

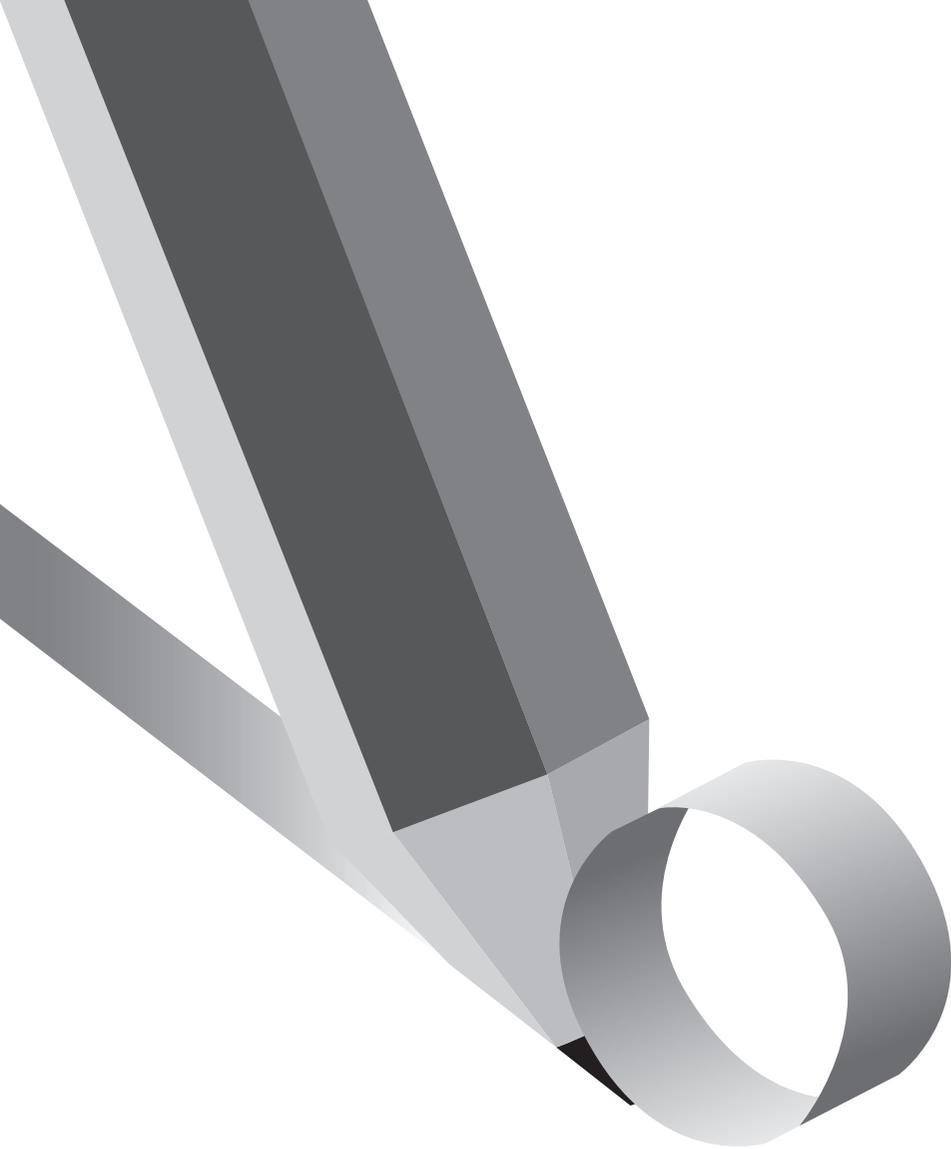


Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales



EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA EN LOS NUEVOS SUJETOS OBLIGADOS

Trabajos ganadores del Segundo Concurso de Ensayo
Universitario, organizado por el INAI



EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Y LA TRANSPARENCIA EN LOS NUEVOS SUJETOS OBLIGADOS

Trabajos ganadores del Segundo Concurso de Ensayo
Universitario, organizado por el INAI



**Derechos Reservados © Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)**

Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530.

Primera edición, noviembre de 2017.

ISBN: 978-607-97577-9-3

Impreso en México / *Printed in Mexico*

DIRECTORIO

PLENO DEL INAI

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado Presidente

Areli Cano Guadiana
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Ximena Puente de la Mora
Comisionada

Joel Salas Suárez
Comisionado

SEGUNDO CONCURSO DE ENSAYO UNIVERSITARIO COMITÉ TÉCNICO



PRESIDENTE

Cristóbal Robles López
Director General de Promoción y Vinculación con la Sociedad

INTEGRANTES

Arminda Balbuena Cisneros
Directora General de Capacitación

Gregorio Delfino Castillo Porras
Director General de Enlace con Sujetos Obligados
de la Administración Pública Centralizada

SECRETARIO TÉCNICO

Isaúl Moreno Gómez
Director de Promoción

JURADO

Christian M. Sánchez Jáuregui
María Grisel Salazar Rebolledo
Ricardo Corona
Alejandro Romero Gudiño
Socorro Apreza Salgado

ÍNDICE

7 Presentación

LICENCIATURA

9 TERCER LUGAR

Transparencia: medio para dilucidar las operaciones en los fideicomisos públicos

Jaffne Elizabeth Hernández y Soto

POSGRADO

23 PRIMER LUGAR

Transparencia y regulación del cabildeo: el caso del Senado de la República de México

Irma del Carmen Guerra Osorno

43 SEGUNDO LUGAR

Avances y retos de la transparencia sindical en México

Ismael Solís Sánchez

75 TERCER LUGAR

El uso del derecho a la información como elemento constructor de legitimidad. Partidos y sindicatos en una ruta democrática

Emilio Del Carmen López

115 MENCIÓN HONORÍFICA

Los organismos públicos de derechos humanos frente a la clasificación de violaciones graves de derechos humanos

Salvador Guerrero Navarro

PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se complace en presentar los ensayos ganadores del Segundo Concurso Universitario de Ensayo, el cual abrió su convocatoria el 1 de julio y finalizó el 15 de octubre de 2016, dirigida a universitarios, estudiantes de licenciatura y posgrado, que radican en el país.

El tema del concurso que da título a la presente obra es *El derecho de acceso a la información pública y la transparencia en los nuevos sujetos obligados*, el cual surge de la promulgación de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, una ley de vanguardia, que representa un gran logro de la sociedad y cuya entrada en vigor permite la posibilidad de vigilar el debido cumplimiento del mandato constitucional en un amplio catálogo de sujetos obligados, puesto que estipula que todas las personas físicas y morales que reciban recursos públicos deberán rendir cuentas de manera abierta y de cara a la sociedad.

Una ley que ha permitido sentar las bases para asegurar que las y los mexicanos cuenten con una misma plataforma normativa que garantice el ejercicio de este derecho en igualdad de condiciones, sin restricciones, incorporando la perspectiva de género y sin discriminación alguna, mediante la armonización de las leyes locales con la Ley General y la homologación de principios, criterios y procedimientos para su análisis y ponderación en todo el país.

Esta nueva legislación significa, por un lado, un reto para las instituciones públicas y, por otro, para los ciudadanos, ofrece un horizonte de nuevas oportunidades para hacer de la transparencia y de la rendición de cuentas una política de Estado eficaz, que contribuya a la consolidación de la democracia.

Agradecemos mucho a todos los participantes por su contribución a difundir el derecho de acceso a la información y el valor de la transparencia, su esfuerzo implica una victoria en la consolidación del acceso a la información y la transparencia.

A todos los participantes los exhortamos a continuar con su formación profesional y a seguir esta línea de investigación; a los lectores, los invitamos a leer estos ensayos que abordan de una manera refrescante una temática novedosa y que es de suma importancia para nuestro país.

**Comité Técnico del Segundo
Concurso de Ensayo Universitario**

20 de abril de 2017.

CATEGORÍA LICENCIATURA
TERCER LUGAR

Transparencia: medio para dilucidar
las operaciones en los fideicomisos públicos

Jaffne Elizabeth Hernández y Soto



Transparencia: medio para dilucidar las operaciones en los fideicomisos públicos

Por Jaffne Elizabeth Hernández y Soto

Resumen

En México, el gobierno federal ha reconocido a los fideicomisos como operaciones estratégicas a las que destina los recursos públicos a través de la realización de diversos actos jurídicos para el cumplimiento de sus atribuciones que las leyes respectivas le confieren expresamente. Existe la variante de que en estos contratos no se presentan informes certeros sobre el uso y destino de los recursos públicos o no existe la convicción de aproximación a esa información a las personas solicitantes de este rubro, con la justificación derivada de un derecho consistente en el secreto fiduciario, motivo que representa un obstáculo para mejorar la eficacia de la transparencia y acceso a la información en nuestro país. Este ensayo pretende analizar los principales enigmas de estas operaciones que representan opacidad al momento de rendición de cuentas y destacar la trascendencia de la implementación de la transparencia y acceso a la información de estos fideicomisos que involucran recursos públicos.

Introducción

El Estado ha sido el encargado de buscar nuevas estrategias óptimas para satisfacer las necesidades más apremiantes de su población, adoptando nuevos desafíos que lo lleven a tener un mejor desempeño, por medio de la aplicación de disposiciones y actos con el fin de asegurar un Estado de derecho logrando con esto fortalecer nuevas instituciones y ordenamientos que contribuyan a consolidar la democracia.

El derecho de acceso a la información, es uno de los pasos para lograrla, es por ello que existe un ordenamiento jurídico que tiene por objeto: establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizarlo, exigiendo a los sujetos obligados transparentar y permitir el acceso a la información, dentro de esos sujetos obligados, están los fideicomisos públicos.¹



En nuestro país, de conformidad con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los fideicomisos son reconocidos como operaciones de crédito en donde una persona física o una jurídico colectiva se constituye como fideicomitente y transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos para ser destinados a fines lícitos y determinados, donde esta última se obliga a la realización de dichos objetivos. Vinculado al ámbito administrativo, son aquellos que constituye el gobierno federal, por conducto de las secretarías en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo.² Por consiguiente, la utilización de este tipo de operaciones debe constituirse con fines de interés público y satisfacer de la mejor manera las necesidades de la colectividad.

En este escrito, como punto de partida se examinará la naturaleza, objeto y fines de los fideicomisos públicos, así como los ordenamientos legales aplicables respecto a su administración, organización y funcionamiento. Para continuar se abordarán los principales puntos controvertidos, tomando como referencia algunos estudios realizados por organizaciones sobre el tema, para finalmente concluir con el análisis sobre la discrepancia del derecho al secreto fiduciario y el derecho a la transparencia y acceso a la información.

Aspectos generales de los fideicomisos públicos

Como se mencionó con anterioridad un fideicomiso es: la transmisión de la propiedad que efectúa una persona constituida como fideicomitente a otra denominada fiduciaria para destinarla a fines establecidos. Los fideicomisos son actos jurídicos propiamente del derecho privado. En México, las primeras disposiciones de estos actos se remontan al año de 1924, donde se establecía un capítulo específico en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Con la entrada en vigor de esta ley en 1932 inicia la utilización de esta figura.

Es así que a partir del año de 1975 el gobierno federal empezó a utilizar los fideicomisos como operaciones de gran utilidad, para la actividad económica del país incrementando el desarrollo de sectores específicos. A causa de ello la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se ha encargado de regularlos, como aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo federal en las atribuciones del Estado, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades, que tengan comités técnicos con facultades de tomar decisiones respecto a la administración del fideicomiso.

Evidentemente en los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública centralizada.³

De igual forma, se considera fideicomisos públicos a aquellos que constituyan los poderes Legislativo y Judicial, como las personas de derecho público, de carácter federal con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración a los



que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos federal, así como las entidades federativas, estatales y municipales.

Los fideicomisos públicos suelen dividirse en dos tipos: con estructura similar a una entidad paraestatal; que son aquellos que el gobierno federal constituye por conducto y autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en donde las entidades que los administran presentan informes sobre la aplicación y control de su patrimonio. Los fideicomisos públicos que no son considerados entidades paraestatales y son creados por entidades gubernamentales para programas y proyectos específicos.

Por su parte, la Ley de Instituciones de Crédito establece que los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico que realicen actividades financieras forman parte del sistema bancario mexicano, por consiguiente estarán sujetos a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.⁴ Por un lado se entiende actividad financiera aquella cuyo objeto principal es la realización de operaciones de crédito, incluyendo la asunción de obligaciones por cuenta de terceros, para fomento de la actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público, protegiendo o promoviendo y sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen.⁵ Dentro de estas actividades se pueden destacar la inversión de fondos públicos, manejo de la administración de obras públicas, producción de bienes para el mercado, prestación de servicios, otorgamiento de apoyos a grupos sociales, realización de actividades como, regularizar la tenencia de la tierra, construcción de conjuntos habitacionales, desarrollo de parques, zonas industriales, fondos de fomento, desarrollo de cuestiones culturales, entre otras.

Tratándose de fideicomisos que formen parte del sistema bancario mexicano, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores será el órgano supervisor de los mismos, también de aquellos fideicomisos que dejen de formar parte de dicho sistema y que hayan incurrido en incumplimientos de las disposiciones aplicables durante el tiempo en que fueron sujetos a su supervisión, para ello llevarán a cabo los actos necesarios para la imposición de las sanciones a que haya lugar, incluso con posterioridad.

En cuanto a las fiduciarias, los ordenamientos jurídicos establecen que solo podrán constituirse como tales las instituciones de crédito, de banca múltiple o de banca de desarrollo, las casas de Bolsa, las sociedades de seguros y finanzas, las sociedades financieras de objeto limitado y los almacenes generales de depósito.

Finalmente, el patrimonio fiduciario se define como el conjunto de bienes de las entidades que se transfieren al fiduciario, para que con ellos se realice el objeto del fideicomiso pactado en el contrato respectivo y que pueden consistir en diversos programas federales. Los fideicomisos son determinados con base en los criterios de elegibilidad dispuestos en la normatividad específica de dichos programas: bienes del dominio público y privado, federal, estatal, inmuebles, muebles, dinero en efectivo, subsidios, derechos, recursos de fuentes internacionales y los demás recursos que los gobiernos federal y estatal señalen o aprueben para incrementar el patrimonio fideicomitado y donativos.⁶



De conformidad con lo señalado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el contenido mínimo de la disposición que autoriza la constitución de un fideicomiso con recursos públicos, deberá contener la dependencia que desee formalizar el fideicomiso, solicitando la autorización presupuestaria a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informando de manera explícita que no se duplicarán funciones, estructuras y fines de la Administración Pública Federal. La solicitud deberá acompañarse del requerimiento presupuestario autorizado en su presupuesto para el ejercicio fiscal en curso y las estimaciones para los subsecuentes ejercicios fiscales, el proyecto de contrato, así como la opinión favorable del fiduciario, respecto del mismo antes de someterlo a la autorización presupuestaria y opinión jurídica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En resumen, la reglamentación jurídica que rige a los fideicomisos, se compagina con normas del derecho privado y público en las que se pueden destacar las siguientes:

- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
- Ley Federal de Entidades Paraestatales
- Ley General de Deuda Pública
- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Presupuesto de Egresos de la Federación
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación

A pesar de contar con diversos ordenamientos que regulan estas figuras, hasta el día de hoy no se cuenta con una ley específica que las regule, en donde establezca todo lo relacionado a su organización y funcionamiento que sea de íntegra aplicación.

