÍTICA MEXICANA: FACTORES QUE PERPETÚAN LA CORRUPCIÓN EN NUESTRO PAÍS

El sistema político que se creó en México desde los tiempos posrevolucionarios estuvo caracterizado por el autoritarismo. Para conservar este régimen se utilizaron diferentes herramientas de control político, como corporativismo, clientelismo y paternalismo[52]. Estas herramientas han fomentado conductas de carácter corrupto, lo cual a su vez, ha fortalecido la tendencia hacia una escasa, casi nula, confianza tanto interpersonal como en las instituciones. Todos estos aspectos son rasgos de la cultura política mexicana.

---

[50] Samuel P. Huntington. *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós. Buenos Aires, 1992, p. 36.

[51] Noemí Luján Ponce, "Construyendo confianza: gobernabilidad y democracia en una transición incierta," En: Julio Labastida et. al. *Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Editorial Plaza y Valdés y FLACSO. México, 2000, pp. 74-76.

[52] Roderic Ai Camp. *La política en México: el declive del autoritarismo*. Siglo Veintiuno Editores. México, 2000, pp. 26-32.

En nuestro país el corporativismo se caracteriza por ser "una forma de organización política, en la cual conviven diferentes intereses de clase a los que el Estado regula mediante el control vertical de las organizaciones que los representan"[53]. El sector corporativo maneja los organismos así constituidos[54]. Este mecanismo ha moldeado de tal forma los diferentes sectores gubernamentales, sociales y productivos que los ha transformado en entes organizados a expensas de los intereses políticos coyunturales. En los años treinta, en particular durante el mandato de Lázaro Cárdenas, se crearon las redes corporativistas que ayudaron a mantener el sistema político y a fortalecer la cohesión social.

El pacto social posrevolucionario, igualmente, tenía por objeto consolidar el sistema político mexicano. Este pacto se refiere al acuerdo entre el Estado y las clases trabajadoras, que estipulaba que el primero se comprometería a la defensa de la justicia social, a la vez que sería garante del desarrollo económico, si el segundo se comprometía a aceptar el sistema político establecido por el gobierno[55]. El corporativismo ha jugado un papel muy importante para el cumplimiento de dicho pacto, al ser el medio por el cual se aglutinaba institucionalmente a los trabajadores en el plano nacional. Este último "participaba activamente de los procesos electorales, luchaba para obtener cuotas de los puestos de representación popular, e intervenía en las campañas electorales y en el control de las mesas de votación" [56].

---

[53] Dolores Ponce G. y Alonso C. Antonio. *México hacia el año 2010: política interna*. Centro de Estudios Prospectivos, Fundación Javier Barros Sierra, A. C., Editorial Limusa /Noriega. México, 1989, p. 128.

[54] Víctor Manuel Durand Ponte. *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*. Siglo Veintiuno Editores. México, 2004, p. 65.

[55] Estela Martínez Borrego y Sergio Sarmiento Silva. "Campesinos e indígenas ante los cambios de la política social". En: Marcela Pineda. *Las políticas sociales en México en los años noventa*. Plaza y Valdés editores. México, 1998, p.311.

[56] Idem., p 62.

El Estado corporativista actúa por medio de organizaciones, creadas en su mayoría por él, que aglomeran a los actores de un subsector para defender y representar sus intereses. Éstas son conocidas como sindicatos y responden a una lógica corporativista, ya que se hallan a menudo subordinadas a una estructura partidaria[57]. Entre los sindicatos que tienen mayor influencia dentro del sistema político mexicano se encuentran: El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM), la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), el Frente Sindical Mexicano (FSM), el Sindicato Mexicano de Electricistas, el Sindicato de Trabajadores de la Construcción (CTM), por mencionar solamente algunos. Entre sus funciones políticas se encuentran asegurar la participación de sus miembros en mítines y otras manifestaciones, así como garantizar sus votos a favor del partido al que están vinculados. Aunque esta situación está en un proceso de cambio, el corporativismo sigue siendo una herramienta de control político y social [58].

En México, la mayoría de las relaciones entre el gobierno y la gran parte de los ciudadanos se dan de manera colectiva por medio de las corporaciones sindicales, en su mayoría partidistas, lo que ocasiona una identidad colectiva. Debido a esta cultura colectivista la sociedad, en general, piensa que la única opción para que sus demandas sean escuchadas es por medio de sindicatos ya que no existe una relación individualizada con el gobierno [59].

---

[57] Javier Mendoza Valdivia. "La cultura política en ámbitos sindicales. Ensayo de revisión teórica y empírica a partir de la dimensión organizacional". En: Rocío Guadarrama. *Cultura y trabajo en México. Estereotipos, prácticas y representaciones*. Universidad Autónoma Metropolitana & Juan Pablo Editor. México, 1998, p. 362.

[58] Bruno Lutz. "Formas de dominación en las organizaciones rurales de México". En: Hubert C. Grammont. *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. CLACSO. Buenos Aires, 2006, p. 311.

[59] Lourdes C. Pacheco Ladrón de Guevara. "Cultura política entre las etnias". En: Jaime Castillo y Elsa Patiño. *Cultura Política de las organizaciones y movimientos sociales*. La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. México, 1997, p. 18.

A partir del corporativismo se han creado relaciones clientelares entre los miembros del sistema político. "A través de corporaciones sindicales, organizaciones populares y cacicazgos tradicionales, el partido oficial fue considerado como una eficaz maquinaria electoral capaz de movilizar a grandes masas del electorado localizadas entre los sectores [más pobres]"[60]. Las relaciones clientelares fueron tan fuertes que redundaron en paternalismo. Los ciudadanos llegaron a considerar al Estado como el ente al que le correspondía "resolver todos los problemas, el individuo debía esperar, tener esperanza; el esfuerzo individual era poco valuado, [exigía todo] [...] pero no aceptaba obligaciones, ni siquiera la mínima del ciudadano que es pagar impuestos, mucho menos esforzarse en el trabajo: el estado debía dar"[61].

Ese sistema ocasionó la concentración del poder en un grupo de personas, lo que desembocó en una cultura política de corrupción. La sociedad en México está tan acostumbrada a ésta que la toma como algo natural, es decir, no se asombra por la amenaza que significa para el desarrollo del país[62]. Es por muchos compartida la opinión de que la corrupción domina el sistema político mexicano, no sólo verticalmente sino horizontalmente, a través de la enorme burocracia mexicana [63].

Todos los fenómenos ya mencionados ocasionaron una pérdida de confianza en las instituciones sociales, económicas y políticas y esta desconfianza aumentó, al mismo tiempo, la incidencia de los mismos. Lo anterior creó una cultura política de ambigüedad en la que no se sabe qué acciones realizará la autoridad, si respetará la decisión de los ciudadanos en los comicios electorales o si empleará la corrupción. Esta misma

---

[60] Ricardo Aparicio y David H. Corrochano. "El perfil del votante clientelar en México durante las elecciones de 2000," Estudios Sociológicos 23, no. 68 (2005): 375-376.

[61] Op. Cit., Durand Ponte, p. 101.

[62] Miguel Ángel Valverde Loya. "La corrupción en México y el entorno internacional". (Conferencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002, p. 71.

[63] Op. Cit., Morris, p. 11-13.

desconfianza se puede ver en el ámbito interpersonal, en el que las personas confían únicamente en sus círculos cercanos, por lo que a la hora de hacer sus demandas prefieren acudir a ellos a ir a las instituciones. Por todo ello, el ciudadano tiene la incertidumbre acerca de qué instrumentos debe utilizar [64] y muchas veces opta por manifestar sus inconformidades a través de protestas y huelgas.

3.2 RASGOS DE LA CULTURA POLÍTICA MEXICANA COMO OBSTÁCULOS EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Aunque nos encontramos en un proceso de cambio, se podría afirmar que el tipo de cultura política que predomina en nuestro país es la de súbdito. Como se explicó en el primer capítulo, los ciudadanos tipo súbdito se caracterizan por tener conciencia y conocimiento del sistema político pero con orientaciones muy apáticas con respecto a su función dentro de él. En las sociedades con este tipo de cultura política es más factible que se produzca el proceso de socialización política, es decir, la transmisión de valores políticos, que perpetúan la corrupción. Éste es el caso de la sociedad mexicana, en la cual la apatía hacia los actos corruptos se ha convertido en una conducta generalizada que, aunado a la desconfianza y el cinismo de los funcionarios públicos, promueve el status quo de una sociedad corrupta [65].

Según Doig y Theobald, la corrupción que impera en México produce que existan bajos niveles de confianza institucional. Por tal motivo, el compromiso social con respecto a programas colectivos y a conductas cívicas respetuosas del sistema, se torna completamente negativo o, por lo menos, apático. Esto hace que aunque la gente esté a favor de políticas

[64] Op. Cit., Durand Ponte, p. 65.