Una vez establecidos los puntos más destacables de los fideicomisos se hará un recuento sobre sus puntos más cuestionables a la integración de un análisis del derecho a la transparencia y acceso a la información en oposición del secreto fiduciario.

Limitación

De acuerdo con Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., en el tercer informe trimestral de 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reporta la existencia de 344 fideicomisos, mandatos o contratos análogos que en conjunto representan un monto de 519,507 millones de pesos. Entre estos 344 fideicomisos, 245 eran federales y su monto representaba 506,678.2 millones de pesos, 66 eran estatales y su monto era de 8,662.7 millones de pesos. Había 33 fideicomisos privados con recursos públicos por un monto de 4,166.3 millones.

Para enero de 2016 se reporta que el gobierno contaba con 614 fideicomisos públicos, de los cuales 344 se encontraban activos,⁷ en donde más de 200 mil millones de pesos se destinaban cada año.



El control de la operación de los fideicomisos lo lleva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a través de un sistema de control y transparencia de fideicomisos, del cual se identifica y registra la totalidad de los recursos presupuestarios que se aportan en fideicomiso, este módulo permite al usuario solicitar el registro de información trimestral de un acto jurídico, pero que establece que solamente es necesario tener clave de acceso y una contraseña al portal aplicativo de la Secretaría de Hacienda, sin él, el usuario no podrá acceder al sistema,⁸ es decir, es una limitante de conocer de manera directa la información involucrada, aparte del registro, no existe algún otro portal por el cual se pueda tener información de los fideicomisos.

Es evidente que a pesar de que existen ordenamientos que establecen como eje rector a la transparencia, existen figuras que obstaculizan la divulgación de información relacionada con estas actividades, operaciones y el ejercicio de recursos públicos en los fideicomisos, como lo es el secreto fiduciario, que representa un obstáculo para la rendición de cuentas.

Por secreto fiduciario entendemos como el mecanismo legal, mediante el cual se protege la información y documentación relativa a ciertas operaciones y servicios bancarios, fiduciarios y bursátiles que prestan las instituciones de crédito, concediéndosele el carácter de confidencial, por lo que, salvo en los supuestos previstos por la ley, las instituciones de crédito no podrán dar noticias o información al respecto, sino a quien fuere el depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario y comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes haya otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio.⁹

El principal argumento para abstenerse de brindar o permitir el acceso a la información es el antes mencionado, tanto a particulares como a los organismos encargados de la fiscalización superior de la cuenta pública.

Conforme al estudio realizado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., entre enero 2013 y mayo 2015, la información negada por los fideicomisos públicos con el carácter de reservada fue la siguiente:

- Saldo de los fideicomisos.
- Contratos celebrados con empresas privadas para la colaboración con el cumplimiento de los objetivos o finalidad de los fideicomisos.
- El ejercicio los recursos públicos en los fideicomisos.
- Montos aplicados para las obras.
- Montos designados a los fideicomisarios.
- Proyectos establecidos y futuros proyectos de los fideicomisos.
- Los avances de los proyectos del fideicomiso.
- Acuerdos del Comité Técnico.¹⁰



Los principales motivos de no brindar la información a los solicitantes fueron:

- Debido a la naturaleza jurídica de la institución fiduciaria, por ser una institución de crédito o sus facultades como banca de desarrollo, se encuentra obligada a observar el secreto fiduciario.
- Solo se puede proporcionar información a las autoridades facultadas por la ley.
- El secreto fiduciario se establece no en función de lo solicitado sino de quien lo solicita.
- La información está protegida por el secreto fiduciario.
- Proporcionar la información sería contrariar la ley de instituciones de crédito y se podría incurrir en violaciones administrativas e incluso penales.
- En virtud de la naturaleza fiduciaria de la información, esta no es propia de la institución fiduciaria y no puede entregarse.
- El fideicomitente es quien debe proporcionar la información.¹¹

Está claro que el secreto fiduciario es una disposición dirigida a particulares, motivo por el cual no debe aplicarse de igual forma cuando se trate de un fideicomiso que está constituido por la administración pública ya sea centralizada o paraestatal, o cualquier otro sujeto público, ya que los recursos que están involucrados son públicos; por ello la injerencia del acceso a la información debe estar disponible para cualquier individuo. Es evidente que hablar de transparencia y rendición de cuentas en que se involucran recursos públicos no se ha logrado de la forma más idónea por los motivos ya antes mencionados.

Conclusiones

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación han facilitado la manera de buscar y acceder información, como gobernado siempre surge la necesidad de conocer el desempeño del gobierno en la realización de sus atribuciones y la manera sobre cómo se destinan los recursos públicos. Es irrefutable considerar que los fideicomisos públicos siguen siendo sujetos de opacidad, a pesar de la constante implementación de la transparencia en sus operaciones, ya que aún existen limitaciones que impiden el acceso de la información de los mismos. De igual manera se reconoce que materializar la transparencia es una actividad en conjunto, es decir, por un lado, los sujetos obligados deben poner esta información a disposición del público en general, por otro el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, debe establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, y por último el gobernado demandando e invocando su derecho para que los recursos involucrados en los fideicomisos públicos sean destinados de la mejor manera y sean más productivos en beneficio de la colectividad porque la forma más oportuna de que sean aprovechados como se debe es exigiendo y supervisando su cumplimiento. De esta manera, se resalta que tanto la transparencia como el acceso a la información son elementos sumamente importantes en la consolidación de la democracia, que emana con la necesidad constante de la sociedad de conocer las operaciones, reglas,



procedimientos de las instituciones, dependencias y sus funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

Es evidente que para lograr el punto anterior debe haber remanencia a la ley y a sus instituciones que fueron creadas para materializar los principales motivos que exige un gobierno abierto y fomentar la cultura de transparencia, demandando el cumplimiento a los sujetos obligados y a la sociedad en general robustecerla de sus derechos. En vista de ello, garantizar plenamente este derecho de acceso a la información pública es trascendente, ya que impulsa a cumplir su verdadero propósito que es el de adjudicar certeza y seguridad jurídica de las operaciones que realizan los sujetos obligados.



NOTAS

1. México. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 04 de mayo de 2015. Artículo 1, p. 1.
2. México. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 30 de marzo de 2006. Artículo 9, p. 10.
3. México. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 29 de diciembre de 1976. Artículo 47, p. 48.
4. México. Ley de Instituciones de Crédito. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, 18 de julio de 1990. Artículo 125, p. 148.
5. GILARDI Madariaga, Cecilia. “La actividad de fomento. Su distinto desarrollo en economías liberales y en la regulada de China” en *Contribuciones a la Economía*, marzo 2007. [Ref. 07 de octubre de 2016]. Disponible en web: <http://www.eumed.net/ce/>
6. *Algunas consideraciones sobre el fideicomiso público*. Comisión de Contabilidad y Auditoría Gubernamental. Colegio de Contadores Públicos de México. 09 de febrero de 2005. [Ref. 08 de octubre de 2016]. Disponible en web: http://www.ccpm.org.mx/avisos/boletines/boletingubernamental_5.pdf
7. SAÚL, Lilia and Guazo, Daniela. “Tiene el gobierno 344 fideicomisos opacos”. [En línea]. *El Universal*, México, 2016. [Ref. 09 de octubre de 2016]. Disponible en web: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-dedatos/2016/01/25/tiene-el-gobierno-344-fideicomisos-opacos>
8. *Manual del Usuario Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 2015. [Ref. 08 de octubre de 2016]. Disponible en web: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/fideicomisos/lineamintos_fideicomisos/manual_usuario_0
9. Diccionario de la Constitución Mexicana. Jerarquías y vinculación de sus conceptos. [En línea]. Carlos Armando Biebrich Torres y Alejandro Spíndola Yáñez, abril de 2009. [Ref. 12 de octubre de 2016]. Disponible en web: <http://imemexico.com/imesec/default.a.sp?Category=IMEConsltas&Service=diccons&wServi=DS1499.htm>



NOTAS

10. *Transparencia en fideicomisos que involucran recursos públicos.* Análisis del marco normativo y de las prácticas. [En línea]. Sarahí Salvatierra y Oscar Arredondo. Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C. [Ref. 13 de octubre de 2016]. Disponible en web: <http://fideicomisos.eluniversal.com.mx/images/TransparenciaFideicomisos22012016.pdf>

11. *Ídem.*



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Algunas consideraciones sobre el fideicomiso público, 2005. [En línea]. 1. México: Colegio de Contadores Públicos de México. [Ref. 08 de octubre de 2016]. Disponible en web: http://www.ccpm.org.mx/avisos/boletines/boletingubernamental_5.pdf

Diccionario de la Constitución Mexicana. Jerarquías y vinculación de sus conceptos. [En línea]. Carlos Armando Biebrich Torres y Alejandro Spíndola Yáñez, abril de 2009. [Ref. 12 de octubre de 2016]. Disponible en web: <http://imemexico.com/imesec/default.asp?Category=IMEConstlas&Service=diccons&wServi=DS1499.htm>

DOMÍNGUEZ Martínez, Jorge Alfredo. *El Fideicomiso en México*. [En línea]. 2005. [Ref. 07 de octubre de 2016]. Disponible en web: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/32/pr/pr32.pdf>

GILARDI Madariaga, Cecilia. “La actividad de fomento. Su distinto desarrollo en economías liberales y en la regulada de China”, en *Contribuciones a la Economía*, marzo 2007. [Ref. 07 de octubre de 2016]. Disponible en web: <http://www.eumed.net/ce/>

SALVATIERRA Pineda, Abigail Sarahí, 2016, *Transparencia en fideicomisos públicos* [En línea]. 1. México. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. [Ref. 9 de octubre de 2016]. Disponible en web: <http://revistas.juridicas.unam.mx/>

SALVATIERRA, Sarahí and Arredondo, Oscar, 2015, *Transparencia en fideicomisos que involucran recursos públicos. Análisis del marco normativo y de las prácticas*. 1. México. Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. [Ref. 13 de octubre de 2016]. Disponible en web: <http://fideicomisos.eluniversal.com.mx/images/TransparenciaFideicomisos22012016.pdf>

SAÚL, Lilia and Guazo, Daniela. “Tiene el gobierno 344 fideicomisos opacos”. *El Universal*. 2016. [Ref. 09 de octubre de 2016]. Disponible en web: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-datos/2016/01/25/tiene-elgobierno-344-fideicomisos-opacos>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2015, *Sistema de control y transparencia de fideicomisos manual del usuario*. México. [Ref. 08 de octubre de 2016]. Disponible en web: http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/fideicomisos/lineamintos_fideicomisos/m_anual_usuario_050706_0909.pdf



MARCO LEGAL

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Ley de Instituciones de Crédito.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016.

Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

CATEGORÍA POSGRADO
PRIMER LUGAR

Transparencia y regulación del cabildeo:
el caso del Senado de la República de México

Irma del Carmen Guerra Osorno



Transparencia y regulación del cabildeo: el caso del Senado de la República de México

Por Irma del Carmen Guerra Osorno

Resumen

Con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Poder Legislativo en México tiene ahora la obligación de elaborar y transparentar un padrón de cabilderos. Al respecto, este trabajo plantea que, si bien el Senado de la República publicó un “Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establecen los criterios para integrar el padrón de cabilderos de la Cámara de Senadores”, esto no constituye como tal una política de transparencia y tampoco promueve la creación de un marco regulatorio adecuado. Ante esto, la propuesta es recuperar algunos mecanismos exitosos de transparencia de la experiencia internacional, así como identificar los retos que podrían enfrentarse en la aplicación de los mismos.

Introducción

En los últimos 16 años el tema de la transparencia y rendición de cuentas ha ido logrando permear distintas áreas de la administración pública en México. Específicamente, con la reciente promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Poder Legislativo es ahora también sujeto obligado. Si bien ya se publicaban las gacetas parlamentarias, versiones estenográficas, así como información respecto al sentido de las votaciones y los asuntos que se discuten, el *lobbying* que se realiza ante los legisladores sigue siendo un fenómeno que no solo en México sino en diversos países permanece en relativa opacidad, aunque en años recientes ha surgido una preocupación real por transparentarlo y regularlo.

El objetivo de este documento es discutir la necesidad de crear un marco que regule las actividades de cabildeo así como de elaborar una política de transparencia que permita conocer quién está influyendo qué, cómo y cuándo en materia legislativa. El argumento es que, en el caso del Senado de la República de México, el reciente



“Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establecen los criterios para integrar el padrón de cabilderos de la Cámara de Senadores” no constituye como tal una política de transparencia y que la regulación existente es deficiente y se encuentra alejada de los esfuerzos que otros países están realizando.

El trabajo está estructurado en cuatro apartados y la sección de conclusiones. En el primero se discuten los riesgos asociados a un cabildeo que se desarrolla en la opacidad y bajo un marco regulatorio deficiente, aportando algunos elementos que permiten sugerir que una mayor transparencia y regulación de esta actividad podrían contribuir tanto a disminuir los riesgos de captura como a ampliar los espacios de deliberación legislativa. El segundo apartado recoge algunas de las experiencias en materia de regulación y transparencia del *lobbying* en países de la Unión Europea, en Estados Unidos y en Chile. El tercer apartado analiza el caso específico del cabildeo en el Senado de México con la intención de delinear tanto los alcances como las limitaciones de los instrumentos que se están empleando actualmente, así como advertir si es posible hablar o no de la existencia de una política de transparencia en materia de *lobbying*. El cuarto apartado busca indicar algunos de los retos que enfrentaría una política de transparencia en su implementación y plantea la necesidad de considerarlos en la fase de diseño. Por último, en las conclusiones se recuperan las principales reflexiones sobre el tema.

1. Transparencia y regulación del cabildeo: ¿Por qué resultan fundamentales?

En una democracia representativa los legisladores, cuando son electos, reciben un mandato que consiste en promover aquellos temas que integran sus plataformas políticas, actuando como “delegados o agentes de los ciudadanos, quienes consideran que estos actúan tal como ellos mismos lo harían” (Melo, 2011, p.137). Sin embargo, entre los pensadores políticos americanos existe consenso en el sentido de que las instituciones democráticas son, en la práctica, propensas a ser corrompidas por intereses privados (Carpenter y Moss, 2013), y el Poder Legislativo no es la excepción.

Al respecto, desde la economía y la ciencia política se han realizado esfuerzos importantes por estudiar y documentar la captura del Estado, fenómeno entendido como “los intentos de las empresas para influir en la formulación de las leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos —con carácter privado— a los funcionarios públicos” (Hellman y Kaufmann, 2001). Si bien esta definición contempla solo a las empresas y el uso de pagos ilícitos, definiciones más amplias incluyen también instituciones, individuos poderosos, así como grupos dentro y fuera de un país determinado que ejercen una influencia desproporcionada y no regulada para obtener leyes, políticas y regulaciones favorables a sus intereses por medio sí de pagos ilícitos, pero también de un *lobbying* ilegítimo y de fenómenos como el *revolving door appointments* (Transparency International, 2014), entendido como aquellos movimientos en donde un legislador o regulador pasa a ocupar un lugar importante en alguna firma o ente regulado, y miembros de estos se convierten en legisladores o reguladores. Por su parte, Carpenter y Moss (2013) han abordado el problema de la captura regulatoria, la cual podría ser entendida como un subtipo de la captura del Estado, en donde la legislación o la aplicación de la misma, pero



exclusivamente en materia regulatoria, terminan favoreciendo los intereses de las industrias reguladas en detrimento del interés público como resultado de intentos específicos de esas industrias, entre los que puede estar el *lobbying*.

Por lo tanto, desde esta literatura es que, en el ámbito de la legislación, las leyes pueden ser capturadas en favor de intereses privados y en detrimento del interés público. Uno de los mecanismos que pueden utilizarse para ello es el *lobbying*, el cual, de acuerdo con Transparencia Internacional (2015), consiste en toda comunicación directa o indirecta con servidores públicos, tomadores de decisiones o representantes, con la intención de influir en las decisiones públicas, y realizada por o en representación de un cliente o grupo organizado. Como puede observarse, la definición que se presenta no conlleva un sentido negativo. Por el contrario, se reconoce que puede ser un canal legítimo para que diversas voces sean escuchadas, así como un medio por el cual los legisladores permitan la entrada de expertos y en este sentido elevar la calidad de la democracia (Transparency International, 2015; Gómez, 2008). Incluso, desde algunas teorías post-liberales se aboga por considerar que una decisión es resultado de un proceso democrático solo si todos los afectados por un problema, así como sus soluciones, son incorporados en las discusiones bajo principios de equidad (Sorensen & Torfing, 2007), y el cabildeo, adecuadamente regulado, podría promover una mayor participación ciudadana. El problema con esta actividad es que, al operar en la opacidad y sin regulación, puede llegar a convertirse en un mecanismo de captura al restringir, limitar o excluir la participación de sectores más amplios de la población, y con ello alejar la legislación del interés general.

La pregunta que surge entonces es ¿cómo evitar las desviaciones? o, de manera más específica, ¿cómo evitar que el contenido de las leyes sea capturado por ciertas élites y grupos de interés en detrimento de intereses más generales? Desde el modelo de agente-principal, en donde el agente o los agentes serían los legisladores y el principal la ciudadanía, “la posición del subordinado o agente es fuerte porque tiene información que el superior no conoce, entonces las posiciones se equilibran en la medida en que la información sea compartida por ambas partes” (Vergara, 2011, p.20). Por lo tanto, la transparencia ayudaría a reducir estas asimetrías de información y con ello los riesgos potenciales señalados previamente, de tal forma que si un legislador se reúne periódicamente con ciertos actores para tratar temas legislativos, la ciudadanía pueda conocer no solo de estas reuniones sino del contenido o sentido de las mismas y, en todo caso, presionar por que posiciones distintas sean también escuchadas. Con esto, la transparencia podría disminuir la posibilidad de captura al iluminar un entramado de relaciones que en diversos países, como más adelante se verá, parecen no estar del todo claras, generando dudas acerca de su legitimidad.

A pesar de lo anterior, y si bien la transparencia es fundamental en la relación representantes-representados, aquella tendría que ser solo la base sobre la cual se construyera una verdadera rendición de cuentas, la cual, como bien señala Shedler (2011), tiene dos componentes: *answerability* y *enforcement*. El primero implica la obligación, en este caso de los legisladores, de difundir información acerca de lo que hacen y cómo lo hacen (hechos), así como justificar sus decisiones (razones). El segundo asume que existen mecanismos para sancionar el desvío de las actuaciones. En el



mismo sentido, Fox (2008) plantea que la rendición de cuentas solo puede darse cuando existe la capacidad para aplicar sanciones y compensaciones que promuevan cambios institucionales en caso de ser necesarios. Por lo tanto, para disminuir el riesgo de captura sobre los temas legislativos es necesario comenzar por transparentar las actividades de cabildeo, pero buscando transitar hacia una rendición de cuentas efectiva.

Por otra parte, además de transparentar el *lobbying* por las razones ya descritas, resulta fundamental su regulación, es decir, que existan normas mínimas bajo las cuales esta actividad se desarrolle para introducir un orden a las relaciones entre legisladores y cabilderos. En suma, se trata de fijar las reglas del juego de tal forma que no sean excluyentes, difundirlas, dar a conocer quiénes están jugando, cómo lo están haciendo y con qué resultados, así como sancionar a quienes no respeten las reglas.

La experiencia internacional ha mostrado que cuando no existe nada de lo anterior resulta más fácil que intereses privados acaben permeando la legislación. En 2011, por ejemplo, se generó un escándalo por la supuesta aceptación de sobornos por parte de algunos miembros del Parlamento Europeo a cambio de realizar enmiendas a proyectos de ley que reporteros del *Sunday Times* promovieron haciéndose pasar por cabilderos (BBC, 2011). Por otra parte, todo parece indicar que el gasto efectuado por la industria farmacéutica de Estados Unidos en actividades de *lobbying* le ha permitido beneficiarse de legislación acorde a sus intereses (Transparency International, 2014), a pesar de las implicaciones negativas que podría tener esto en la salud de las personas.

En el caso de México, es posible encontrar algunos esfuerzos por documentar las actividades de cabildeo realizadas por distintos actores y cómo han logrado promover sus intereses. Uno de estos trabajos es el de Guerrero *et al.* (2010), en el cual se identifican las distintas estrategias que la industria tabacalera empleó con la finalidad de evitar la plena aplicación de políticas públicas en el marco de la ratificación del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco en 2004. Parte de estas estrategias estuvieron dirigidas precisamente a alterar el contenido de la legislación en la materia, logrando, por ejemplo, “entorpecer la política fiscal al conseguir aumentos graduales y poco significativos a los impuestos relacionados con los precios de los cigarrillos” (Guerrero *et al.*, 2010, p. 49), así como también influir en las leyes y reglamentos sanitarios relacionados con el control del tabaco.

Por lo tanto, ante la falta de transparencia y regulación del *lobbying* o cabildeo, es posible que intereses particulares logren moldear las leyes y obtener ventaja de las mismas. E incluso si se plantea el argumento de la legitimidad que tienen los actores para promover sus intereses, el problema es que hay asuntos en los que claramente existe un interés general, como es el caso de la salud, y en donde amplios sectores de la sociedad son “castigados” solo para favorecer a grupos más pequeños. Esta situación resulta contradictoria en una democracia representativa, y aún más si adoptamos la perspectiva de la democracia proporcional que normativamente promueve la inclusión de la mayor cantidad de intereses posibles (Melo, 2001). En este sentido, la regulación y transparencia del cabildeo no solo debería servir para evitar la captura sino también para impulsar una mayor apertura del proceso legislativo y dar voz a quienes son generalmente excluidos.



2. Experiencias internacionales en la regulación y transparencia del cabildeo

Entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es posible rastrear los primeros esfuerzos por regular el cabildeo hacia 1946 en Estados Unidos, cuando se promulgó el Reglamento Federal de la Ley de Lobbying, mismo que sería reemplazado en 1995 por la Ley de Divulgación de Lobbying y que se enmendaría en 2007 con la Ley de Liderazgo Honesto y Gobierno Abierto. Después, algunos países como Australia, Alemania y Canadá harían lo propio en los años siguientes. Sin embargo, es hasta 2005 cuando más países se suman al compromiso por regular y transparentar las actividades de cabildeo, entre los que destacan Francia, Israel, Países Bajos, Hungría y México (OCDE, 2014).

La Ley de Liderazgo Honesto y Gobierno Abierto de Estados Unidos, como ejemplo, tiene por objetivo lograr una mayor transparencia en el proceso legislativo, prohibiendo que legisladores y personal que labora en la Cámara puedan realizar actividades de *lobbying*, aún después de haber concluido su período. También abarca una serie de requerimientos de información que deben cumplir los cabilderos y establece sanciones tanto civiles como penales en caso de no hacerlo. La información generada puede ser consultada en la página de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, en donde es posible acceder a las fichas individuales de los cabilderos registrados que incluyen datos como los ingresos generados por actividades de cabildeo, egresos por el mismo concepto, temas de interés general y temas de interés específico, etc.

En el caso de Reino Unido, en 2014 se promulgó la Ley de Transparencia del Lobbying, la cual fija los requisitos que deben cumplir los cabilderos para registrarse y mantenerse en el padrón, señalando que quienes no estén dados de alta no podrán realizar actividades de cabildeo. Además, como consecuencia de la promulgación de esta ley se crea la Oficina de Registro de Cabilderos (Office of the Registrar of Consultant Lobbyists), en la cual pueden consultarse algunos datos generales como la persona física o moral que representa, los clientes representados y domicilio de los cabilderos. Sin embargo, no es posible encontrar los temas en los que están interesados y por lo tanto no puede rastrearse su incidencia en la legislación.

En América Latina destaca el caso de Chile, país que el 31 de enero de 2014 promulgó la Ley N° 20.730 que regula la publicidad en la actividad de *lobby* y demás gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios, por lo que los diputados y senadores son tan solo una parte de los sujetos obligados. Lo que sobresale en este caso, además de la propia Ley, es la plataforma que está a disposición del público en general en la página de internet de la Cámara de Diputados. Entre la información y formatos disponibles están: listado de lobbistas y gestores; formulario de inscripción y formulario de solicitud de audiencias; listado de donativos que detalla el objeto donado, el legislador que lo recibió y quién los donó; listado de viajes que los legisladores han realizado, señalando el lugar, el evento objeto del viaje y la persona física o moral que patrocinó el evento, y el registro de audiencias. Este registro es el que permite dar seguimiento detallado de las reuniones efectuadas entre legisladores y cabilderos, ya que para cada encuentro se incluye la fecha, hora y lugar en que se llevó a cabo, el diputado al que se contactó, las personas que asistieron, personas, organizaciones o



entidades representadas, la materia específica que se trató e incluso las decisiones que se espera tomar. Información que puede consultarse también para cada legislador, lo que facilita todavía más el seguimiento. Otra fortaleza del caso chileno es el sistema de audiencias como tal, disponible en la misma página de internet, ya que está considerado y diseñado de tal forma que cualquiera puede solicitar una audiencia a los diputados. Esto genera aún mayor certeza sobre el proceso de cabildeo, transparentándolo y haciéndolo accesible a la ciudadanía.

Por otra parte, algunos miembros del Parlamento Europeo han comenzado a hacer un uso cada vez mayor del *legislative footprint* o “huella legislativa” (Transparency International, 2015) como instrumento para abrir el proceso de cabildeo a la ciudadanía, aunque esto ha obedecido más a un esfuerzo voluntario que a una obligación. Una “huella legislativa” es un documento que se anexa a los reportes legislativos, el cual contiene información sobre los contactos entre legisladores y cabilderos, incluyendo por lo menos los nombres de los involucrados, momentos en los que se reunieron y los temas que se trataron (Transparency International, 2013). Este tipo de documento, en el cual podría incluso agregarse las propuestas que actores o grupos de interés hubiesen hecho llegar a los legisladores, permitiría mostrar quién o quiénes buscaron incidir en un tema de legislación específico, así como analizar el contenido de una ley a la luz de estos intereses.

Además del Parlamento Europeo, dos países europeos, Letonia y Polonia, han plasmado en la ley la utilización de la “huella legislativa”, y otros, aunque la legislación no los obliga, han comenzado a utilizar este tipo de documentos en la práctica. La siguiente tabla de Transparencia Internacional es un resumen de la condición en la que se encuentra el uso de la “huella legislativa” en distintos países de Europa:

TABLA 1. ¿LOS LEGISLADORES ESTÁN REQUERIDOS POR LA LEY A PUBLICAR UNA “HUELLA LEGISLATIVA” QUE INCLUYA INFORMACIÓN SOBRE EL TIEMPO, PERSONA Y ASUNTO POR EL QUE SOSTUVIERON CONTACTO CON STAKEHOLDERS? ¿EN LA PRÁCTICA LO HICIERON?

	En la ley	En la práctica
SÍ	Letonia, Polonia.	
Parcialmente/enfoque incremental	Austria, Estonia, Comisión Europea, Francia, Lituania, Países Bajos, Eslovenia.	Chipre, Estonia, Comisión Europea, Parlamento Europeo, Francia, Lituania, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, Reino Unido.
NO	Bulgaria, Consejo de la Unión Europea, Chipre, República Checa, Parlamento Europeo, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Portugal, Eslovaquia, España y Reino Unido.	Austria, Consejo de la Unión Europea, Alemania, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Eslovaquia, España.

Fuente: Transparency International, 2015.



Como se rescata de la experiencia internacional, existen diversos esfuerzos por regular y transparentar el cabildeo en los países. Algunos, como el caso de Chile, han avanzado significativamente y merecen la pena estudiarse con mayor detenimiento. Estados Unidos, por su parte, tiene ya una larga tradición en materia de regulación, asociada o como consecuencia de la vitalidad y la preponderancia que han tenido históricamente las actividades de *lobbying* en ese país. Por último, cabe destacar que en general las legislaciones aquí presentadas sí consideran un apartado de sanciones, tanto para los cabilderos como para los legisladores, en términos no solo de incumplimiento con las obligaciones en materia de transparencia sino también de desviaciones en las actuaciones esperadas dentro del proceso de cabildeo, lo cual refuerza el concepto de rendición de cuentas expuesto previamente y retomado tanto de Shedler como de Fox. En este sentido, y volviendo al caso de Chile, el artículo 19 de la Ley N° 20.730, por ejemplo, establece la posibilidad de multar a los diputados que no cumplan con la obligación de informar acerca de sus reuniones dentro de los plazos establecidos.

3. Transparencia y regulación del cabildeo en el Senado de México: alcances y limitaciones

En el primer apartado se discutieron algunos de los riesgos asociados con la opacidad y la falta de regulación en las actividades de cabildeo, señalando que tanto la transparencia como la existencia de un marco regulatorio podrían ayudar a disminuir la posibilidad de captura, así como elevar la calidad de la democracia al permitir un acceso más equitativo a los espacios de deliberación legislativa. En el caso del Senado de México, sería importante preguntarnos si la reciente elaboración y publicación de un padrón de cabilderos, así como las disposiciones contenidas en el Reglamento del Senado, que más adelante se discutirán, permiten hablar de una política de transparencia, en donde esta “deja de ser un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público, para convertirse en un valor organizacional y en un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información como un recurso estratégico” (Merino, 2008). Lo que se sostiene en este trabajo es que el Senado ha ido más bien reaccionando ante las nuevas exigencias de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para cumplir con las obligaciones mínimas, sin plantearse como tal una política de transparencia específicamente en materia de cabildeo. El resultado es un marco regulatorio que en realidad no regula y una transparencia opaca (Fox, 2008) que no termina por decir nada sobre cómo deciden el contenido de las leyes los senadores, a quiénes dan espacio para ser escuchados, etc.