[65] Op. Cit., Morris, pp. 29, 34, 36 y 37.

públicas que combatan a la corrupción no hacen nada por participar en su correcta implantación[66]. De esta manera, el círculo vicioso permanece: las organizaciones públicas siguen siendo corruptas, las mismas cooptan la participación ciudadana en su gestión, por lo que dejan de tener legitimidad y respeto de la ciudadanía. "La población acepta y apoya políticas públicas cuando los funcionarios públicos son competentes, imparciales y actúan de manera honesta. Por el contrario, cuando el Estado es corrupto, apoyar una política o cumplir una normativa es generalmente menos beneficioso para los individuos que pagar un soborno" .

La falta de confianza hacia los servidores públicos está alimentada por la impunidad frente a los actos de corrupción que caracteriza al sistema político mexicano. La población tiene pocas expectativas de las medidas que se toman en contra de esta práctica, su percepción es más bien que "los responsables nunca son perseguidos, que todos conocen los actos de corrupción y nadie los denuncia, [llegan a] asumir que quienes denuncian actos de corrupción salen perjudicados"[68]. Al no generarse expectativas difícilmente se exigirán eficaces políticas públicas para el combate a la corrupción.

El combate a la corrupción en México ha fallado, en parte, porque la cultura política de nuestro país es de súbdito, por lo tanto, la gente no se cree capaz de cambiar o influir el sistema. Es decir, la mentalidad de los ciudadanos con respecto a la corrupción imperante en el sistema político mexicano es algo así como: "eso nunca va a cambiar" "así es el gobierno" "sólo así se logran las cosas en la administración pública". De

[66] José Carlos Campero Núñez del Prado. "El combate contra la corrupción como base de la reforma de la administración Pública". Conferencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 a 11 de octubre de 2002. En: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents /CLAD/clad0044104.pdf, 7-9. Consultado el 2 de noviembre de 2008.

[67] Op. Cit., Soto, p. 45.

[68] Op. Cit., Zúñiga Castro, p. 171.

ahí que, por una parte, no participan en las políticas públicas que tratan de combatir la corrupción, por otra, siguen cometiendo actos corruptos. De hecho, en nuestro país existe un grado relativamente alto de tolerancia a dichos actos, todo "programa de combate a la corrupción debe tomar en cuenta esta constatación. Ninguna reforma institucional tendrá el impacto esperado si existe tolerancia hacia la corrupción por parte de la ciudadanía. Más allá de la medida que se tome, un contexto así será siempre terreno fértil para prácticas corruptas"[69].

4. CONCLUSIÓN: EL FOMENTO DE UNA CULTURA CÍVICA COMO INSTRUMENTO PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

En resumen, la corrupción es la forma en la que gran parte de los mexicanos se relacionan con lo político en la vida cotidiana. De hecho, los actos corruptos no sólo forman parte fundamental de nuestra actividad política, más aún, muchas veces, la lubrican, la perfilan y hasta la sostienen. El origen de la corrupción en cada sociedad está supeditado a los valores morales, la concepción de 'lo público' y las relaciones con el resto de la comunidad. Los sistemas sociales con bajo nivel de cohesión y con alto grado compromisos clientelares tienden a ser más tolerantes con la corrupción[70].

Se puede concluir que, en su conjunto, los rasgos de la cultura política mexicana, a decir, paternalismo, corporativismo, clientelismo, falta de confianza en las instituciones y, definitivamente, corrupción, ocasionan que la sociedad tenga una cultura cívica débil[71]. Por lo que, aunque es verdad que no se conoce todavía una estrategia específica para eliminar la

[69] Op. Cit., Salazar, p. 5.
[70] Op. Cit., Arjona Trujillo, p. 18.
[71] Op. Cit., Máiz, p. 26.

corrupción de nuestro sistema político, sí se podría determinar que fomentar una cultura cívica con ciertos valores brindaría un ambiente más proclive para que las políticas públicas para el combate de la corrupción funcionen.

La corrupción en nuestro país, ha sido "construida a lo largo de los siglos por una cultura de aprovechamiento, individualismo, autoritarismo, miedo y exclusión"[72] . Existen diferentes estrategias para minimizarla o eliminarla. No obstante, cualquiera de éstas debe incluir la construcción de una ética cívica ya que ésta "es una condición decisiva para garantizar un comportamiento que responda al bien común"[73]. La tarea de promover una cultura política llena de valores éticos y no de rasgos como los que tiene la mexicana es obligación del Estado, para ello existen las escuelas públicas, por ejemplo[74].

El Estado debe estar consciente de la importancia de la inversión en el capital social, es decir, fomentar de conductas honestas y la cultura de cumplir las normas. De esta manera, se creará un ambiente en el que la gente se atreverá a denunciar los comportamientos corruptos. Esta misma acción social ayudará a arraigar la cultura de la legalidad, a partir de la cual la gente empezará a tomar como opción el camino de la conformidad y obediencia al ordenamiento jurídico en vez del de la corrupción[75].

Es cierto que también es necesaria una reforma en el diseño institucional estatal, que además de castigar los actos corruptos los prevenga. No obstante, muchos académicos

---

[72] Linda Hemby y Jaime López. "Editorial: buscando conceptos y estrategias propias" Revista Probidad (4 de septiembre de 2000): 3.

[73] Jim Wesberry. "Obstáculos institucionales que limitan las funciones de los organismos gubernamentales de combate a la corrupción en América Latina". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Colonia Tovar, Venezuela 6 y 7 de diciembre de 2004) En: http://www.clad.org.ve/fulltext/0051201.pdf, 33. Consultado el 9 de noviembre de 2008.

[74] Mario E. Vargas Paredes, "Los oficios de la democracia: partidos, cultura política y participación ciudadana en México". En: Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral 1. UNAM, México, 1999. En: http://www.bibliojuridica.org/libros/1/238/27.pdf. Consultado el 2 de noviembre de 2008.

[75] Op. Cit., Santos, p. 25.

acuerdan que aunado a una reforma institucional es necesario una campaña de educación de cultura cívica que transforme el sistema de valores sociales, de tal manera que se aumenten los 'costos morales' de la corrupción[76]. Esta estrategia debe incluir también medios que fomenten la participación ciudadana, es decir, las entidades estatales tienen la obligación de informar a los ciudadanos sobre los derechos y obligaciones tanto de ellos mismos como de los funcionarios públicos. De esta manera, además de incentivar las prácticas democráticas y la participación ciudadana, se pueden crear las herramientas para que la ciudadanía vigile a los servidores públicos, lo cual tendría que redundar en la reducción de la posibilidad de cometer actos corruptos.

[76] Op. Cit., Ugalde, p. 10.

■

BIBLIOGRAFÍA

Ai Camp, Roderic. *La política en México: el declive del autoritarismo*. Siglo Veintiuno Editores. México, 2000.

Alemany García, Macario. *El concepto y la justificación del paternalismo*. Tesis de doctorado. Universidad de Alicante, 2005.

Gabriel A. Almond. "Comparative Political Systems". "En: The Journal of Politics" 18, no. 3 (1956): 392.

Almond, Gabriel A., G. Bingham Powell Jr., y Robert J. Mundt. *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Editado por Larry Diamond & HarperCollins College Publishers. New York, 1994.

Aparicio, Ricardo y David H. Corrochano. "El perfil del votante clientelar en México durante las elecciones de 2000". En: Estudios Sociológicos 23, no. 68, 2005, pp. 375-396.

Arjona Trujillo, Ana María. "La corrupción política: una revisión de la literatura". Documento de Trabajo 02-14, Universidad Carlos III. Madrid, julio 2002.

Campero Núñez del Prado, José Carlos. "El combate contra la corrupción como base de la reforma de la administración Pública." Conferencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 a 11 de octubre de 2002. Consultado el 2 de noviembre de 2008. En: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044104.pdf.

Dahl Robert A. y Bruce Stinebrickner. *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, & Prentice Hall. 6a ed. Estados Unidos, 2003.

Debbasch, Charles et al. *Diccionario de términos políticos: estado, vida política, relaciones internacionales*. Ed. Temis. 3ª ed. Bogotá, 1985.

Deutsch, Karl W. *Política y Gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*. Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1976.

Durand Ponte, Víctor Manuel. *Ciudadanía y cultura política. México 1993-2001*. Siglo Veintiuno Editores. México, 2004.

Easton, David. "An Approach to the Analysis of Political Systems". En: World Politics, 1957, pp. 383-400.

Fox, Jonatan A. *The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico*. Center for Global International and Regional Studies, University of California. Santa Cruz, Estados Unidos, 1994.

García Palacios, Omar. "Las Políticas Públicas: Productos del Sistema Político". En: Ciudad Política , 2005, pp. 1-16.

Gutiérrez Figueroa, Santos. "De la integridad permeable: la antifenomenología de la corrupción". XVIII Concurso de Ensayos CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Cómo combatir la corrupción, garantizar la transparencia y rescatar la ética en la gestión gubernamental en Iberoamérica. Caracas 2004-2005. Consultado el 4 de noviembre de 2008. En: http://www.clad.org.ve/fulltext/0052008.pdf

Hemby, Linda y Jaime López. "Editorial: buscando conceptos y estrategias propias". En: Revista Probidad , 4 de septiembre de 2000.

Huntington, Samuel P. *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós. Buenos Aires,1992.

Ibarra, Hernán. Reseña de "Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada" de Mario Caciagli. En: Iconos. Revista de Ciencias Sociales No. 15, 2002, pp. 156-158.

Johansen Bertoglio, Oscar. *Introducción a la teoría general de sistemas*. Limusa. Chile, 1982.

Kaufman, Robert. "The Patron-Cliente Concept and Macro Politics: Prospects and Problems". En: Comparative Studies in Society and History 16, no. 3, junio 1974, pp. 284-308.

Luján Ponce, Noemí. "Construyendo confianza: gobernabilidad y democracia en una transición incierta." En: Julio Labastida et. al. *Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, Plaza y Valdés y FLACSO. México, 2000.

Lutz, Bruno. "Formas de dominación en las organizaciones rurales de México." En: Hubert C. Grammont. *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires, 2006.

Máiz, Ramón. "La corrupción como mecanismo de autorefuerzo del clientelismo político2 (working paper). Universidad Autónoma de Madrid. España, 2002, pp. 1-36.

Martínez Borrego, Estela y Sergio Sarmiento Silva. "Campesinos e indígenas ante los cambios de la política social." En: Marcela Pineda C. *Las políticas sociales de México en los años noventa*. Plaza Valdés. México, 1998.

Mendoza Valdivia, Javier. "La cultura política en ámbitos sindicales. Ensayo de revisión teórica y empírica a partir de la dimensión organizacional." En: Rocío Guadarrama Olivera. *Cultura y trabajo en México. Estereotipos, prácticas y representaciones*. Universidad Autónoma Metropolitana & Juan Pablo Editor. México, 1998.

Morris, Stephen D. *Corrupción y política en el México Contemporáneo*. Siglo Veintiuno Editores. México, 1992.

Nohlen, Dieter y Rainer-Olaf Schultze. *Diccionario de Ciencia Política*. Editorial Porrúa y Colegio de Veracruz. México, 2006.

Nye, Joseph. "Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis". En: American Political Science Review 61, 3, 1976, pp. 417-427.

Pacheco Ladrón de Guevara, Lourdes C. "Cultura Política entre las etnias." En: Jaime Castillo y Elsa Patiño. *Cultura Política de las organizaciones y movimientos sociales*. La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. México, 1997.

Parsons, Talcott. *The Social System*. The Free Press. Nueva York, 1951.

Ponce, Dolores G. y Alonso C. Antonio. *México hacia el año 2010: política interna*. Centro de Estudios Prospectivos, fundación Javier Barros Sierra, A. C. México. Limusa /Noriega, 1989.

Prewitt, Keneth, Heinz Eulau y Betty H. Zisk. "Political socialization and political roles". En: The Public Opinion Quarterly 30, no. 4, invierno 1966-67, pp. 569-582.

Salazar, Katya. "Transparencia y rendición de cuentas como formas de combate a la corrupción judicial en América Latina". Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, República Dominicana, 30 de octubre al 2 de noviembre de 2007.

Soto, Raimundo. "La corrupción desde una perspectiva económica". En: Estudios Públicos, 89, verano 2003, pp. 24-61.

Teijeiro, Mario. "Populismo, Paternalismo y Liberalismo". En: Centro de Estudios Públicos de Argentina. 2005. Consultado el 25 de marzo de 2008. En: http://www.cep.org.ar/articulo.php?ids=197

Transparency International. Informe global de la corrupción 2008: corrupción en el sector del agua. Base de datos en línea. Consultado el 6 de noviembre de 2008. En: http://www.transparency.org/publications/gcr.

Transparency International. Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007. 6 de diciembre de 2007. Base de datos en línea. Disponible en www.transparency.org/content/download/27256/ 410704/file/GCB_2007_report_en_02-12-2007.pdf; consultado el 4 de noviembre de 2008.

Ugalde, Luis Carlos. "El debate sobre la corrupción en México". Conferencia presentada en el VII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 a 11 de octubre de 2002. Consultado el 2 de noviembre de 2008. En: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044112.pdf

Valverde Loya, Miguel Ángel. "La corrupción en México y el entorno internacional". Conferencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 de octubre de 2002.

Varela Velásquez, Roberto. "Participación y cultura política." En: Pablo Castro Domingo. *Cultura Política, participación y relaciones de poder*. CONACYT y Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. México, 2005.

Vargas Paredes, Mario E. "Los oficios de la democracia: partidos, cultura política y participación ciudadana en México." En: Democracia y Representación en el umbral del siglo XXI. Me-

moria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral 1. UNAM. México, 1999. Consultado el 2 de noviembre de 2008. En: http://www.bibliojuridica.org/libros/1/238/27.pdf

Wesberry, Jim. "Obstáculos institucionales que limitan las funciones de los organismos gubernamentales de combate a la corrupción en América Latina". Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, colonia Tovar, Venezuela 6 y 7 de diciembre de 2004. Consultado el 9 de noviembre de 2008. En:; http://www.clad.org.ve/fulltext/0051201.pdf

Wiseman, H. V. *Political Systems: Some Sociological Approaches*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1971.

Zúñiga Castro, Yuri Ivan. *Ética y corrupción en la administración de justicia*. Tesis para optar el Título Profesional de abogado. Lima, Perú , 2004.

TERCER LUGAR

CAPITAL SOCIAL Y TRANSPARENCIA

AUTOR:
GABRIEL RAMÍREZ PASILLAS

TERCER LUGAR
CAPITAL SOCIAL Y TRANSPARENCIA

AUTOR:
GABRIEL RAMÍREZ PASILLAS

La administración pública en México se encuentra inmersa en un proceso de maduración; al empezar a abarcar temas que generalmente habían sido descartados, subestimados y muchas veces censurados. La teoría de la administración establece, en muchas ocasiones, que el Estado era concebido como una caja negra en donde no se sabía qué pasaba al interior, dándose a conocer únicamente el producto final, quedando un vacío en el hacer público el proceso de desarrollo, respecto de las actividades y recursos relacionados con las acciones del propio Estado.

La "rendición de cuentas" es un término que no se conoce en la administración pública, dado que las campañas permanentes de difusión del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) sólo han llegado al concepto de la transparencia, y no a lo relativo al proceso de evaluación que significaría la rendición de cuentas. En el actual Estado Mexicano, existe un intento por alcanzar el equilibrio de poderes basado esencialmente en la existencia de una pluralidad, y una herramienta que se encontró de gran utilidad fue la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que generó la creación de un Instituto Federal de Acceso a la Información. La ley mencionada con anterioridad, desde su discusión, implicó el trabajo en algunos estados para crear leyes de transparencia locales, así como la

consecuente creación de nuevos organismos de transparencia a nivel estatal.

Para el presente ensayo se encuestaron a los comisionados de transparencia de alguno de los estados gobernados por el Partido Acción Nacional: Aguascalientes, San Luis Potosí y Jalisco; del Partido De la Revolución Democrática: Zacatecas, y Michoacán; y, del Partido Revolucionario Institucional: Colima, Campeche, Durango, Sinaloa, y Yucatán.

Así mismo se encuestaron a 37 periodistas y 73 ciudadanos para conocer su opinión respecto de estos temas, lo anterior para poder realizar una comparación entre la opinión de los funcionarios y los usuarios de estas nuevas disposiciones.
El México actual es resultado de una evolución de procesos de negociación permanente entre la clase política, la administrativa y la empresarial. Si bien la clase política tiene la fuerza y los medios decisivos, los otros dos grupos de poder – el administrativo y el empresarial-, han logrado ir ganando espacio y objetivos. Consecuencia natural, se han generado demasiadas críticas por parte de una sociedad que comienza a buscar y encontrar formas de mostrarse indignada ante un desprestigio a nivel internacional en lo que a transparencia concierne.

Ante un México que en el discurso político establece que ha mejorado la democracia; en donde "ha evolucionado el sistema político mexicano, la única salida que ha encontrado la sociedad es la cada vez mayor demanda ciudadana por información precisa y comprobable de la administración pública, tanto de sus recursos como de la toma de decisiones, y de los resultados de la gestión gubernamental" (Ugalde 2002: 7).

Actualmente, la falta de confiabilidad en el Estado se asocia a la idea de corrupción, a que las decisiones se toman en lo oscuro y por cuestiones políticas, por ello es importante el ejercicio de la transparencia gubernamental. "La rendición de cuentas no solamente aspira a sacar al ejercicio del poder

a la luz pública" (Schedler 1999:28). El término transparencia –ejecutado por los funcionarios gubernamentales- no ha sido desarrollado del todo en México, mucho menos el concepto de rendición de cuentas, ya que todavía tenemos un Estado en consolidación de su estructura. Siguiendo con el análisis del Estado, se plantea una manera convencional de rebanar analíticamente la esfera del Estado moderno que produciría, al menos, las siguientes categorías de rendición de cuentas: gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial.