En la Tabla 2 se presentan algunas de las iniciativas que desde 2002 se han presentado en el Senado con la finalidad de regular y transparentar las actividades de cabildeo. Como puede observarse, la mayoría fue desechada en su momento, aunque actualmente existen cuatro que se encuentran pendientes en comisiones. De estas, tres proponen reformas o adiciones a los artículos 298 y 299 del Reglamento del Senado de la República, y una plantea la elaboración de un reglamento específico sobre las actividades de cabildeo.

Además, destaca que la última iniciativa al respecto haya sido presentada de manera conjunta por el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM),



el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Esta propuesta, aunque solo busca reformar el artículo 298 del Reglamento del Senado, implicaría modificaciones importantes con respecto a la situación actual que guarda la normatividad. Por ejemplo, contempla restricciones a los senadores para realizar actividades de cabildeo durante y aún después de su mandato, incluyendo a quienes soliciten licencia; establece que las comisiones legislativas deberán integrar un archivo con los documentos, opiniones, argumentaciones, etc., realizadas por los cabilderos en relación con las iniciativas, proyectos de decreto o cualquier otra competencia del Senado; además, señala que esta información tendrá que ser publicada en la página electrónica.

TABLA 2. INICIATIVAS EN MATERIA DE REGULACIÓN DEL CABILDEO

Denominación del asunto (Iniciativa)	Fecha de presentación	Presentada por	Estatus
Que contiene proyecto de Ley Federal de Cabildeo.	7/08/2002	Sen. Fidel Herrera Beltrán	Desechada 26/04/2005 *El dictamen desecha la iniciativa por considerar que, de ser aprobada, se estarían violentando las garantías de libertad de trabajo, de petición y de asociación, plasmadas en los artículos 5, 8 y 9 del texto constitucional.
Que adiciona un título sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	30/03/2004	Sen. Fidel Herrera Beltrán	Desechada 21/12/2006
Que adiciona un título sexto, denominado: de la participación ciudadana y el cabildeo legislativo, compuesto por los artículos 136 al 141, a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	10/11/2005	Sen. Sara Isabel Castellanos Cortés	Desechada 21/12/2006
Que reforma la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	26/03/2008	Sen. José González Morfín	Desechada 13/12/2010



Que expide la Ley Federal de Cabildeo.	23/03/2010	Sen. Carlos Sotelo García	Desechada 27/11/2012
Que reforma los artículos 298 y 299 y adiciona un artículo 298 bis al Reglamento del Senado de la República.	22/10/2013	Sen. Pablo Escudero Morales	Pendiente en comisión(es) de cámara de origen 22/10/2013
Que reforma el numeral 2 y adiciona el numeral 3 al artículo 298 del Reglamento del Senado de la República.	05/12/2013	Sen. Zoe Alejandro Robledo Aburto	Pendiente en comisión(es) de cámara de origen.
Que crea el Reglamento de Cabildeo y Gestión de Intereses para el Senado de la República.	13/12/2013	Sen. Rabindranath Salazar Solorio	Pendiente en comisión(es) de cámara de origen 13/12/2013
Que reforma el artículo 298 de Reglamento del Senado de la República.	27/03/2014	PT PVEM PRD PAN PRI Órgano de Gobierno: Mesa Directiva Cámara de Senadores LXII Año II (30/08/2013-31/08/2014)	Pendiente en comisión(es) de cámara de origen.

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

Sin embargo, a pesar de estas iniciativas y anterior a la inclusión en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la obligatoriedad de publicar los padrones de cabilderos, la única regulación en la materia era la contenida en el Reglamento del Senado, en el capítulo cuarto que incluye solamente dos artículos. El primero de estos, el artículo 298, define la actividad de cabildeo como aquella:

que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.

El mismo artículo establece también la obligación que tienen tanto los senadores como las comisiones de comunicar a la Mesa Directiva las actividades que realicen ante ellos los cabilderos.

Solo recientemente, el 18 de agosto de 2015, se presentó el “Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establecen los criterios para integrar el padrón de cabilderos de la Cámara de Senadores”, para dar cumplimiento al artículo 72, fracción XV, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que señala que el Poder Legislativo Federal, entre otros sujetos obligados, deberá poner a disposición del público y actualizar la información referente al padrón de cabilderos. Entre los



requisitos que deben cumplir tanto las personas físicas como morales que deseen registrarse, según el Acuerdo en su disposición séptima, están:

Declaración de interés en donde señale los temas a tratar en el ejercicio de su gestión; las Comisiones Legislativas y/o Senadoras o Senadores, ante quienes acudirán para el desarrollo de sus actividades de cabildeo, así como el nombre de la persona cuyos intereses represente en la actividad de cabildeo. (p.4)

Esta información no solo tiene que ser entregada a la Mesa Directiva para que el registro proceda, sino que la disposición decimotercera indica que el padrón de cabilderos deberá contener también los datos señalados previamente y estar publicado tanto en la Gaceta Parlamentaria como en la página web de la Cámara de Senadores.

En resumen, hasta el momento solo existe un capítulo en el Reglamento del Senado que habla mínimamente sobre las actividades de cabildeo y un padrón que únicamente incluye el nombre de la persona física o moral que se encuentra acreditada ante la Cámara para realizar *lobbying*. Pero ¿qué elementos deberían entonces estar presentes para poder hablar de una política de transparencia? Merino (2008) propone tres premisas para reconocer la existencia de una política de este tipo, las cuales se contrastan en la Tabla 3 con lo que sucede efectivamente en el Senado:

TABLA 3. PREMISAS BÁSICAS DE UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

Propuesta	En la práctica
<p>1. “La política de transparencia no se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines”.</p>	<p>1.1. Solo se ha publicado el padrón de cabilderos que exige la Ley General de Transparencia, el cual no contiene la información completa que se incluyó en el Acuerdo: los temas que tratarán quienes se hayan registrado y las comisiones y/o senadores ante los que acudirán los cabilderos para promover intereses particulares.</p> <p>1.2. A pesar de que el Reglamento establece que los senadores y las comisiones deberán comunicar por escrito de las actividades que realicen ante ellos los cabilderos, no es posible identificar mecanismos o procesos por medio de los cuales la información se concentre y luego se distribuya con la finalidad de que la ciudadanía pueda conocer quiénes están buscando incidir en el contenido de las leyes, así como las distintas posiciones que pueden existir alrededor de un tema específico.</p>
<p>2. “La política de transparencia asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, para incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el sector público”.</p>	<p>2.1. No existe un registro sistemático de las reuniones sostenidas con cabilderos dentro y fuera de la Cámara, del contenido u objetivo de las mismas, así como de los documentos entregados por los cabilderos en donde manifiesten su postura con respecto a alguna iniciativa, decreto, etc. Ante esta situación resulta difícil impulsar cambios en el proceso legislativo que tiendan a ser más abiertos e incluyentes con el objetivo de disminuir las posibilidades de captura. La razón es que no es posible ni siquiera conocer quién está influyendo o tratando de influir qué, cómo y cuándo.</p>



<p>3. “La política de transparencia se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y, en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente”.</p>	<p>3.1. La Mesa Directiva es la responsable de concentrar la información sobre las actividades que realicen los cabilderos ante los senadores y las comisiones. Sin embargo, no es posible verificar que en la práctica efectivamente cumpla su función porque no hay información al respecto.</p> <p>3.2. Los senadores y las comisiones están también obligados a informar sobre las actividades del punto anterior, pero al igual que sucede con la Mesa Directiva no es posible corroborar quién entrega información y quién no lo hace porque no hay nada publicado al respecto. Además, no existen sanciones en caso de incumplimiento.</p>
---	---

Ante la situación actual del marco regulatorio y el estado en el que se encuentra el padrón de cabilderos, resulta difícil hablar por lo tanto de una política de transparencia en el tema. En cambio, el “Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establecen los criterios para integrar el padrón de cabilderos de la Cámara de Senadores” se caracteriza más por dar cumplimiento con las normas mínimas que regulan el acceso a la información, por no tener como objetivo perfeccionar el proceso legislativo y la toma de decisiones de tal forma que las leyes representen de mejor manera el interés general y por no permitir o garantizar que el cumplimiento de las responsabilidades asignadas pueda ser verificado.

De la experiencia internacional revisada en el apartado anterior, en la mayoría de los ejemplos ha habido un esfuerzo por asegurar la documentación y publicidad de la información referida en la Tabla 3, ajustándose más a las premisas que definirían una política de transparencia. Además, en los casos de Estados Unidos y Chile es importante señalar que su marco regulatorio presenta una definición mucho más específica del cabildeo al vincularlo con actividades pagadas, excluyendo con ello las gestiones que pudieran hacer directamente organizaciones civiles, instituciones de educación superior, otras dependencias o áreas de gobierno y, en general, cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos. Mientras que en el caso del Senado de México, la definición que se presenta en la normatividad es limitada y poco clara al señalar solamente que es aquella actividad que realizan las personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, pero ¿quiénes son estas personas?, ¿es necesario la existencia de un pago o no?, etc. Ahora bien, no necesariamente debe limitarse el cabildeo a la existencia de un pago, la definición revisada anteriormente de Transparencia Internacional (2015) establece que el *lobbying* es una actividad que puede ser realizada por o en representación de un cliente o grupo organizado, con lo cual no se limita a las actividades pagadas. Sin embargo, en el caso mexicano, en tanto no se fijen criterios que permitan distinguir quiénes son las personas que se considera están dedicadas a promover intereses de particulares, cualquiera podría ser considerado cabildero o podría quedar excluido sin tener la obligación de registrarse en el padrón.

Por lo tanto, avanzar en la regulación y transparencia de las actividades de *lobbying* implica trabajar en los puntos señalados en la Tabla 3, así como acotar y precisar la



definición de cabildeo. Aunque es importante decir que esto tampoco significa que el riesgo de captura desaparezca totalmente, ni tampoco que las leyes reflejen en mayor medida el interés público o que se genere una participación más incluyente en el proceso legislativo. Que esto suceda en la práctica depende de muchos factores y no solo de un *lobbying* más transparente y regulado, depende incluso de lo que la ciudadanía decida hacer o no con la información que se le da. Aun así, las modificaciones propuestas permitirían dar herramientas a la sociedad para estar en mejores posibilidades de mejorar el proceso legislativo y de exigir la incorporación de distintas voces al mismo.

Finalmente, en la siguiente sección, sin querer ser exhaustivos, se plantean algunos de los principales retos que enfrentaría una política dirigida a transparentar y regular el cabildeo en el Senado.

4. Implicaciones de un marco regulatorio y mayor transparencia en las actividades de cabildeo

La construcción de un marco regulatorio más fuerte para el cabildeo, así como promover una mayor transparencia en el ejercicio de esta actividad, supone introducir nuevos valores y lógicas de acción al proceso legislativo que por su naturaleza generará oposición y rechazo. Ejemplo de esto son las iniciativas que desde 2002 se han presentado en la materia y que han sido rechazadas o bien se encuentran pendientes en comisiones desde 2013 y 2014. Un marco regulatorio implica modificar conductas y costumbres arraigadas para adecuarlas o alinearlas a nuevas exigencias; mientras que la transparencia necesariamente afecta las asimetrías de información que permite a unos legislar sin tener que rendir cuentas o justificar sus decisiones, y a otros tener mayor capacidad para influir en los procesos deliberativos que tienen lugar en la Cámara. Lo que puede esperarse entonces es que los actores que se benefician de los arreglos actuales se movilicen para evitar cualquier tipo de regulación y, en todo caso, cumplir mínimamente con los nuevos requerimientos de publicidad en la información, lo cual se refuerza si en la regulación no están contemplados mecanismos de sanción y que parece ser que es lo que está sucediendo en el caso del Senado.

El problema con esta situación es que quienes deben promover y aprobar los cambios en materia de cabildeo son también quienes serán sujetos de las nuevas reglas del juego. ¿Cómo esperar entonces un marco regulatorio fuerte y una mayor transparencia? En algunos casos, como la introducción de la “huella legislativa” en el Parlamento Europeo se debió a la existencia de escándalos que elevaron la exigencia por una mayor transparencia; sin embargo, en el caso de México, a menos que surja en el Senado la voluntad política para hacer las adecuaciones necesarias en la búsqueda de un interés superior, la presión deberá venir de la propia sociedad civil, como ya ha sucedido con otras reformas, aprovechando el mismo fenómeno de transparencia que está teniendo lugar en todos los niveles de gobierno, así como el discurso anticorrupción que ha venido cobrando fuerza.

Ahora bien, es importante considerar que, aunque los cambios necesarios en materia de regulación y transparencia eventualmente ocurran, las reformas tendrán que sortear los siguientes retos en la práctica:



1. El uso de tecnologías de información con la finalidad de sistematizar adecuadamente toda la documentación recabada sobre las actividades de cabildeo y ponerla a disposición de la ciudadanía, de forma tal que resulte sencillo acceder a ella, tanto en términos de localización, como en términos de que resulte entendible. Considerando también la importancia de publicar la información de manera pronta con el objetivo de que pueda ser realmente útil.
2. Nuevos mecanismos de coordinación intra-organizacional, entre senadores, cabilderos, Mesa Directiva y, en todo caso, otras áreas que se integren al proceso de regulación y transparencia. Estos mecanismos a su vez tendrán que considerar que entre los sujetos obligados a entregar información están los propios legisladores, por lo cual sería recomendable que la Mesa Directiva, al estar integrada por pares, mantuviera las atribuciones más importantes en la materia y no delegarla a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, como se considera en una de las iniciativas que se encuentran pendientes, debido a que se integra por funcionarios de carrera que no necesariamente estarán habilitados para exigir el cumplimiento de la reglamentación.
3. La infusión y socialización del valor de la transparencia entre legisladores y cabilderos en un contexto en donde la opacidad ha sido más la regla que la excepción.
4. Un mayor cabildeo por parte de empresas y sociedad civil que, al conocer el proceso y los mecanismos para acceder a los legisladores y las comisiones, busquen promover sus intereses. Lo que supone retos en términos organizacionales por la cantidad de solicitudes e información que estarían ingresando a la Cámara.

Tener presentes estos y otros retos potenciales en la implementación de una política de transparencia en materia de cabildeo resulta fundamental en la etapa de su diseño para poder disminuir las resistencias y adelantar soluciones a problemas que eventualmente se presentarán.