Es importante hacer mención que la rendición de cuentas en México opera por criterios políticos, más que administrativos, y nos es suficiente el mencionar los informes de gobierno en los Estados, los cuales se convierten en meros actos protocolarios, de imagen y ego, apartándose de la obligatoriedad que tiene la función pública de efectuar una rendición de cuentas.

¿Qué es la ciudadanía? Es importante aclarar que en la presente tesis éste término ha sido utilizado en el contexto de que "es un principio que define la pertenencia a la comunidad en términos de derechos y obligaciones: el derecho de participación en las decisiones de la comunidad, la obligación de observar sus leyes" (Panebianco, 1999: 16-17). Debe aclararse que "La ciudadanía puede entenderse como ideal [los derechos-deberes jurídicamente establecidos] y como una realidad [los derechos-deberes efectivamente ejercidos]" (Russo, 2005: p. 6).

La rendición de cuentas no está sujeta a un control absoluto, sino que se dirige a quienes cargan con la responsabilidad. Entonces es importante mencionar los factores que se conjugan en ella, como lo son: Estado, ciudadanía, democracia, política, y disposición de gobernantes, deberes y derechos ciudadanos. La rendición de cuentas involucra, por tanto, el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar

todos los datos necesarios, pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.

¿De qué está libre un lector perfectamente informado? Fundamentalmente de la manipulación; "el claro camino que conduce de la estructura de preferencias a la decisión de voto se oscurece por falta de conocimiento, la falta de información crea una demanda de ideologías del electorado" (Downs 1992: 99).

En México la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental entró en vigor en junio de 2003, como parte del proceso de democratización de la ciudadanía mexicana y como un logro de la presión ciudadana. En consecuencia, se tiene que para mayo de 2006 se contaban más de 130,000 solicitudes de información realizadas a las distintas dependencias.

"El reto se encuentra en hacer de esta nueva cultura de la transparencia un quehacer cotidiano, más que una carga burocrática. Todo cambio democrático requiere vencer inercias y cánones enquistados en el ámbito de lo público" (Órnelas 2004:96). Ahora bien, también esta responsabilidad recae en los Estados y en todos los funcionarios como sujetos obligados, ahora más con la reforma al artículo sexto constitucional; pero también, de manera especial en las comisiones e institutos de transparencia, ya que en todas las leyes de transparencia se contempla un capítulo de la promoción de esta cultura.

Algo que es conveniente aclarar es que la "rendición de cuentas" es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa "ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo. La idea rectora de la rendición de cuentas es controlar el poder político, no elimi-

narlo, presupone el ejercicio de poder, y trata de impedir que el poder se vaya por la libre" (Shedler, 1999: 23).

En estos Institutos se debe buscar el control de resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y de procedimientos, es decir que sea un instituto que no tenga un procedimiento difícil para el ciudadano, sino que busque dar resultados. La calidad de un orden político democrático hace depender su suerte no sólo de las instituciones formales, ni de los ritos democráticos, ni de la voluntad y características de sus élites, "sino fundamentalmente de la calidad de su comunidad cívica" (Russo, 2005: 38). "Los actores políticos que rinden cuentas tienen que responder no solamente por lo que han hecho (rendición de cuentas en retrospectiva) sino también por lo que piensan hacer (rendición de cuentas en prospectiva)" (Shedler, 1999: 98).

Aclarados los conceptos de rendición de cuentas es conveniente señalar que la Transparencia: "es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso... colocar la información en la vitrina pública para que todos aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y en su caso, usarlo como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas."(Ugalde 2002: 17).

Mientras que la rendición de cuentas significa la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía de una democracia. Es conveniente saber si la transparencia depende de la mecánica misma de los estados, es decir, depende del diseño de organización de las instituciones encargadas para proporcionar la información.

Los institutos o las comisiones que se han generado de-

penderán demasiado del liderazgo que ejerzan, ya que desafortunadamente dependerán de la voluntad del líder que esté al mando y es ahí donde los deberes ciudadanos valorarán éstas instituciones. El problema de muchos liderazgos es que muchos "ven al Estado como una bolsa de recurso a aprovechar y al resto de la sociedad como una oportunidad como maximizar sus beneficios. Las consecuencias en estos casos es el riesgo de una doble manipulación, la primera proviene de las propias élites políticas que ocupan posiciones en el estado, y la segunda proviene de las altas esferas económicas con fácil acceso y fuerte influencia sobre el Estado."

Desafortunadamente el Estado está en fusión con los partidos políticos según Mauro Calise: "El dato más relevante, y por muchas razones desatendido, en el funcionamiento del gobierno de partido consiste en la fusión entre partidos y las instituciones estatales preexistentes...es decir, los partidos han logrado superar la antigua dicotomía entre sociedad y Estado quienes forjan un sistema de gobierno en el cual las demandas sociales sean directamente representadas en el seno del ejecutivo".

Es conveniente evaluar al crear estos institutos o comisiones si serán eficaces entendiendo que la eficiencia "debe ser evaluada no sólo como un ajuste adecuado de medios y objetivos para realizar políticas que satisfagan expectativas materiales, sino también para satisfacer identidades y expectativas simbólicas"

"Si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie" (Schedler, 1999: 26). El derecho a la información mejora en diversos aspectos la calidad de un orden democrático.

Schedler denomina *answerability*, a la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados. Para ello no basta "la

buena voluntad sino que se requieren mecanismos que develen los actos, las decisiones y políticas de toda autoridad. Rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos" (Schedler, 1999: 7).

Para *accountability*, la traducción más común y más cercana es la rendición de cuentas; aunque mientras accountability conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. *Accountabilities* es la rendición obligatoria de cuentas y adicionalmente, el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (Schedler, 1999: 10).

Una vez aclarado los términos para el presente ensayo, es conveniente pasar al análisis de las comisiones e institutos de transparencia. Para la obtención de información se enviaron dos encuestas a ocho comisiones y a dos institutos de transparencia.

Los estados a los que se les envió la encuesta son los siguientes: Aguascalientes, San Luis Potosí, Jalisco, Zacatecas, Michoacán, Sinaloa, Campeche, Durango, Yucatán y Colima, por lo que las 10 comisiones que se seleccionaron se escogieron con base en que actualmente existen: 18 estados gobernados por el Partido Revolucionario Institucional, 8 gobernados por el Partido Acción Nacional y 5 por el Partido de la Revolución Democrática.

En todas las comisiones antes de enviar la encuesta se conversó, vía telefónica, con las áreas de vinculación (en algunos casos ésta se encontraba fusionada el área de comunicación y de vinculación) para explicar que se les iban a enviar dos encuestas para su contestación, aclarando que dichas encuestas se iban a realizar para un estudio de Maestría en Administración

Pública.

El tiempo que se fijó para la entrega de las respuestas fue de 3 semanas a partir de que recibían los correos: de las 10 comisiones, 2 no contestaron: Sinaloa y Colima. En ambos casos se confirmó vía telefónica la recepción de la encuesta, en el caso de Colima se estuvo en contacto con el área de comunicación, comprometiéndose a entregarla, pero finalmente se turnó al jurídico argumentando que tenían un congreso, y que en unos 15 días más otorgarían la respuesta. En el caso de Sinaloa se tuvo contacto primero con el área de comunicación, después con la asistente de comisionado y sólo contesto una llamada, indico su correo electrónico y confirmó haber recibido la encuesta, pero después ya no fue posible localizarla y, a través de mensajes de celular, indicó que sí se iba a contestar, aunque después mandó un mensaje disculpándose que sí la tenía y posteriormente la enviaría, sin que hasta la fecha se tenga respuesta.

También fue necesario enviar un documento comprobatorio de status de estudiante para agilizar el proceso; asimismo, ayudó el haber conocido a cuatro comisionados en el evento de informe del Instituto de Transparencia de Aguascalientes, y en algunas comisiones hubo que buscar un enlace para acelerar el trámite, toda vez que el argumento de comisiones como la de Campeche era que el trámite que se realizaba a través del correo electrónico de la página no era oficial. Aunque el problema de las páginas de todos los institutos es que establecen un buzón para comentarios, por lo que carecen de valor para trámite alguno, según información proporcionada por ellos. En el caso de Campeche recibí la confirmación por correo del comisionado de recepción de la encuesta y finalmente accedieron a responderla, sin contestar algunas preguntas. En el caso de Jalisco en dos preguntas consideraron no responder y, literalmente, ni siquiera incluir, porque no eran aplicables, según su criterio.