Conclusiones

Tanto la economía como la ciencia política, principalmente, han advertido sobre el fenómeno de la captura, ya sea captura del Estado o captura regulatoria, y de la necesidad de prevenirla para evitar que el contenido de las leyes termine sirviendo intereses particulares en lugar del interés general. Uno de los mecanismos por los cuales puede ocurrir la captura y que se exploró en este trabajo es el *lobbying* o cabildeo, específicamente cuando está ausente un marco regulatorio y cuando se desarrolla en la opacidad. En este sentido, transparentar este tipo de actividades permitiría romper con las asimetrías de información que operan a favor de los legisladores y de ciertas élites o grupos de interés. Además, la regulación permitiría tener reglas claras sobre las cuales los ciudadanos estarían en posibilidades de llamar a rendir cuentas a sus representantes pero que también, dependiendo de su diseño, podrían ampliar el espacio de deliberación para hacerlo más incluyente.



Si bien en el ámbito internacional es posible encontrar casos en los que se ha avanzado de manera importante en la materia, en el Senado de México el “Acuerdo de la Mesa Directiva, por el que se establecen los criterios para integrar el padrón de cabilderos de la Cámara de Senadores” parece responder más a una lógica de cumplimiento mínimo con la normatividad en materia de transparencia, que a un esfuerzo real por construir una política de transparencia como tal. Por otra parte, lo que existe en el Reglamento del Senado y en el Acuerdo sobre las actividades de cabildeo, difícilmente puede ser considerado un marco regulatorio, sobre todo si se le compara con lo que otros países han hecho, por ejemplo: la introducción de sanciones dirigidas tanto a cabilderos como a legisladores; prohibiciones a los legisladores y personal que labora en las cámaras para realizar *lobbying* hasta por un período de tiempo determinado posterior a la finalización de su encargo; la obligatoriedad de publicar toda la información referente a las actividades que realizan los cabilderos y los reportes o documentación que entregan a los legisladores, etc.

Por último, aunque resulta indispensable avanzar hacia una mayor transparencia y regulación del cabildero, es importante hacer notar dos cosas: 1) La captura de las leyes no solo responde a la ausencia de estos dos mecanismos, sino a un conjunto más amplio de factores que no fueron abordados en este trabajo, por lo que más que evitarla por completo, lo que se busca es disminuir el riesgo de que ocurra; 2) el diseño de una política de transparencia y regulación forzosamente deberá considerar una serie de retos en su implementación que incluyen el uso de nuevas tecnologías de información, sistematización de la información, nuevos mecanismos de coordinación intra-organizacional, infusión y socialización del valor de la transparencia entre legisladores y cabilderos en un contexto en donde la opacidad ha sido más la regla que la excepción, posiblemente un mayor cabildeo por parte de empresas y sociedad civil, entre otros retos potenciales que no se consideraron pero que requieren ser explorados.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BBC. (marzo de 2011). *BBC News*. Recuperado el 17 de abril de 2016, de <http://www.bbc.com/news/world-europe-12880701>
- CARPENTER, D. y Moss, D. (2013). *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It*. Cambridge University Press.
- FOX, J. (2008). "Transparencia y rendición de cuentas". En John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información*. México, Siglo XXI.
- GÓMEZ, J. (2008). "El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución", *Espiral*, Vol. XIV, Núm. 42, pp. 97-124.
- GUERRERO, A., Madrazo, A. y Ramírez, T. (2010). "Identificación de las estrategias de la industria tabacalera en México". Recuperado el 7 de abril de 2016, de <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTEJ%2051.pdf>
- HELLMAN, J. y Kaufmann, D. (2001). "La captura del Estado en las economías en transición". En *Finanzas & Desarrollo*. Vol. 38, Núm. 3, pp. 31-35. Fondo Monetario Internacional.
- MELO, M. (2011). "Accountability, diseño institucional y calidad de la democracia", *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 5, pp. 125-154.
- MERINO, M. (2008). "La transparencia como política pública". En John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información*. México, Siglo XXI.
- OCDE (2014). "OECD Principles for Integrity in Public Procurement". Recuperado el 21 de abril de 2016, de <http://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying%20timeline.pdf>
- Office of the Clerk U.S. House of the Representatives (2007). "Honest Leadership and Open Government Act of 2007". Recuperado el 21 de abril de 2016, de <http://lobbyingdisclosure.house.gov/110-81.pdf>
- SHEDLER, A. (2011). "¿Qué es la transparencia?". En José Sosa (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*. México, Siglo XXI.
- SORENSEN, E., y Torfing, J. (2007). "Theoretical approaches to democratic network governance". En E. Sorensen, & J. Torfing, *Theories of democratic network governance*. Palgrave Macmillan.
- Transparency International (2013). "Anti-corruption Helpdesk. Providing on-demand research to help fight corruption. Legislative footprint". Recuperado el 17 de marzo de 2016, de http://www.transparency.org/whatwedo/answer/legislative_footprint



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Transparency International (2014). "Anti-corruption helpdesk. Providing on demand research to help fight corruption. State capture: an overview". Recuperado el 22 de febrero de 2016, de http://www.transparency.org/whatwedo/answer/state_capture_an_overview

Transparency International (2015). "EU legislative footprint. What's the real influence of lobbying?" Recuperado el 17 de marzo de 2016, de <http://www.transparencyinternational.eu/wp-content/uploads/2015/03/The-EU-Legislative-Footprint.pdf>

VERGARA, R. (2008). *La transparencia como problema*. México, IFAI (Cuadernos de transparencia 5).

CATEGORÍA POSGRADO
SEGUNDO LUGAR

Avances y retos de la transparencia sindical en México

Ismael Solís Sánchez



Avances y retos de la transparencia sindical en México

Por Ismael Solís Sánchez

Resumen

El objetivo del presente trabajo es reflexionar en torno a los avances y retos que presenta la transparencia sindical en México. Las preguntas que guían el análisis son: ¿Qué importancia tiene la transparencia sindical en México? ¿Cuáles son los retos a los que se enfrenta esta? Se sostiene que la importancia de la transparencia sindical radica en que esta puede contribuir a que los sindicatos cumplan de manera eficaz sus tareas de representación sindical; permite combatir la opacidad y la corrupción en los gremios, y puede contrarrestar la percepción negativa existente entre la ciudadanía respecto de las organizaciones sindicales. A su vez, se argumenta que los principales retos a los que se enfrenta la transparencia sindical en México son: la persistencia del caciquismo sindical; la vigencia en los gremios de una concepción patrimonialista de la información sindical, y la oposición de algunos líderes sindicales a la transparencia bajo el argumento de la autonomía sindical.

Introducción

En el siglo XX en México, durante el predominio del régimen de partido hegemónico, autoritario y presidencialista, la mayoría de los sindicatos fueron integrados al Estado a través de un esquema de intercambios políticos de tipo corporativo, y al mismo tiempo, al interior de diversas organizaciones de los trabajadores se fueron consolidando prácticas autoritarias, patrimoniales y clientelares. Igualmente, en muchas organizaciones gremiales surgieron líderes sindicales autoritarios, algunos de tipo caciquil, que convirtieron sus respectivos gremios en espacios de poder personal. En este escenario era impensable la vigencia de los principios de transparencia y rendición de cuentas. Así, durante décadas, los sindicatos en México se distinguieron por ser organizaciones cerradas y alejadas del escrutinio público. Ciertamente, a pesar de los cambios económicos y políticos ocurridos en las últimas décadas, que sin duda han afectado al sindicalismo mexicano, prácticas tales como el clientelismo, el patrimonialismo y



la corrupción siguen vigentes, al menos en parte, no solo en el ámbito sindical sino en otros espacios sociales del México contemporáneo.

Sin embargo, los avances recientes en materia de transparencia sindical han abierto la posibilidad de generar una mayor apertura de los sindicatos a la inspección ciudadana. Dichos cambios buscan garantizar el derecho que ostentan los trabajadores de atraerse información generada por su sindicato y el derecho que posee la ciudadanía de acceder a información pública de los sindicatos que está en posesión de la autoridad laboral, así como de conocer el destino de los recursos públicos que les son asignados a determinados gremios. En concordancia con ello, el objetivo de este ensayo es reflexionar en torno a los avances y retos que presenta la transparencia sindical en México. Las preguntas que guían este análisis son las siguientes: ¿Qué importancia tiene la transparencia sindical en México? ¿Cuáles son los retos a los que se enfrenta esta?

El argumento central de este trabajo sostiene que la importancia de la transparencia sindical radica, en primer lugar, en que puede contribuir a que los sindicatos cumplan de manera eficaz con sus objetivos centrales que son la representación y defensa de los derechos e intereses de los trabajadores; en segundo lugar, la transparencia permite combatir la opacidad, la discrecionalidad y el manejo irresponsable del patrimonio sindical, y en tercer lugar, la transparencia sindical puede contrarrestar el considerable desprestigio y desconfianza existente entre la ciudadanía respecto de las organizaciones sindicales y sus dirigentes. Asimismo, se argumenta que los principales retos a los que se enfrenta la transparencia sindical son tres: la persistencia del caciquismo sindical en algunos gremios, situación que dificulta el funcionamiento real y efectivo de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; la vigencia de una concepción patrimonialista de la información que se traduce en prácticas tales como el ocultamiento, el secretismo y el manejo discrecional de la información sindical; y la oposición de algunos líderes sindicales a la transparencia bajo el argumento de la autonomía sindical.

Para cumplir con el objetivo y responder las preguntas planteadas, se efectuó una revisión de las reformas recientes en materia de transparencia, particularmente aquellas que retoman la cuestión de la transparencia sindical: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley Federal del Trabajo y se consultó bibliografía general en torno a los siguientes temas: el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y la rendición de cuentas, por un lado, y el caciquismo y el patrimonialismo en el ámbito sindical, por otro. Finalmente, se examinaron una serie de encuestas para conocer la percepción ciudadana respecto de los sindicatos.

El trabajo ha sido estructurado en tres apartados generales y sus respectivas conclusiones. En el primero se lleva a cabo una revisión de la legislación relacionada con la transparencia sindical y se reflexiona en torno a la importancia de esta. El segundo apartado está destinado a analizar los retos que presenta la transparencia sindical en México. Finalmente, en el tercer apartado se lleva a cabo un breve análisis de la opacidad en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) para ejemplificar algunos de los retos mencionados. El trabajo termina con una recapitulación de lo tratado a lo largo del ensayo y unas conclusiones.



I. Democracia, transparencia y rendición de cuentas en el ámbito sindical

1. La transparencia sindical en México: avances recientes

En el debate académico y político actual se está de acuerdo en que son dos los elementos centrales que caracterizan a los regímenes democráticos contemporáneos: la capacidad efectiva de la ciudadanía de incidir en la integración del gobierno y de la representación política a través de elecciones periódicas, competitivas y transparentes, realizadas en condiciones de libertad e igualdad, justicia y legalidad, por un lado, y la transparencia y rendición de cuentas efectiva y real de quienes fueron elegidos por la ciudadanía, por otro. En virtud de ello, existe consenso en que uno de los principios definitorios de las democracias contemporáneas lo constituye el principio de control del poder político para evitar su ejercicio arbitrario. Justamente, este es uno de los propósitos centrales del derecho de acceso a la información pública y de los principios de transparencia y rendición de cuentas.

El derecho a la información puede definirse en un sentido amplio como “la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada”.¹ En particular, el derecho de acceso a la información pública, que se desprende del anterior, “es la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.² La idea de transparencia incluye el derecho de acceso a la información pública, pero no se restringe a éste. La transparencia alude a la obligación que ostentan los actores políticos y gubernamentales de publicar y difundir de manera proactiva información sobre su labor. Parte de la idea de que la información en posesión del Estado es un bien público y no un bien personal o privado, y de que las acciones y decisiones de quienes ejercen la autoridad pública deben estar sujetas al escrutinio público y a la evaluación ciudadana. En síntesis, la transparencia significa “el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y legitimidad democrática de las instituciones públicas”.³

La rendición de cuentas se refiere, en primer lugar, a la obligación de los gobernantes, representantes políticos y demás servidores públicos de explicar, justificar y hacerse responsables de sus acciones frente a la ciudadanía. De ahí que dicha noción incluya tanto el derecho de acceso a la información pública como las obligaciones de transparencia gubernamental.⁴ En segundo lugar, la rendición de cuentas se refiere también a la garantía de que aquellos gobernantes que cometan actos contrarios al interés público serán sancionados. En efecto, si la transparencia gubernamental es opuesta a la opacidad y el secretismo en el ejercicio del poder político, la rendición de cuentas es contraria a la impunidad.⁵ En síntesis, tal como afirma el investigador Andreas Schedler, “[...] la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”.⁶

Ciertamente, estos dos elementos constitutivos de los sistemas democráticos (elección democrática de los gobernantes y la transparencia y rendición de cuentas de estos)



pueden ser aplicados al ámbito sindical para evaluar el carácter democrático de las organizaciones de los trabajadores. De ahí que, para el caso que nos ocupa, en un sindicato democrático, además de que las dirigencias sindicales son elegidas de manera democrática, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas están vigentes y funcionan de manera efectiva. En efecto, siguiendo a Luis Emilio Giménez, “es imposible concebir un sindicato democrático si sus integrantes no pueden obtener libremente los datos necesarios para participar de manera activa e informada en los debates y las decisiones de la organización que les pertenece”.⁷

La transparencia sindical significa que dos actores (las autoridades laborales y los propios sindicatos) tienen la obligación de poner a disposición de los trabajadores y de la ciudadanía en general información relevante y actualizada relacionada con la actividad sindical. De acuerdo con la normatividad vigente, dicha información se refiere a aquella de carácter público y que está en posesión de las autoridades laborales, y en el caso de los sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos, información relacionada con el ejercicio y destino final de dichos recursos, por lo que no se refiere a la publicación de información privada relativa al patrimonio sindical como, por ejemplo, el monto y destino de las cuotas sindicales que aportan los agremiados.

Un avance considerable en este rubro lo constituye la reforma constitucional en materia de transparencia publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en febrero de 2014. Entre otras modificaciones, dicha reforma amplió el universo de los sujetos obligados a la transparencia e incluyó en éste a los sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos. En virtud de ello, el artículo 6º. constitucional establece que:

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad (...).⁸

No obstante, conviene recordar que la reforma a la Ley Federal del Trabajo (LFT) de 2012 ya había incorporado diversas obligaciones de transparencia y rendición de cuentas para los sindicatos. Lo anterior en dos sentidos: de las directivas sindicales hacia sus agremiados, por un lado, y de los sindicatos y autoridades laborales hacia la sociedad, por otro. En el primer caso, el artículo 373 de la LFT establece que “la directiva de los sindicatos, en los términos que establezcan sus estatutos, deberá rendir a la asamblea cada seis meses, por lo menos, cuenta completa y detallada de la administración del patrimonio sindical. La rendición de cuentas incluirá la situación de los ingresos por cuotas sindicales y otros bienes, así como su destino”.⁹ Dicho artículo agrega que el trabajador tiene el derecho en todo momento de solicitar información sobre la administración del patrimonio sindical o exigir aclaraciones en el caso de que estime la existencia de irregularidades. Además, aclara que el ejercicio de estas



acciones por parte de los agremiados “por ningún motivo implicará la pérdida de derechos sindicales, ni será causa para la expulsión o separación del trabajador inconforme”. En cuanto a la transparencia sindical externa, es decir, la destinada a la sociedad, la LFT señala que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y las juntas de Conciliación y Arbitraje deberán hacer pública, para consulta de cualquier persona, la información actualizada de los registros de los sindicatos (artículo 365 Bis), de los contratos colectivos de trabajo (artículo 391 Bis) y la información de los reglamentos interiores de trabajo (artículo 424 Bis).¹⁰

Por otro lado, como consecuencia de la reforma al artículo 6º. constitucional, en mayo de 2015 se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), en la que se definen y especifican las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, incluidos los sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos.¹¹ Dicha ley retoma los preceptos de la LFT pero también amplía las obligaciones de transparencia para las autoridades laborales y los sindicatos.