Es importante destacar que aun cuando son instituciones nuevas, de origen ya tienen problemas internos de flujo de información, o de asignación de responsabilidades, pues, en todos los casos recibía respuestas de "Mañana ya están", "El lunes sin falta", " Ya te las envié, algo pasó"; es decir, falta de compromiso en algunas comisiones. Aunque sí existió un interés por dar trámite a la misma, no obstante, fue necesario en todas las comisiones estar llamando, día a día, para preguntar por las contestaciones, y en promedio se realizaron entre 10 a 15 llamadas para el trámite, además del envío de los correos electrónicos y estar platicando con varias áreas de las comisiones o, en su caso, asistentes de los comisionados cuando no enviaban el correo.

Una dificultad fue la figura del organigrama piramidal, el cual en ocasiones retrasó el trabajo; salvo en el caso de Michoacán y Yucatán, en donde fue posible platicar con la comisionada en dos ocasiones vía telefónica y esto facilitó el trabajo. En el primer informe de la Comisión de Transparencia de Aguascalientes, durante el evento se dio el espacio físico y el ambiente para conversar con los comisionados de Durango, Zacatecas y San Luis Potosí.

El número de personal que las comisiones tienen es variable, entre 12 a 22 personas, aunque en el caso de Jalisco existe una plantilla de 44 personas, es decir, son comisiones pequeñas en su mayoría, aunque es importante aclarar que tienen 3 comisionados en todas las comisiones, y en todos los casos las comisiones tienen la percepción de que no es suficiente.

Cuando se preguntó a las comisiones de sus principales limitantes, la mitad considera el recurso económico, cuestiones de índole política y falta de personal especializado. Sólo tres comisiones consideran que el sueldo es adecuado, aunque son comisiones con, cuando mucho, cuatro años de trabajo (Michoacán), las demás cuentan con un promedio de

dos años y medio.

Asimismo, todos los comisionados de transparencia contestaron que la comisión no debe tener intereses políticos, ya que garantizan el derecho de acceso a la información pública y lo consideran como una prerrogativa ciudadana.

En cuanto a la segunda encuesta que se realizó a las comisiones, contemplaba los siguientes preguntas:

¿Qué factores influyeron para su nombramiento? Las opciones que se consideraron son las siguientes: políticos, preparación, recomendaciones y currículo. De los 8 encuestados, sólo uno consideró que todos los factores son importantes. Los demás consideraron que el currículum es el principal factor y sólo 4 incluyen la preparación. Aguascalientes consideró que todos los factores eran importantes.

Los principales usuarios del total son: maestros y estudiantes (4 casos). Dos establecieron todos los grupos y un caso señaló a los regidores y particulares. Esta pregunta no la respondió Campeche. Es importante resaltar que algunos tenían miedo, en un principio, del uso que se iba dar a la información.

Se destaca que las solicitudes de información de las comisiones son pocas, ya que generalmente su trabajo no cuenta con suficientes recursos; aunque, cabe aclarar que es parte importante de su trabajo y en él radica el hacer la promoción de la cultura de transparencia. Entre los temas mayormente solicitados están los relacionados con salarios y presupuestos.

¿A que dificultades se ha tenido que enfrentar desde que inició con su encargo? El romper inercias en el sector público, ya que los servidores se creían que la información les pertenecía como un dato privado del gobierno; falta de cultura de los gobernados (ausencia de motivación); falta de presupuesto y problemas administrativos; cuestiones políticas; medios de comunicación adversos y desconocimiento de

la normatividad en materia de transparencia.

¿Cuáles son los principales retos que, como instituto o comisión ha tenido? Principalmente, se centran en los servidores públicos los retos de los institutos. En algunos se señala que los servidores no proporcionan información en la página de Internet o que no la publican de oficio, incluso, manifiestan el caso de los partidos políticos, como una de las instituciones con un mayor grado de dificultad para establecer una comunicación de transparencia.

Uno de los retos que se señalan más importantes, que coincide con la percepción ciudadana, es la falta de credibilidad de la ciudadanía hacia la administración pública. Hablar de factores como ciudadanía y servidores públicos es tocar los extremos opuestos de la confiabilidad, por lo que es vital establecer y ampliar esta línea de comunicación, como medio para incrementar la consolidación de estos organismos. Funciona como contraloría ciudadana de los servidores públicos, que prestan adecuadamente los servicios públicos (tanto en eficacia, como en eficiencia, en la prestación de servicios tales como: la capacitación), además que consideran que esto permitirá que el ciudadano tenga una mayor participación en las decisiones del gobierno. Considerando, desde luego, lo anterior, con el apoyo de las nuevas leyes de transparencia. Todas las comisiones señalaron que existen diferencias entre su comisión y las del Estado; sin embargo, todas se consideran garantes de las normas relacionadas con el derecho a la información que, con base en la ley, fueron creadas y establecidas de acuerdo a las condiciones particulares de casa Estado, tales como la política local, por ejemplo.

¿Considera que existe ya en México una cultura de transparencia? Solamente Aguascalientes manifestó que sí existe una cultura de transparencia, según argumento, debido a que se ha invertido mucho en recursos humanos y económi-

cos para difundirla. Sin embargo, la percepción de otras comisiones es que no existe una cultura de transparencia en México, ya que estamos iniciando este proceso y que va tomarse mucho tiempo. En algunos sectores consideran que ya existe el conocimiento pero que la cultura de transparencia tomará unos años para consolidarse, para que la gente ejerza un derecho que, a la vez, mejorará las administraciones públicas.

¿Considera que los ciudadanos estamos preparados para la cul tura de transparencia? Dos comisiones señalaron que no: San Luis Potosí y Yucatán. La contestación de San Luis fue la siguiente: La sociedad en general es producto de una cultura de opacidad y baja participación en cuanto a las acciones gubernamentales, es preciso preparar al ciudadano para que ejerza su derecho de acceso a la información y; por otro lado, la autoridad necesita soporte para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. La contestación de Yucatán fue: No existe la costumbre y hay un desconocimiento del derecho.

Las demás señalaron que sí están preparados los ciudadanos para la cultura de transparencia y para el ejercicio de esta cultura. Aguascalientes señaló: "La cultura de la transparencia no es una obligación para los ciudadanos, al contrario, es un derecho fundamental, que no se ha ejercido de manera plena en nuestra historia como país, sin embargo, con los cambios políticos, económicos y sociales que están sucediendo en todo el mundo este derecho ha tenido una apertura y creo que en general los sujetos obligados han recibido de buena manera la llamada cultura de la transparencia". Durango manifestó también que sí, pero aun falta conocimiento del tema, "es necesario que la sociedad identifique a las leyes de acceso a la información como una herramienta eficaz para la transparencia, y a ésta, como una aliada contra la corrupción y por ende, para el mejoramiento de nuestro entorno social". Zacatecas mani-

festó: Si, porque cada día se nota que el ciudadano demanda mayor información de los servidores públicos, les pide mayor rendición de cuentas y se involucra con frecuencia en los temas relacionados con su entorno social, participando, cada día, de una manera más activa en la toma de decisiones.

Además de lo anterior, uno de los principales retos es preparar a los sujetos obligados a ejercer la transparencia; a concientizar, que tanto los recursos públicos que se aplican, como las decisiones que toman, son parte de un actuar que incumbe a todos como ciudadanos.

Al preguntar a las comisiones **¿Cuáles son los beneficios políticos por la transparencia?** En el caso de Campeche mencionaron que es "la rendición de cuentas" y en Aguascalientes "cualquier proyecto ó programa político debe de tener como eje principal el acceso a la información de éste, asimismo, ha pegado en la médula de la corrupción y de la discrecionalidad que existía anteriormente". En el caso de Durango se señaló que "procesos más sanos y menos desgastantes, en todos los ámbitos (electoral, obra pública, gestión social, investigación, etc.), sin embargo esto implica un verdadero compromiso político con la transparencia por parte de quien sustenta el poder público." En el caso de Michoacán es "la confianza"; al igual que San Luis Potosí. En Yucatán se señaló "mayor credibilidad en la administración pública."

En la pregunta de **¿Cuáles son los factores políticos de la transparencia?** Sólo tres estados contestaron; Yucatán manifiesta "conciencia de las autoridades de que es un derecho indiscutible de la ciudadanía"; en Michoacán el beneficio es "la rendición de cuentas", y en Aguascalientes se señala "el factor político de la transparencia es uno: legitimizar el gobierno ante una sociedad hastiada de falsas promesas y corrupción excesiva por parte de todas las autoridades".

Una vez aclarando el procedimiento que se realizó para

encuestar las comisiones, es necesario señalar que se encuestó también a ciudadanos y periodistas de: Aguascalientes, San Luis Potosí, Durango y Colima. Solamente se encuestaron 73 ciudadanos, debido al tiempo para realización del proyecto así como los recursos económicos para ello, siendo las preguntas formuladas las siguientes:

1. ¿Conoce usted la ley Federal de Transparencia e Información Pública? 36 respondieron "Sí" y 37 "No". En estas respuestas, los conceptos de conocimiento y lo que se escucha a través de los medios informativos, para la población en general generan confusión o no son respondidas con veracidad, en tanto, un 45% manifestó "No" por falta de interés e información total.

2. ¿Conoce usted si en su estado existe una ley sobre transparencia? 41 respondieron "Sí" y 32 "No".

3. ¿Conoce Usted el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)? 47 contestaron "Sí" y 26 "No" .El 35% de personas encuestadas nos dan el sustento para indicar la falta de difusión.

4. ¿Confiaría usted en una institución para la transparencia? 48 de los entrevistados dijeron que "Sí" y 25 "No". Lo que se puede apreciar en un alto porcentaje de ciudadanos, es que les gustaría una institución que brindara una mayor certeza del actuar del gobierno. Entre otros de los que expresaron de forma extensa su opinión y que confiarían en una institución para la transparencia resaltan las siguientes: "Otorgar un voto de confianza a la iniciativa de tener un país gobernado de la mejor manera posible es la mejor forma de colaborar con el objetivo de quienes llevan a cabo dicha iniciativa" Andy Elder

Lucero Medina, 25 años, diseñador, San Luis Potosí; "En nosotros como ciudadanos, está el cambio y si damos confianza a este tipo de instituciones podremos cambiar la mentalidad a la mayoría de los ciudadanos y que así puedan seguir funcionando los proyectos del gobierno, ya que en ocasiones hay muchos proyectos por parte de éste, que no son del dominio de la ciudadanía y llegan a fracasar", anónimo, San Luis Potosí; se encontró, asimismo, la siguiente respuesta en la encuesta, citada: "Siempre se buscará dar la información de la manera más "maquillada" posible ya que es parte de la cultura social en la que vivimos", Ernesto Herrero Mireles, Aguascalientes.

5. ¿Conoce las funciones de la comisión o instituto de transparencia de su estado? 8 de los encuestados respondieron que "Sí" y 65 "No".

6. En caso de contestar sí, ¿podría mencionar algunas funciones que se realizan en la Comisión o en el Instituto de Transparencia de su estado? Solicitud de información 4, cumplimiento a la Ley de Transparencia y protección de derechos humanos 1.

7. ¿Está usted de acuerdo en la necesidad de un Instituto o Comisión de Transparencia en su estado? "Muy de acuerdo" 31, "de acuerdo" 29, "poco de acuerdo" 2 y "nada de acuerdo" 1.

8. ¿Confiaría en una institución para la transparencia en su estado? 47 de los entrevistados respondieron que "Sí" y 26 "No". De los que contestaron "Sí", se les preguntaba: ¿Por qué? 11 dijeron "derecho a la información", "integridad de funcionarios" 7, "confianza en gobierno" 7, "creado para ese fin" 6, "sin razón" 5, y "obligación de las comisiones" 11. Entre las re-

spuestas explícitas e interesantes, encontramos las siguientes: "Tendrían toda la información y la podrían dar a conocer en su momento", María del Carmen Pérez, empleada, Colima; "su finalidad sería transmitir la información, tal cual la soliciten los ciudadanos, de no ser así no funcionaría al establecerla en el estado", Fabiola Martínez, 24 años, licenciatura en informática, catedrática, San Luis Potosí.

Los que consideran que "No" confiarían mencionaron como razones las siguientes: "no es relevante" 1, "intereses personales" 4, "desconfianza" 11, "medio regulador" 1, "desviación de recursos" 5, "impunidad" 2, "es de la sociedad" 1.

Es de notar la abierta expresión al considerar lo importante de su participación, desvinculada de toda presión: "Creo que es necesario, pero al final los que ocupan los puestos son los mismos de los partidos políticos y no dan resultados reales", Angélica de Guadalupe Reyes, empresaria, Aguascalientes; "siempre hay intereses ocultos y muy difícilmente demuestran las cosas como son, además de que no conocemos, ni la mitad, de los programas o actividades que se realizan", Fernanda Bermúdez Molinar, 19 años, estudiante, Durango.

9. ¿Considera usted que los funcionarios públicos rinden cuentas? 45 de los entrevistados respondieron que "No". Al cuestionárseles el ¿por qué ? señalaron: "deshonestidad" 10, 12 "falta de confianza", 11 "sin respuesta", 11 "falta de información" y 1 "beneficio Personal". Algunos de los comentarios fueron: "Existe impunidad al respecto y no se investiga adecuadamente de lo que posee cuando entra y cuando sale algún funcionario público", Eduardo Molina Sánchez, 42 años, comerciante, San Luis Potosí.

Por otra parte, 28 de los entrevistados respondieron que "Sí", al cuestionárseles ¿por qué? "es su obligación" 17, "no son confiables" 6 y "son confiables" 5. "Utilizan el recurso para

todo menos para lo que deben y las cuentas no son claras", Roberto Sayed, joven empresario de Aguascalientes.

10. ¿Está de acuerdo que las comisiones de transparencia tengan intereses políticos par dar a conocer información? "muy de acuerdo" 12, "de acuerdo" 18, "indiferente" 12, "poco de acuerdo" 4 y "nada de acuerdo" 27. "Las comisiones no deben tener interés político perdería la esencia de transparencia y de órgano autónomo e independiente", manifestó Antonio Hernández Esparza, comerciante de Aguascalientes.

Estos son los resultados de los 73 ciudadanos encuestados, de donde podemos concluir que la población desea información clara, pero todavía existe un sector de ciudadanos que considera que estos organismos tienen intereses políticos y que fueron designados, sobre todo los altos funcionarios, con base en conveniencias políticas; asimismo, la ciudadanía, todavía en alto grado, considera que los funcionarios públicos no rinden cuentas.

Otra parte importante de la percepción es la opinión de los periodistas, a quienes se encuestó en los siguientes estados: Aguascalientes, San Luis Potosí, Durango y Colima. Se encuestaron 37 periodistas, por ser un gremio que generalmente está requiriendo de información de fuentes primarias, y son los que perciben de manera más directa su manejo. En la entrevista efectuada a los periodistas fue más difícil realizar las preguntas, dado que no están acostumbrados a ser encuestados, así como por la imposibilidad de tiempo para encuestar en distintos Estados. El cuestionario es el siguiente:

1. ¿Conoce usted la ley de transparencia? 28 respondieron "Sí" y 9 "No".

2. ¿Qué opinión tiene de las comisiones o institutos de transparencia? "muy buena" 6, "buena" 9, "regular" 12, "mala" 9 y "muy mala" 1. Damián Trillo Málaga, del diario "Milenio Colima", aunque la calificó como "buena", manifestó que "existen archivos que para no brindarlos, los clasifican como secretos; indicativo de que existen todavía trabas en la entrega de información".

3. ¿Le ha sido útil la Ley de Transparencia? 21 respondieron que "Sí" y 16 "No". De los que respondieron "No", manifestaron, principalmente, que porque "es una ley burocrática y porque la información llega incompleta". En tanto, de los que respondieron que "Sí", 8 dijeron "he obtenido información", y 8 "ayuda al trabajo". Por ejemplo, Víctor Ortega Jonguitud, del periódico "El Mañana" de San Luis Potosí, manifiesta que: "La tardanza con la que te responden a alguna solicitud de transparencia; además, por otro lado, los municipios no están del todo enterados de cómo se debe trabajar aplicando la transparencia en sus acciones".

4. ¿Considera usted que existen factores políticos en la transparencia? 32 consideraron que "Sí" y 5 que "No". Los que consideran que "Sí" manifestaron: conveniencias políticas 14, intereses personales 13 y corrupción 5. Con esta pregunta, se puede apreciar que el número de los que consideran que "No" existen factores políticos en la transparencia es muy pobre; ya que sólo manifiestan que "no deberían estar" o "confiar en las instituciones", pero en muy escaso número, ya que es común en las encuestas de periodistas leer comentarios como el siguiente de Luis Cárdenas Murguía de "El Sol de Durango": "La conveniencia de decir o exponer lo que al gobierno en turno le favorece, y de maquillar la realidad, o simplemente no decirla; todo lo que se trabaje con recurso público será parcial".

También Bertha Murguía Berlanga, de "Telecable Colima", menciona: "Las personas que dirigen los organismos responden a intereses políticos y desde esa perspectiva dan agilidad o retrasan la entrega de información".

5. ¿Cual es su opinión sobre la comisión de transparencia de su estado? "Muy buena" 2, "buena" 13, "regular" 12, "mala" 3, "muy mala" 5 y "sin respuesta" 2. La constante es el reconocimiento de que garantizan el derecho a la información pero se considera que les falta difusión. Los que manifestaron una opinión de "regular a mala" consideran lo siguiente: "intereses personales" 2, "institución demasiado burocratizada" 5, "nombramiento viciado" 6, "sin difusión" 6 y "no están desarrollados" 4.