Con base en lo previsto en la LGTAIP, las obligaciones de transparencia de las organizaciones gremiales se pueden clasificar en generales, comunes y específicas.¹² Respecto de las primeras, el artículo 24 de la LGTAIP enumera un conjunto de obligaciones (catorce fracciones) que los sindicatos y en general los sujetos obligados deben observar según corresponda a su naturaleza. Lo anterior con el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la información.¹³ Las obligaciones comunes se refieren a los temas, documentos y políticas que, como mínimo, los sindicatos y en general los sujetos obligados deben poner a disposición del público, según corresponda, y que se encuentran previstas en el artículo 70 de dicha ley (cuarenta y ocho fracciones).¹⁴

Las obligaciones específicas abarcan, por un lado, la publicación de información que está en posesión de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral, y por otro, las obligaciones específicas asignadas a los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos. Respecto del primer caso, el artículo 78 de la LGTAIP retoma las obligaciones de transparencia previstas en la LFT, tales como la información de los registros de los sindicatos, de los contratos colectivos de trabajo y de los reglamentos interiores de trabajo (véase Cuadro 1). A lo anterior agrega la información relativa a la toma de notas y las actas de asamblea, entre otras. Además, en relación con la información del registro de los sindicatos, dicho artículo señala que “únicamente estará clasificada como información confidencial, los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios”.¹⁵

Ahora bien, el artículo 79 establece que los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos deberán mantener actualizada y accesible la información aplicable del artículo 70 (obligaciones comunes) y la referida en el artículo 78 comentado arriba. Además de lo anterior, los sindicatos obligados deberán proporcionar información relacionada con los contratos y convenios celebrados con autoridades; el directorio del Comité Ejecutivo; el padrón de socios, y “la relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes o donativos que reciban y el informe detallado del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan”¹⁶ (véase Cuadro 1).



CUADRO 1. OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA ESPECÍFICAS DE LOS SINDICATOS

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Autoridades laborales (SUJETO OBLIGADO)</p>	<p>Artículo 78. Las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral deberán poner a disposición del público y mantener actualizada y accesible, la siguiente información de los sindicatos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Los documentos del registro de los sindicatos, que deberán contener, entre otros: <ol style="list-style-type: none"> a) El domicilio; b) Número de registro; c) Nombre del sindicato; d) Nombre de los integrantes del comité ejecutivo y comisiones que ejerzan funciones de vigilancia; e) Fecha de vigencia del comité ejecutivo; f) Número de socios; g) Centro de trabajo al que pertenezcan, y h) Central a la que pertencen, en su caso; II. Las tomas de nota; III. El estatuto; IV. El padrón de socios; V. Las actas de la asamblea; VI. Los reglamentos interiores de trabajo; VII. Los contratos colectivos, incluyendo el tabulador, convenios y las condiciones generales de trabajo, y VIII. Todos los documentos contenidos en el expediente de registro sindical y de contratos colectivos de trabajo. <p>Las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral deberán expedir copias de los documentos que obren en los expedientes de los registros a los solicitantes que lo requieran, de conformidad con el procedimiento de acceso a la información.</p> <p>Por lo que se refiere a los documentos que obran en el expediente de registro de las asociaciones, únicamente estará clasificada como información confidencial, los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Sindicatos (SUJETO OBLIGADO)</p>	<p>Artículo 79. Los sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos deberán mantener actualizada y accesible, de forma impresa para consulta directa y en los respectivos sitios de internet, la información aplicable del artículo 70 de esta Ley, la señalada en el artículo anterior y la siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Contratos y convenios entre sindicatos y autoridades; II. El directorio del Comité Ejecutivo; III. El padrón de socios, y IV. La relación detallada de los recursos públicos económicos, en especie, bienes o donativos que reciban y el informe detallado del ejercicio y destino final de los recursos públicos que ejerzan. <p>Por lo que se refiere a los documentos que obran en el expediente de registro de las asociaciones, únicamente estará clasificada como información confidencial, los domicilios de los trabajadores señalados en los padrones de socios.</p> <p>Los sujetos obligados que asignen recursos públicos a los sindicatos, deberán habilitar un espacio en sus páginas de internet para que éstos cumplan con sus obligaciones de transparencia y dispongan de la infraestructura tecnológica para el uso y acceso a la Plataforma Nacional. En todo momento el sindicato será el responsable de la publicación, actualización y accesibilidad de la información.</p>

Fuente: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ciertamente, las reformas recientes en materia de transparencia sindical favorecen una mayor apertura de los sindicatos hacia la sociedad. Dichos cambios buscan una garantía del derecho que ostentan los trabajadores de atraerse información generada por su sindicato, incluyendo la referente a la administración del patrimonio sindical, y



el derecho que posee la ciudadanía de acceder a información pública de los sindicatos que está en posesión de las autoridades laborales, así como de conocer el destino de los recursos públicos que les son asignados a determinados gremios. Pero, ¿por qué es importante la transparencia sindical? A continuación se reflexionará brevemente en torno a esta cuestión.

En primer lugar, conviene recordar que los sindicatos son organizaciones que tienen como uno de sus objetivos centrales la representación y defensa de los derechos e intereses de los trabajadores. Evidentemente, el cumplimiento eficaz de este objetivo solo es posible por medio de la transparencia sindical. Lo anterior porque reuniones, decisiones y acuerdos celebrados en la opacidad y el secretismo no tienen un carácter representativo. Bajo estas condiciones, es muy probable que las negociaciones y acuerdos efectuados entre las directivas sindicales y los actores económicos y políticos no tengan como objetivo responder a los intereses de los trabajadores sino a la satisfacción de otros intereses. En efecto, las funciones y objetivos de los sindicatos solo son posibles en el marco de la vigencia de mecanismos reales de transparencia y rendición de cuentas, esto es, sobre la base de la existencia de una continua comunicación entre los dirigentes sindicales y sus agremiados, en el que las acciones y decisiones de los primeros se encuentran bajo escrutinio y evaluación constante por parte de los segundos.

En segundo lugar, la transparencia sindical permite dar a conocer y denunciar irregularidades en la administración del patrimonio sindical. En efecto, la transparencia permite combatir la discrecionalidad y el manejo irresponsable de los recursos sindicales. Lo anterior resulta relevante por el hecho de que en aquellas organizaciones de los trabajadores donde impera la opacidad y la escasa fiscalización de las directivas sindicales, es más probable que se desarrollen y reproduzcan actos contrarios al interés de los trabajadores y de la ciudadanía (como la corrupción).

En tercer lugar, la transparencia sindical puede contrarrestar el considerable desprestigio y desconfianza existente entre la ciudadanía respecto de las organizaciones gremiales y sus dirigentes. Justamente, las prácticas efectivas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en el ámbito sindical pueden investir a los líderes sindicales de mayor legitimidad ante sus agremiados y credibilidad ante la sociedad. Estos mecanismos propios del sindicalismo democrático, al fortalecer los sindicatos a través del otorgamiento de un mayor apoyo social, generan mejores condiciones para representar y defender adecuadamente los intereses de los trabajadores, así como para hacer frente a posibles intervenciones provenientes del poder económico o político.

2. La percepción ciudadana sobre los sindicatos en México

El autoritarismo existente en muchos sindicatos, la nula transparencia y rendición de cuentas de las directivas sindicales y la persistencia de prácticas tales como el clientelismo y la corrupción han generado entre la ciudadanía una percepción negativa respecto de las organizaciones de los trabajadores. Los constantes casos de corrupción y manejo irresponsable del patrimonio sindical por parte de algunos líderes sindicales del sector público, difundidos ampliamente por los medios de comunicación, han profundizado el sentimiento de desprestigio y desconfianza hacia los gremios, tal como se ve reflejado en la información proporcionada por diversas encuestas.



Por ejemplo, una encuesta levantada por Parametría en 2012 con motivo de la discusión de la reforma laboral aprobada ese año, dio a conocer que el 62 por ciento de las personas encuestadas consideró que los sindicatos en México son poco democráticos, porcentaje que aumentó a 68 por ciento en el caso de las personas entrevistadas que pertenecen a algún sindicato. Asimismo, el 59 por ciento de la población general y el 63 por ciento de los sindicalizados manifestaron que los sindicatos no rinden cuentas de las cuotas que reciben de los trabajadores. En ese mismo año, una encuesta realizada por Beltrán, Juárez y Asociados, mostró que la mayoría de los entrevistados está totalmente de acuerdo o bastante de acuerdo en que se obligue a las dirigencias sindicales a rendir cuentas de los recursos que aportan sus agremiados (85 por ciento), de las prestaciones incluidas en sus contratos colectivos (82 por ciento) y que se establezca que la elección de la directiva sindical se lleve a cabo por medio del voto libre, directo y secreto (92 por ciento).¹⁷

En concordancia con ello, otras encuestas han dado cuenta de la considerable desconfianza que inspiran los sindicatos entre la ciudadanía. Así, de acuerdo con Consulta Mitofsky, en 2015 las instituciones con los niveles más bajos de confianza otorgada por los entrevistados fueron: los partidos políticos (4.9), los diputados (5.2), la policía (5.3), los senadores (5.3), los sindicatos (5.4) y la Presidencia (5.7).¹⁸ Igualmente, el *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, elaborado en 2014 por el entonces Instituto Federal Electoral, señala que solo el 21 por ciento de los mexicanos mostraron confianza hacia los sindicatos, solo superados por los diputados y los partidos políticos.¹⁹ Asimismo, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012 coloca a los sindicatos dentro de las instituciones que observan una reducida confianza entre la ciudadanía: la policía (4.3), los partidos políticos (4.4), los senadores (4.4), los diputados (4.4) y los sindicatos (4.5).

Respecto de la percepción de la corrupción en los sindicatos, los resultados de la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013* señalaron que estos gremios se encuentran dentro de las organizaciones e instituciones donde se percibe una mayor corrupción. De tal suerte que el 66.4 por ciento de los entrevistados consideró muy frecuente o frecuente la existencia de actos de corrupción en las organizaciones sindicales, mientras que los policías (89.7 por ciento), los partidos políticos (84.4 por ciento), el Ministerio Público (78.4 por ciento), los gobiernos estatales (77.2 por ciento) y los diputados y senadores (77 por ciento) alcanzaron los porcentajes más altos.²⁰

Con base en los datos anteriores, puede concluirse que los sindicatos en México son vistos por los mexicanos como organizaciones poco democráticas y transparentes. Además, inspiran poca confianza entre la ciudadanía y son percibidas como instituciones donde prevalece la corrupción.

Hasta el momento se ha llevado a cabo una revisión de los conceptos de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. En seguida se abordó la reciente reforma en materia de transparencia, que incluye a los sindicatos como sujetos obligados, y después se reflexionó en torno a la importancia de la transparencia sindical. Finalmente, en este apartado se examinó brevemente la percepción ciudadana sobre los sindicatos. El siguiente apartado tiene como objetivo analizar los retos que presenta la transparencia sindical en México.



II. Retos de la transparencia sindical en México

1. La persistencia del caciquismo sindical

El caciquismo constituye una forma de dominación que ha sido consustancial a la realidad política mexicana pasada y presente. Lejos de ser considerado un fenómeno propio de las sociedades “tradicionales”, restringido a las zonas rurales más marginadas, y destinado a desaparecer conforme avanzan los procesos de modernización, el caciquismo se erige como una forma de ejercicio del poder que ha mostrado una considerable capacidad de acomodarse o “adaptarse” a un escenario social, económico y político cambiante, prevaleciendo incluso en contextos de cambio político democrático. Como ejemplo de ello se encuentra la persistencia de la política caciquil en el ámbito sindical y en el espacio urbano. Constituye, pues, un fenómeno actualizado a la realidad social y política mexicana contemporánea. Pero, ¿qué se entiende por caciquismo y por qué dicho fenómeno sociopolítico constituye uno de los principales retos para el funcionamiento real y efectivo de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito sindical?

El caciquismo constituye una forma de dominación en el que alguien ejerce el monopolio de la intermediación política entre al menos dos niveles o ámbitos de acción²¹ y además controla recursos estratégicos. El cacique en tanto mediador político ocupa una posición estructural estratégica y privilegiada, pues se erige como el centro de un canal de comunicación entre dos niveles y gestiona y controla flujos de recursos y beneficios materiales e inmateriales. Además, dicha posición le reditúa una serie de beneficios económicos y políticos. En cuanto a la idea de monopolio, conviene afirmar que el cacique es alguien que busca en todo momento constituirse como el único canal de comunicación y como el único capaz de gestionar, controlar y distribuir recursos diversos, por lo que procura en todo momento y por todos los medios, incluyendo el uso de la violencia física, que nadie más ocupe su posición estratégica y privilegiada.

En relación con el segundo elemento, es decir, los recursos estratégicos, resulta importante afirmar que estos pueden ser de carácter económico, político-administrativo, cultural, entre otros, o una combinación de ellos. Su carácter estratégico deviene del hecho de que otorgan un considerable poder (ya sea social, político y/o económico) a quien los controla, pues dichos recursos son escasos y normalmente responden a la satisfacción de determinadas necesidades sociales.