En algunas entrevistas a periodistas se encontraron opiniones como la de Jorge Enrique Velazco Gutiérrez, de San Luis Potosí, quien señala "actualmente en mi estado, esta comisión es de nueva creación pero ha sido muy cuestionada debido a que el titular al parecer fue impuesto por un partido político."

6. ¿Considera usted eficaces los institutos o comisiones de transparencia? 14 de los entrevistados respondieron "Sí" y 23 "No". De los 23 que consideran que no son eficaces señalaron, principalmente, que "responden a intereses personales". Ahora bien, entre los que consideran a estos eficaces se encuentran; dos opiniones negativas, aunque, los consideren eficaces ya que desconfían porque no son organismos ciudadanos; 6 respondieron que "ayudan a buscar información", "obligación" 3 y "garantiza labor de funcionarios" 3.

Resalta la opinión de que realmente no los consideran organismos ciudadanos o ciudadanizados. Algunos de los que lo consideran eficaces, como Ricardo Roldán, de San Luis Potosí, manifiestan: "Siempre la información es importante y más

cuando se trata de dinero que tú pagas. Buscar que no se vaya a los bolsillos de ciertas gentes...". También prevalecieron las opiniones como la de Raúl Cobos, de Aguascalientes, quien expresa: "Son elefantes blancos".

7. En su experiencia, ¿considera usted conveniente una ley sobre transparencia? 31 respondieron "Sí" y 6 "No". Los argumentos de quienes la consideran conveniente son: "evidencia casos de corrupción" 3, "proporciona información confiable" 3, "obliga a proporcionar información" 4, "garantiza derecho a la información" 20 y "no se aplicaría" 1.
Hansel Vargas, periodista de Yucatán, a quien fue posible contactar por medio de un instituto, menciona al respecto lo siguiente: "Está probado que toda autoridad padece fotofobia, rechazan la luz, la auscultación y la permanente vigilancia ciudadana sobre sus actos. Lamentablemente se necesita una ley para obligarlos a cumplir una labor que deben realizar: informar a los gobernados. Sin embargo, cuando no hay voluntad política de cumplir con esa obligación, la ley sale sobrando".

8. ¿Considera usted que existe una cultura ciudadana de transparencia? 2 de los encuestados consideraron que "Sí", 34 que "No" y 2 personas no quisieron contestar. Sólo una persona manifiesta que ya existe una cultura ciudadana, y sólo es por comentarios que ha escuchado, de una sociedad que se involucra más. La opinión de Benjamin Flores Salas de Durango es: "El problema de la corrupción es de ambas partes, ciudadanos y autoridades, además, pocos son los que creen que un gobierno entregue información, real, pronta y clara de sus acciones". Para Carlos Alberto Pérez A., de "Milenio Colima": "No hay difusión, no se entiende en muchos sectores cómo utilizar los elementos de transparencia en medios electrónicos".

9. ¿Considera usted que se tomó en cuenta la preparación y trayectoria del comisionado de transparencia? 8 consideran que "Sí" y 29 que "No". Para un periodista de San Luis Potosí, que prefirió omitir su nombre: "Por lo general siempre se encuentran a los familiares de los altos funcionarios, sino es que a los amigos o recomendados de alguien pero de ellos mismos."

10. ¿Considera usted que existe disposición de las autoridades para facilitar la transparencia? 13 respondieron "Sí" y 24 "No". Los que no consideran que existe la disposición, argumentaron: "obstaculiza por interés" 16, "no seria necesaria la ley" 3, "trabas" 4 e "ineficiente" 1. Entre los que sí consideran que existe disposición: "ofrecen acceso a la información" 9, "cuando les conviene" 2 y 2 "no contestaron". Víctor Ortega, del periódico "El Mañana" de San Luis Potosí manifiesta: "Me ha tocado ver cómo ciudadanos han solicitado, en su caso, en un ayuntamiento, documentación como nómina, uso de recursos y estos son negados rotundamente; cuando todos sabemos que existe una ley de transparencia y acceso a la información pública, y que todo ciudadano tiene derecho a saber sobre el manejo de lo que a un ayuntamiento llega en cuanto a recursos." Para César Lozano corresponsal de "8 columnas" en Aguascalientes: "La información llega incompleta, es decir siempre cortan la información y son verdades a medias." Patricia Flores, de San Luis Potosí: "Estos institutos siguen disfrazados y no muestran realmente la distribución de los recursos".

Es claro que los periodistas son los que acuden a fuentes primarias para generar noticias y por lo tanto son responsables de éstas. Ellos son valorados como un espejo social de la información, que llega a los ciudadanos por medio de los administradores públicos. Si bien es cierto que también son ciudadanos, su juicio abarca un amplio espectro de las consecuencias del actuar, tanto de las comisiones, como de los institutos de

transparencia y las leyes que de ellos emanan.

Es claro que el constante esfuerzo de sectores como la prensa determinará en mucho la evolución de estos organismos, aunque también se percibió un desconocimiento de la ley de transparencia en ellos, aunque si lo reconocieron. Uno de los factores que ellos consideran importantes es que estos organismos no están ciudadanizados; además, de que sus titulares fueron impuestos o negociados según intereses partidistas, pues no se tomó en cuenta la preparación de los funcionarios; igualmente, consideran que no existe todavía una cultura de transparencia; sin embargo, es de rescatar, que sí se encuentran interesados en fomentar esta cultura de transparencia en la medida que exista una mejor promoción de los derechos ciudadanos y éstos sean ejercidos de manera efectiva.

De los periodistas que consideran que es buena la comisión, ellos mismos enfatizan que no tiene difusión; dentro de los periodistas que establecen su mala percepción podemos mencionar la siguiente opinión: "Nunca hacen algo, así de sencillo, no se sabe dónde están, y no figuran ni con los medio de comunicación, acá simplemente no los consideramos" Luis Cárdenas Murguía, periodista de Durango.

Lo importante de la percepción ciudadana es que consideraría confiar en una institución para la transparencia según se desarrolle y, si tomamos en cuenta la opinión de los periodistas, es cierto entonces que estas comisiones carecen de difusión, por lo que es importante canalizar esa confianza ciudadana en una organización nueva, en lo general. La mitad de los periodistas las considera buenas o muy buena debido a que apenas están empezando estos organismos.

Como conclusiones de las encuestas y cuestionarios podemos señalar que las acciones de gobierno fueron un proceso que se mezcló con participación de distintos actores para la creación de una "Ley Federal de Transparencia"; y esto se re-

pitió de manera gradual en los estados.

Dicho proceso está siendo modificado continuamente en los mismos; además, ocasionó la creación de institutos como parte necesaria para evitar la corrupción y por la preocupación de transparentar el gasto o el quehacer del gobierno. Este es un problema que afecta económicamente al país, ya que, al no tener gastos transparentes, el gobierno genera la duda razonable de que el gasto público no está bien destinado, al ser administrado por políticos sin preparación, como lo señaló el Mtro. Rodolfo Jiménez Guzmán "político pobre; pobre político". A tal grado afecta la falta de una política pública sobre credibilidad de las acciones de los gobiernos, que se ve reflejada en los procesos electorales. Una vez analizados todos los datos y partiendo del marco teórico podemos mencionar los siguientes puntos claves:

1. Por un lado son instituciones nuevas cuyo costo "es caro" para la ciudadanía, aunque necesarias según las percepciones ciudadanas y periodísticas.

2. En México falta incentivar la "cultura de la honradez" para incrementar la credibilidad en las comisiones o institutos de transparencia.

3. Los vicios de las dependencias, al igual que en algunas administraciones y empresas, son la "mala distribución del gasto" y la "falta de fluidez en la comunicación interna".

4. Es grave la afectación, ya que se considera la función pública al mismo nivel del empresario, que al asignarse salarios altos, como una inversión, recuperará su capital en poco tiempo. Ésta es una de las principales percepciones que se ha encontrado en todos los institutos, que el "recurso sea lo principal" del negocio y olvidarse de ser el actor de una función publica, más aún cuando son estructuras pequeñas.

5. La mayoría de las comisiones o institutos se asesoraron con sus departamentos jurídicos para contestar las encuestas, esto

es, el cuestionario fue revisado por varias áreas.

6. Es necesario que los institutos "ciudadanicen sus procedimientos" –faciliten el proceso- siendo que ellos como funcionarios públicos tuvieron que asesorarse para responder a dos encuestas, es válido preguntarse ¿los ciudadanos van a asesorarse para un trámite ante la comisión?

7. Con los antecedentes mencionados en el párrafo anterior, resulta de vital importancia "delimitar la información" que puede publicitarse y la obligatoriedad de hacer pública la que se mantiene en privado de los funcionarios como tales. También, el establecimiento general de la información presupuestal que debe darse a conocer, en todos los institutos y comisiones.

8. En cuanto a "la capacitación del personal", es importante que los funcionarios encargados de establecer relaciones con el público, en su función administrativa, conozcan estos límites.

9. Lo anterior representa costos, por lo que los procedimientos deben de contemplar "formas menos complejas", ya que actualmente se utilizan procedimientos que son formatos en muchos de los trámites jurídicos, tales como el recurso de revisión.

10. Existen una gran confusión acerca de las funciones que realizan las comisiones, ya que se cree que ellas son las responsables de otorgar la información; asimismo, en cuanto a las funciones respectivas del IFAI y las de las comisiones e institutos de transparencia.

11. Si el IFAI no destina presupuesto a los institutos para "campañas de difusión", difícilmente se lograrán avances, ya que tal parece que los procedimientos se centraron en la designación de los comisionados y posteriormente estos se iban a encargar de establecer sus instancias en cada estado (paradigma mexicano).

12. Los institutos no han diseñado esquemas que permitan "evaluar su impacto"; es claro que se incluyó en la agenda su creación, pero ninguno pasó por las etapas de creación de

políticas públicas para su esquema de operación, tal y como se ha encontrado en la evaluación de las encuestas.

13. Los comisionados tienen interés en incentivar la cultura de la transparencia, al querer sentar un buen precedente como una contribución en la mejora de la cultura de transparencia; asimismo, de los cuestionarios que llenaron, se menciona como uno de los retos: el romper inercias en el sector público, ya que los funcionarios creían que la rendición de cuentas y la información les pertenecía en *secrētum* y de modo personal, por lo que se han encontrado en los diferentes sectores a quienes se acudió, las siguientes carencias:

- Falta de cultura de los gobernados;
- Nulo incentivo por la difusión de la cultura de la transparencia;
- Presupuesto dirigido a sueldos de funcionarios principalmente;
- Problemas administrativos –burocracia y tramitología- y,
- El desconocimiento de la leyes de transparencia.

14. En todos los casos analizados se manifestó que la implementación de las comisiones o institutos están teniendo dificultados en cuestión de recursos; problemática que se pudiera prever en los presupuestos que se presentan, en el llamado lobby con los legisladores, comprobando las necesidades que genera la aplicación de las leyes de transparencia.

El proceso de políticas públicas se dio de una manera formal con presión ciudadana, aunque en los estados es claro que este fenómeno no sucedió de la misma forma cuando se plantearon las preguntas en la hipótesis de: ¿Cuál es el esquema operativo más eficiente de los institutos? ¿En qué radican las diferencias entre entidades que sí contemplan un instituto y las que no lo hacen? ¿Con qué base fueron diseñados los institutos estatales de acceso a la información pública? Se conoce que en los estados se dio de manera gradual, en estos se vio

políticamente necesaria una ley de transparencia. En cuanto al esquema más eficiente, es difícil identificar actualmente en que estado el sistema es funcional – eficiente y eficaz -, debido al poco tiempo de operación de estos; auque es claro que las leyes estatales no son las adecuadas en cuanto a los trámites de sus procedimientos, ya que estos mecanismos de solicitud de información no son necesarios.

Por un lado se obtendrá en los ciudadanos: la mejora de su gobierno, misma que se traducirá en buenos programas, al evitar la corrupción y se tendrá una separación entre el quehacer político y la política pública, además de que ya consideran como suyo el derecho de información.

Los servidores públicos manifiestan interés porque es un tema nuevo, que consideran pueden mejorar el gobierno, y que estas instituciones les permitirán desarrollar un trabajo mejor en la función pública.

Una vez analizados los actores, se puede señalar que en los estados han sido creadas las leyes de transparencia, mismas que trajeron consigo la creación de instancias estatales de transparencia, y estas instituciones se basan en la necesidad de la ciudadanía de mejorar el servicio público de transparencia y, sobre todo, de una demanda de un mayor ejercicio de este derecho. En la opinión de los periodistas, en la medida en que todos estos actores se sumen al ejercicio de la transparencia del Estado ésta mejorará la cultura de transparencia.

¿Cuáles son las principales diferencias entre las leyes estatales? Esta pregunta ha dado lugar a estudios tales como el de "La transparencia en la República: un recuento de buenas prácticas"; un estudio publicado por el CIDE y el IFAI, el cual consiste en un estudio comparativo de éstas. Aunque este proceso de modificación está avanzando de manera gradual, sobre todo después de la adición de las siete fracciones al artículo 6° constitucional; un proceso que inició de manera formal cuan-

do en 1977 se adicionó al artículo 6° constitucional que "El derecho a la información será garantizado por el Estado". Las leyes estatales deben de contribuir a la mejora de este tema en las administraciones e incluso se generaron leyes con algunas diferencias por las distintas zonas de la República Mexicana como ya se había mencionado.

Las leyes citadas en el párrafo anterior contemplaron la creación de organismos autónomos e independientes; ahora bien, esto es considerado un avance, auque falta la profesionalización y especialización, sobre todo porque en las encuestas al preguntar a las comisiones respecto de su eficacia y eficiencia todas la consideraban excelentes, sólo en un caso contestaron buena, sin tener bastante preparación, y se percibe que todavía no existe una aceptación del profesional de la información.

Los ciudadanos ya están de acuerdo en su creación, aunque todavía falta el que estos tengan un mayor involucramiento en la sociedad en general. Uno de los principales retos que se establecen a futuro es el trabajo en la difusión, para lograr un cambio en la opinión de la ciudadanía; ya que actualmente, la población percibe que los funcionarios públicos no rinden cuentas, además de que estudios como el que se cita en el marco teórico realizado por el IFAI, señalan que en el caso de los servidores públicos 49% cree que la jerarquía es el factor elemental para la toma de decisiones en el gobierno.

Al realizar el análisis de todos los actores que se mencionaron y que fueron estudiados en las encuestas, podemos contestar las preguntas realizadas al principio de este capítulo. Es claro que por el lado de los ciudadanos, encontramos, en un porcentaje considerable, que están en proceso de demandar sus derechos y ejercerlos; tal y como es el derecho a la información, al igual que en el sector de los periodistas, quienes fielmente acuden a la fuente primaria de información.

Además de que si se logra elevar el porcentaje de di-

fusión y educación en el derecho a la información tanto de la ley estatal como de la ley federal (dado que existe ya una positiva tendencia a incrementar la confianza en una institución) y, por ende, los funcionarios públicos sean respetuosos de la ley por la exigibilidad de la misma, se tendrá un mejor país.

■

JAVIER ESTENIOU MADRID

Doctor en Sociología por la UNAM, Maestro en Sociología por la Universidad Iberoamericana y Licenciado en Ciencias y Técnicas de la Información por la Universidad Iberoamericana. Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Ex Vicepresidente de la Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación (1989 a 1992). Ex Vicepresidente (fundador) de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (1981-1983). Su principal área de investigación son los medios de comunicación, en la que cuenta con diversas publicaciones, en libros y revistas, propias y en coautoría, el más reciente Internet y la Transformación del Estado (2005).

JOHABED GEORGINA OLVERA ESQUIVEL

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas Puebla. Obtuvo el tercer lugar en el concurso de oratoria del Estado de Quintana Roo (1999). Tercer lugar en el concurso nacional de declamación (2000). Miembro fundador de la Asociación Innovadora de Internacionalistas de la UDLA (2004). Subcoordinadora General de Logística del XIX Modelo Latinoamericano de Naciones Unidas de la UDLA (2005). Realizó una estancia en la Universidad de Copenhague, Dinamarca (2006-2007).

GABRIEL RAMÍREZ PASILLAS

Maestro en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato y Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Se ha desempeñado como asesor jurídico. Ha impartido cursos en la preparatoria de la Universidad Cuauhtémoc y del Tecnológico Medrano, así como en la carrera de derecho de la Universidad Cuauhtémoc y la Universidad del Valle de México. Fue director del Instituto de la Juventud del estado de Aguascalientes (2004-2007). Su tesis de Maestría fue sobre "Transparencia y Capital Social".

DIRECTORIO

Lic. Ivan Manuel Hoyos Peraza
Consejero Presidente
ivanhoyos@itaipqroo.org.mx

Lic. Enrique Norberto Mora Castillo
Consejero Vocal
emora@itaipqroo.org.mx

Lic. Susana Verónica Ramírez Sandoval
Consejera Vocal
verami@itaipqroo.org.mx

Lic. Aida Ligia Castro Basto
Secretaria Ejecutiva
acastro@itaipqroo.org.mx

Lic. Marcos Kennedy Mayo Baeza
Director Juridico Consultivo
mmayo@itaipqroo.org.mx

Lic. Deysi Alcántar Botello
Directora de Capacitación
dalcantar@itaipqroo.org.mx

Lic. José Luis Rolando Cambambia Toledo
Dirección de Vinculación
jcambambia@itaipqroo.org.mx

Dr. Juan José Ortiz Cardín
Director de Administración
jortiz@itaipqroo.org.mx

Lic. Wilber Francisco Lima Díaz
Titular del Órgano Interno de Control
wlima@itaipqroo.org.mx