Además, el caciquismo constituye una forma de ejercicio del poder de tipo personalista, informal, arbitrario y en ocasiones con tintes carismáticos. El cacique vive de prácticas clientelares y su dominio se apoya en redes de dependientes y seguidores, con quienes establece relaciones de lealtad y apoyo mutuo. Su posición privilegiada como el único intermediario político le permite tener acceso a diversos recursos y beneficios materiales e inmateriales, mismos que en parte distribuye a las personas que forman parte de su círculo cercano de apoyo y, de forma más amplia, a su clientela política. Asimismo, el cacique tiene como una de sus tareas garantizar la movilización de apoyos sociales y políticos en favor de determinados actores políticos o gubernamentales.²²



Ahora bien, cuando se aborda dicho fenómeno comúnmente se hace énfasis en la base territorial del caciquismo, es decir, se hace referencia a éste como una forma de dominación en el ámbito local y/o regional. Sin embargo, el caciquismo se ha reproducido también en una diversidad de organizaciones como es el caso que nos ocupa: los sindicatos. Es así que, por ejemplo, François-Xavier Guerra habla de un “caciquismo no territorial”:

Volvemos a encontrar aquí uno de nuestros puntos de partida, la existencia de otro tipo de caciquismo, un caciquismo no territorial, sino propio de las organizaciones, ya sean políticas o no. Caciquismo, ciertamente en la medida en que dentro de esas asociaciones modernas encontramos sistemas de poder con comportamientos de tipo antiguo que violan también en la realidad los principios democráticos que figuran en los estatutos de estas organizaciones. Los vínculos de parentesco, de amistad, de clientela, siguen estructurando los grupos que compiten por el poder dentro de ellas, aunque a veces se disimulen bajo el nombre muy abstracto de “tendencias”. De ahí que, para mantener la cohesión de esos grupos, existan también un conjunto de prácticas análogas a las del caciquismo clásico: poder ejercido por testaferros, cargos dados a los fieles a cambio de su lealtad, control y manipulación de las elecciones internas, etc.²³

Por ejemplo, en las organizaciones sindicales del sector público, los cacicazgos sindicales ejercen un considerable control político, monopolizan la intermediación política entre los agremiados al sindicato y los actores políticos y gubernamentales, y controlan diversos recursos estratégicos (tales como el acceso al empleo, el manejo de las cuotas sindicales y el acceso a recursos públicos proporcionados por determinada autoridad pública). Otra característica importante del caciquismo sindical lo constituye el hecho de que los liderazgos caciquiles buscan en todo momento perpetuarse en el poder, es decir, buscan mantener su posición estratégica y privilegiada, por lo que han logrado controlar sus gremios más allá de lo que establecen los estatutos. Es así que se convierten en “líderes morales”, en “líderes vitalicios” o “asesores permanentes”.²⁴

Tomando como base lo dicho hasta el momento en este apartado, se puede concluir que el caciquismo en general y el caciquismo sindical en particular constituyen formas antidemocráticas de ejercicio del poder. Lo anterior por al menos dos razones, a saber: en primer lugar, porque los caciques no son elegidos (o no lo son de una manera democrática) y porque no admiten la competencia política (pues buscan en todo momento concentrar y monopolizar el poder). En segundo lugar, en relación con los objetivos de este ensayo, la política caciquil es antidemocrática porque es antagónica a los principios de transparencia y rendición de cuentas. A continuación, se abordará en particular este segundo elemento.

En efecto, si se toman en cuenta los casos extremos de dominación caciquil, se puede afirmar con seguridad que el caciquismo es incompatible con la transparencia y la rendición de cuentas, que como ya se afirmó constituyen mecanismos de control del poder. En primer lugar, porque, por definición, al representar una forma personalista, arbitraria y discrecional de ejercicio del poder, resulta difícil que el liderazgo caciquil acepte límites o restricciones a su poder en su ámbito de influencia. Lo anterior



resulta más claro si se colige que el caciquismo se asemeja al tipo patrimonial de dominación weberiano, en el sentido de que el cacique llega a considerar el ejercicio del poder como un asunto personal que está sujeto a su libre albedrío, es decir, con escasos controles formales, que se sirve de un grupo cercano de dependientes leales, y que busca el apoyo político de una clientela a quien distribuye determinadas prebendas y favores a cambio de lealtad.²⁵ En virtud de ello, los caciques no siguen reglas objetivas, formales e impersonales o en todo caso simulan acatarlas.²⁶ “El caciquismo es arbitrario y personalista. Las reglas formales le ceden su lugar al poder informal: ‘aquí no hay más ley que yo’. Esto no quiere decir que los caciques sean necesariamente déspotas caprichosos. Aunque arbitrarios, los caciques pueden seguir caminos predecibles”, afirma Alan Knight.²⁷ Más adelante asevera: “El caciquismo es por tanto ‘racional’ sin ser ‘legal’, dado que por definición involucra la desobediencia sistemática de la ley”.²⁸

En segundo lugar, en tanto que las formas contemporáneas de caciquismo dependen de los recursos públicos proporcionados por el Estado para mantener su estructura de poder (y como ejemplo de ello se encuentra precisamente el caciquismo en los sindicatos del sector público), conviene tener presente que el cacique busca en todo momento apropiarse o manipular las instituciones y recursos estatales para su beneficio particular y de su círculo cercano de apoyo y clientela. Justamente, los caciques consideran las instituciones estatales y los recursos públicos como bienes privados, como algo que es susceptible de apropiarse personalmente, y como un recurso de poder que puede utilizarse con propósitos particularistas para mantener y fortalecer su posición privilegiada y la de su grupo político. Esta concepción patrimonialista de los bienes públicos lleva al cacique a emplear de manera discrecional y opaca los recursos públicos que se encuentran en su posesión, sin ningún tipo de control y sin rendición de cuentas. Al respecto, Gustavo Ernesto Emmerich afirma que el patrimonialismo y el clientelismo, en los cuales se inserta el caciquismo, dificultan la transparencia y la rendición de cuentas:

El patrimonialismo, o sea, el manejo del patrimonio público como si éste fuera patrimonio privado de quien lo gobierna o administra, está evidentemente reñido con la transparencia. El clientelismo, es decir, la subordinación política de las personas a un cacique o jefe político a cambio de favores y prebendas que éste puede otorgarles, dificulta la rendición de cuentas de alcance general y la reemplaza por un sistema patrón-cliente en el que las cuentas son muy oscuras, además de convertir en subordinado a quien debería ser soberano: el ciudadano.²⁹

En síntesis, el caciquismo constituye una forma de dominación personalista, arbitraria y discrecional que no acepta mecanismos de restricción del poder. El cacique y su grupo político buscan apropiarse o manipular las instituciones estatales para su beneficio personal y tienden a ejercer de manera discrecional y opaca los recursos públicos que se encuentran bajo su control. Estos mismos argumentos pueden aplicarse al caso del caciquismo sindical. Es por ello que la transparencia y la rendición de cuentas en tanto mecanismos de control del poder encuentran en el caciquismo uno de sus principales retos.



La persistencia de una estructura de dominación de tipo caciquil al interior de diversas organizaciones sindicales tanto a escala nacional como local puede originar resistencias al cumplimiento de las obligaciones de transparencia sindical contempladas en la normatividad vigente, convirtiendo la transparencia sindical en una simple simulación. Lo anterior daría lugar a una “transparencia opaca”, la cual se refiere a “la información que solo está disponible nominalmente (que teóricamente es accesible, pero no lo es en la práctica), datos cuyo significado no es claro, o información que se disemina, pero que no es confiable”.³⁰ Por ello, los agremiados, las autoridades laborales, los organismos garantes y la ciudadanía deben exigir y vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sindicatos.

2. La persistencia de una concepción patrimonialista de la información sindical

La persistencia de una concepción patrimonialista de la información presente no solo en los sindicatos sino en general en el ejercicio del poder público constituye otro reto para la transparencia sindical en México. Si los liderazgos caciquiles y su grupo político asumen una posición patrimonialista respecto de las instituciones, agencias y recursos estatales, también lo hacen en cuanto a la posesión de información. Este es el caso del caciquismo sindical en lo referente al control discrecional de la información gremial. Sin embargo, conviene tener presente que esta postura no es exclusiva de los liderazgos caciquiles sino en general de las directivas y burocracias sindicales. Así, con base en dicha concepción, los dirigentes gremiales y la burocracia sindical se apropian, controlan y monopolizan información relevante generada por los órganos sindicales, misma que es usada como si fuera patrimonio suyo y no como información que debería estar disponible para los agremiados y para la ciudadanía en general. El ocultamiento, secretismo y manejo discrecional de información sindical forman parte de esta concepción patrimonialista. Representa, pues, una forma “tradicional” de ejercicio del poder:

En efecto, si la información y el conocimiento son formas de poder y no solo de saber, se entiende que quienes detentan el poder político hayan tendido siempre a ocultarlos de la mirada de los ciudadanos. Si el poder político era patrimonio de un soberano o de una elite, sus argumentos, sus documentos, sus archivos, sus datos y sus escritos, no deben ser vistos por quienes no participan de esa jerarquía política.³¹

Evidentemente, el poder de los cacicazgos sindicales y líderes autoritarios se basa en parte en el control de información relevante. La restricción de información tiene como objetivo mantener cuotas de poder, privilegios (que saldrían a la luz con la transparencia) y ocultar actos contrarios al interés común de los trabajadores. De ahí la oposición de algunos dirigentes sindicales a la transparencia sindical. “Si ‘la información es poder’ entonces aquellos que la controlan en un momento dado perderían poder si el acceso se democratiza”, afirman Jonathan Fox y Libby Haight.³² Al respecto, Luis Emilio Giménez Cacho sostiene que es casi una regla general “que quienes ejercen posiciones de poder buscan mantener sus privilegios de acceso a información. Quienes aspiran a reducir el poder discrecional e incontrolado, impulsan el desarrollo del derecho a la información”.³³ Así, la persistente concepción



patrimonialista de la información sindical constituye uno de los principales retos para el ejercicio del derecho de acceso a la información y el funcionamiento efectivo de la transparencia en el ámbito sindical. No obstante, tal como este mismo autor argumenta, “transformar las tradicionales prácticas y los valores autoritarios de líderes, políticos y administradores habituados a trabajar en la opacidad y el secreto no es cosa fácil”.³⁴

3. La oposición a la transparencia con base en el argumento de la autonomía sindical

Todavía existe una considerable resistencia de algunos dirigentes sindicales al escrutinio público de sus organizaciones gremiales. Esta oposición se observa especialmente en los sindicatos del sector público. Muestra de ello es la serie de demandas de amparo promovidas por algunas directivas sindicales en contra de las solicitudes y resoluciones del IFAI y ahora INAI bajo el argumento de la autonomía sindical. Este es el caso del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), controlado por el cacicazgo de Carlos Romero Deschamps, quien ha entablado decenas de juicios de amparo en contra de las resoluciones del organismo garante.³⁵

Octavio Canton afirma que la autonomía sindical se refiere “a la dimensión colectiva del derecho y supone reconocer la facultad que tiene el ente grupal —el sindicato— para autodeterminarse hacia su interior y para ejercer, hacia afuera, los derechos que detenta, libre de cualquier injerencia externa. Dicha autonomía consiste en constituirse y regirse internamente con total independencia pero también en actuar hacia afuera sin la restricción o intervención de los poderes públicos y privados”.³⁶ Por ejemplo, el Convenio Internacional del Trabajo No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), suscrito y ratificado por México, establece, entre otros, el derecho de las organizaciones de trabajadores “de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción”, en el que “las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal” (artículo 3).³⁷

Sobre esta cuestión existen dos posturas. La primera se refiere a que el derecho de acceso a la información y la transparencia en el ámbito sindical no son absolutos, pues de acuerdo con la normatividad vigente, la ciudadanía solo puede tener acceso a la información de carácter público en posesión de las autoridades laborales y, en su caso, la concerniente al ejercicio de los recursos públicos que se le asignan a determinados gremios. En virtud de ello, la información relacionada a las cuotas sindicales y otros rubros no constituye información pública y por lo tanto los sindicatos no están obligados a divulgarla. De ahí que la publicación de dicha información sindical por parte de la autoridad pública sin la autorización de los sindicatos, puede significar una injerencia indebida en la vida interna de los gremios y por tanto en la violación del derecho a la autonomía sindical garantizado en la Constitución y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por México.

Del otro lado, se argumenta que se debe profundizar la transparencia en el ámbito sindical, lo que incluye conocer el destino de las cuotas sindicales y demás información relevante de la actividad gremial. Además de ello, se plantea la necesidad de impulsar



los procesos democráticos al interior de los gremios y garantizar la rendición de cuentas de las directivas sindicales hacia sus agremiados. Con ello, una mayor apertura de los sindicatos al escrutinio público repercutiría positivamente en la defensa de los derechos de los trabajadores.

Ciertamente, esta última postura se fundamenta en la escasa democracia existente en algunas organizaciones sindicales y en la persistencia de prácticas tales como el clientelismo y la corrupción. También responde al hecho de que la escasa transparencia y rendición de cuentas de las directivas sindicales respecto del destino de los recursos sindicales (incluidas las cuotas sindicales), ha dado origen a unos líderes sindicales que se han enriquecido gracias al patrimonio sindical. Sobre este debate, Luis Emilio Giménez introduce una cuestión central: “Cuando los dirigentes o las burocracias sindicales no rinden cuentas, cuando se impide la libre participación de los trabajadores en las decisiones, cuando no operan los mecanismos internos de vigilancia y justicia para proteger los derechos de los miembros, ¿deben la sociedad y los poderes públicos permanecer en silencio y al margen?”.³⁸

Sin dejar de lado la importancia de respetar el derecho a la libertad y autonomía de las organizaciones de los trabajadores, cierto es también que los caciques sindicales y líderes gremiales autoritarios pueden escudarse en dicho derecho para perpetuarse en el poder, seguir manejando cuantiosos recursos de manera discrecional y opaca, y seguir manteniendo el control político al interior de sus gremios mediante el sistema de intercambios clientelares. “La supuesta afectación a la autonomía es un pretexto de líderes no democráticos para mantener sus posiciones de poder, para lo cual necesitan seguir con la secrecía en el manejo de los recursos”, afirma Alberto Aziz Nassif.³⁹ En virtud de ello, el control político y económico de los sindicatos constituye el principal motivo para oponerse a la transparencia del patrimonio sindical. Dicha oposición se debe a que los principios de transparencia y rendición de cuentas dificultan el ejercicio del poder autoritario y la apropiación particularista de recursos y bienes sindicales.

A lo largo de este apartado se hizo una revisión de los retos principales a los que se enfrenta la transparencia sindical en México: la persistencia del caciquismo sindical, la vigencia de una concepción patrimonialista de la información sindical y la oposición de algunos líderes a la transparencia con base en el argumento de la autonomía sindical. A continuación, tomando como ejemplo el caso del caciquismo en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se ejemplificarán algunos de los puntos tratados hasta el momento en este trabajo.

III. Análisis de caso: la opacidad en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

El SNTE surgió en un contexto caracterizado por el proceso de integración de las organizaciones de los trabajadores al Estado a través de los arreglos corporativos. Durante el régimen de partido hegemónico, “las organizaciones sociales de trabajadores y campesinos fueron inducidas o forzadas, según el caso, a encuadrarse colectivamente bajo fórmulas de organización política corporativa. Por medio



de ellas, el Estado pudo ordenar y sujetar la representación de los trabajadores en el ámbito laboral y en los objetivos de su acción social”.⁴⁰ Y en el marco de las relaciones de intercambio político Estado-sindicatos, surgieron poderosos cacicazgos al interior de las organizaciones gremiales. De tal suerte que desde que fue constituido en diciembre de 1943, el SNTE ha sido conducido por tres cacicazgos sindicales capaces de controlar al gremio más allá de lo que establecen los estatutos: Jesús Robles Martínez (de 1949 a 1972), Carlos Jonguitud Barrios (de 1972 a 1989) y Elba Esther Gordillo (de 1989 a 2013). Al respecto, Gilberto Guevara Niebla afirma:

La libertad interna se extinguió con la cristalización de un nuevo modelo de liderazgo sindical: el caciquismo. A lo largo de su historia, el SNTE ha sido dirigido por tres caciques sindicales, a saber: Jesús Robles Martínez, de 1949 a 1972; Carlos Jonguitud Barrios, de 1972 a 1989 y Elba Esther Gordillo, de 1989 a 2013. Un rasgo típico del caciquismo sindical es que los intereses privados de los caciques y sus círculos cercanos privan sobre el interés de los representados. Durante 7 décadas, ellos manejaron a discreción, sin rendir cuentas a nadie, tanto el dinero de las cuotas sindicales como las transferencias monetarias multimillonarias que periódicamente hacía el Gobierno Federal al sindicato.⁴¹

El cacicazgo de Elba Esther Gordillo en el SNTE se acerca en mucho al tipo ideal de caciquismo definido en el primer apartado de este trabajo. En su ascenso al poder a finales del siglo pasado, y a pesar de que negoció y concedió posiciones al magisterio disidente, en los hechos la lideresa magisterial y su grupo político-sindical empezaron a cerrar y monopolizar los canales de acceso al poder y a controlar los órganos estratégicos del sindicato, todo ello con el fin de perpetuarse en el poder. A partir de entonces Gordillo logró controlar el sindicato y monopolizar el poder por poco más de dos décadas, al tiempo que se erigió como la interlocutora política “legítima” del magisterio frente a los actores políticos y gubernamentales.

Durante esos años, Elba Esther Gordillo ejerció el poder en el sindicato magisterial de manera formal e informal (es decir, en tanto “líder moral”) y modificó los estatutos sindicales según su conveniencia. Así, en 2007 se erigió como presidenta vitalicia del SNTE y en 2012 nuevamente impulsó la modificación de los estatutos sindicales para crear el Consejo General Sindical para el Fortalecimiento de la Educación Pública (CGSFEP), el máximo órgano de decisión del sindicato, el cual estaría presidido por ella para el período 2012-2018. Sin embargo, en 2013 fue detenida y encarcelada, acusada, entre otros delitos, del desvío de al menos 2 mil 600 millones de pesos del patrimonio sindical.

En el sindicato magisterial, el cacicazgo de Elba Esther Gordillo ha tenido como fuente de poder el control sobre al menos tres recursos estratégicos, a saber: a) el control en la asignación de plazas docentes y la promoción y otorgamiento de estímulos a los profesores; b) el control de áreas administrativas de las autoridades educativas (por ejemplo, en la Secretaría de Educación Pública y en las secretarías de Educación de los estados) e influencia en la política educativa, y c) la capacidad de movilización político-electoral a través del Partido Nueva Alianza. Además, la lideresa sindical tuvo bajo su control cuantiosos recursos proporcionados por el Estado, ya sean



aportaciones a fidecomisos, otorgamiento de bienes inmuebles, entre otros, así como las transferencias por concepto de cuotas que aportan los agremiados. Ciertamente, el control de dichos recursos estratégicos proporciona a la dirigencia sindical un considerable poder económico y político.

Durante la gestión de Elba Esther Gordillo en el SNTE existió —y todavía existe en parte— un déficit de transparencia y rendición de cuentas en al menos cuatro rubros. En primer lugar, en la elección de representantes sindicales, pues los congresos donde tiene lugar la elección de representantes sindicales, tanto seccionales como nacionales, es común que se realicen a “puerta cerrada”, cuyas sedes son resguardadas por un fuerte dispositivo de seguridad, por lo que son inaccesibles a las bases magisteriales y a la prensa. La elección de Gordillo como presidenta nacional del SNTE en 2004 y como “presidenta vitalicia” en el año 2007, así como su nombramiento de presidenta del CGSFEP en 2012, son ejemplos de la opacidad en la que tienen lugar los procesos de elección sindical.⁴² Una práctica constante en estos procesos es el cambio en el último momento y sin previo aviso la hora y el lugar de celebración del congreso con el fin de realizar una elección rápida y evitar las protestas del magisterio disidente.⁴³

En segundo lugar, existe escasa transparencia en el ejercicio de los recursos financieros y patrimoniales del sindicato. De acuerdo con Ricardo Raphael, entre 1989 y 2007, Elba Esther Gordillo recibió de los sucesivos gobiernos 200 mil millones de pesos por concepto de cuotas sindicales, donaciones y traspasos del gobierno federal, pliegos petitorios, aportaciones al Programa de Vivienda Magisterial (VIMA), contribuciones a fideicomisos, entre otros.⁴⁴ Todos estos recursos fueron empleados de manera opaca y sin rendición de cuentas. Asimismo, se calcula que anualmente se le entrega a la dirigencia sindical entre 900 millones y mil 344 millones de pesos por concepto de cuotas sindicales, cuyo empleo es desconocido incluso por los agremiados.⁴⁵

En tercer lugar, otro espacio de opacidad lo constituye el proceso de ingreso de los docentes al sistema educativo (la asignación de plazas) y el pago de la nómina magisterial. En el primer caso, sucede que por ley el sindicato magisterial tenía derecho a la asignación del 50 por ciento de las plazas docentes. Dicha asignación se llevaba a cabo en un proceso poco transparente, donde importaban más las lealtades sindicales que los méritos de los docentes. Lo anterior generó prácticas tales como la asignación automática de plazas y la venta y herencia de las mismas.

En el segundo caso, hasta hace poco no existía información completa y confiable sobre el número y características de los docentes y demás personal que labora en el sistema educativo nacional, así como información sobre el destino de los recursos asignados al pago de la nómina magisterial. En 2010, con la elaboración del Padrón Nacional de Maestros, se dio a conocer una serie de irregularidades, entre ellas: el pago a personas sin horas de servicio, personal adscrito a escuelas inexistentes o clausuradas y el pago a comisionados del sindicato (personas que realizan actividades distintas a la docencia, entre los que se encuentran operadores políticos y sindicales de la dirigencia magisterial).⁴⁶

Finalmente, se encuentran las negociaciones y acuerdos que la dirigencia sindical sostiene con autoridades educativas de los distintos niveles. Cada año el sindicato



magisterial entrega un pliego general de demandas a la Secretaría de Educación Pública (SEP) a partir del cual la representación sindical y la autoridad educativa negocian las peticiones laborales del magisterio. Debido a la opacidad en la que se mantenía, era también conocido como el “pliego negro”.⁴⁷ Al respecto, Olac Fuentes afirma: “Es una negociación corporativa entre el gobierno y los dirigentes del SNTE; lo central es un intercambio de beneficios y de ventajas que se desconocen”.⁴⁸

El caso revisado brevemente en este apartado constituye un ejemplo de la manera en que la estructura de dominación caciquil entra en contradicción con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Esto es así porque, como ya se refirió, los cacicazgos en tanto que representan un poder arbitrario, personalista y discrecional, no aceptan mecanismo de control del poder.

Conclusiones

A lo largo de las ideas vertidas en este ensayo se intentó llamar la atención del lector en torno a la importancia de las reformas recientes en materia de transparencia, sobre todo en lo relativo a la inclusión de los sindicatos que reciben y ejercen recursos públicos como sujetos obligados. Entre otros rubros, dicha reforma garantiza una mayor apertura de los sindicatos hacia la sociedad, lo cual resulta relevante por el hecho de que estas se han caracterizado históricamente por ser organizaciones opacas y alejadas de la inspección pública. Asimismo, se argumentó que la transparencia en el ámbito sindical es sumamente relevante por tres razones, a saber: a) puede contribuir a que los sindicatos cumplan de manera eficaz con su objetivo central que es la representación y defensa de los derechos e intereses de los trabajadores; b) permite combatir la opacidad y el manejo irresponsable del patrimonio sindical, y c) puede ayudar a contrarrestar la concepción negativa existente entre la ciudadanía respecto de las organizaciones sindicales y sus dirigentes.

Sin embargo, como se afirmó a lo largo de este trabajo, la persistencia del caciquismo en algunas organizaciones gremiales constituye uno de los principales retos a los que se enfrentan las reformas comentadas al principio de este ensayo. Lo anterior porque el caciquismo constituye una forma de dominación de carácter personalista, arbitraria y discrecional que no acepta mecanismos de restricción del poder. Tal como se argumentó, los caciques sindicales y sus grupos político-sindicales de apoyo tienden a utilizar el patrimonio sindical y la información que generan los órganos sindicales como si fuera su patrimonio personal, por lo que generan estrategias para restringir la divulgación de información relevante sobre la actividad gremial (como el ejercicio de los recursos sindicales). Es por ello que en las organizaciones de los trabajadores donde impera el caciquismo, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas encuentran dificultades para su funcionamiento real y efectivo.

A lo anterior se agrega la persistencia de prácticas tales como el ocultamiento, el secretismo y el manejo discrecional de la información sindical. Los caciques sindicales se valen de estas prácticas, pero no son exclusivas de ellos, pues se extienden al conjunto de la burocracia sindical. También constituye un reto importante la oposición de algunos líderes sindicales a la transparencia bajo la justificación del



derecho a la autonomía sindical. Evidentemente, algunos dirigentes sindicales se han escudado en dicho derecho para evadir sus obligaciones de transparencia y seguir manejando cuantiosos recursos de manera discrecional y opaca, así como para seguir manteniendo el control político y económico de sus respectivos gremios.

Por el contrario, un modelo ideal y deseable de transparencia sindical tendría como característica central una política de apertura profunda de las actividades gremiales y una real y efectiva rendición de cuentas de las dirigencias sindicales hacia sus agremiados y hacia la sociedad. Lo anterior incluso en lo referente al manejo de las cuotas sindicales. Todo ello como una garantía de que las acciones y decisiones de las directivas sindicales están encaminadas verdaderamente a la representación y defensa de los derechos de los trabajadores, y de que la administración del patrimonio sindical se está realizando de manera responsable. La reforma en materia de transparencia que incluye a los sindicatos que ejercen y reciben recursos públicos como sujetos obligados constituye un avance en este sentido. Sin embargo, para profundizar la transparencia en las organizaciones de los trabajadores, se requiere la existencia de al menos dos condiciones: la democratización de los gremios y un compromiso verdadero de las directivas sindicales con la transparencia sindical.

Finalmente, conviene destacar que la ciudadanía juega un papel importante para evitar que la transparencia sindical se convierta en una mera simulación. Los gremios son instituciones sumamente importantes para los trabajadores y para la sociedad y por ello no se les puede dejar al libre albedrío de unas cuantas cúpulas sindicales que se conducen con escasos controles y que no desean que sus acciones estén bajo escrutinio público. En virtud de ello, la ciudadanía tiene la tarea fundamental de demandar y vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sindicatos.



NOTAS

1. VILLANUEVA, Ernesto (2009). "Acceso a la información y transparencia", en Ernesto Villanueva (coord.), *Diccionario de derecho de la información*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura/UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 15.
2. *Ibíd.*, p. 376-377.
3. *Ibíd.*, p. 19.
4. Al respecto afirma Juan M. Portal que: "Sin transparencia, la rendición de cuentas no puede llevarse a cabo, pues la información es el instrumento que permite mantener a los servidores públicos bajo el escrutinio de la sociedad". Véase: Portal, Juan M. "La fiscalización superior y el Estado moderno", *Este País*, 1 de agosto de 2013. Disponible en web: <http://archivo.estepais.com/site/2011/la-fiscalizacion-superior-y-el-estado-moderno/>
5. Véase Crespo, José Antonio (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México, Distrito Federal, p. 7.
6. SCHEDLER, Andreas (2009). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia Núm. 3, IFAI, México, Distrito Federal, p. 11-13.
7. GIMÉNEZ Cacho, Luis Emilio (2013). "La transparencia sindical, otra larga marcha", Fundación Friedrich Ebert, México, 2013, p. 15. Disponible en web: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10312.pdf>.
8. Cámara de Diputados (2016). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Última reforma publicada DOF 27 de enero de 2016, Congreso de la Unión. Disponible en web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.
9. Cámara de Diputados (2016). *Ley Federal del Trabajo*, Congreso de la Unión. Disponible en web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft.htm>, p. 83.
10. *Ibíd.*, p. 83-84.
11. Cámara de Diputados (2016). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Congreso de la Unión. Disponible en web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip.htm> Cabe afirmar que actualmente se tienen contabilizadas 140 organizaciones sindicales del ámbito federal como sujetos obligados a la transparencia. A ellas se agregan los gremios del ámbito local, es decir, aquellos que reciben recursos públicos de los gobiernos de los estados y municipios, quienes deberán cumplir sus obligaciones de transparencia bajo la supervisión del órgano garante local. Véase INAI (2016): "Actualización del padrón de sujetos obligados del ámbito federal, en términos de la Ley



NOTAS

General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Disponible en web: <http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Actualizacio%CC%81n%20Padro%CC%81n%20de%20Sujetos%20Obligados%20010916.pdf>

12. Dicha clasificación es retomada de Delgado Rivera, Carlos Eduardo (2016). “Transparencia sindical en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 23, julio-diciembre de 2016, p. 186.

13. Incluyen, por ejemplo, la de constituir el Comité de Transparencia, la Unidad de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo con su normatividad interna; fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia; publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia; atender y cumplir con los requerimientos, observaciones, recomendaciones y resoluciones emitidas por los organismos garantes, entre otras.

14. *Ibíd.*, pp. 6-7 y 17-20.

15. *Ibíd.*, p. 25.

16. *Ibíd.*, p. 26.

17. Datos tomados en su conjunto de: González Rodríguez, José de Jesús: “Transparencia sindical y opinión pública”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Núm. 57, 20 marzo 2016. Disponible en web: www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/.../Contexto-No.57.pdf.

18. Consulta Mitofsky (2015). “México: confianza en instituciones 2015. Encuesta Nacional en Viviendas”, septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.consulta.mx/>

19. IFE-Colmex (2014). Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Instituto Federal Electoral/El Colegio de México, México, Distrito Federal.

20. INEGI. “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013”. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/default.asp> x Conviene recordar al respecto que, por ejemplo, en 2011 la revista *Forbes* incluyó a dos líderes sindicales en los primeros lugares de la lista de las personas consideradas más corruptas de ese año: Elba Esther Gordillo, exdirigente del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y Carlos Romero Deschamps, líder del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Véase revista *Forbes*. “Los diez mexicanos más corruptos de México, 2013”, 22 de



NOTAS

diciembre de 2013. Disponible en web: <http://www.forbes.com.mx/los-10-mexicanos-mas-corruptos-de-2013/#gs.2stxoYA>

21. La idea de monopolio es retomada del trabajo de Fernando I. Salmerón Castro, quien afirma: “El intermediario político, que además de lograr esta negociación o esta capacidad de negociación de la base para con la cúspide y de mediar los recursos de la cúspide para negociar con la base, logra cerrar los canales de acceso a toda la gente, a todos los participantes de la base, y manipular estos canales de acceso a la cúspide de manera permanente y cerrada, ese es un cacique. El cacique es el que no solo se sitúa como un intermediario político, sino que también consigue que nadie más pueda desempeñar ese papel”. Véase Salmerón Castro, Fernando (1992): “Movilización, mediación y control político. La escuela agrícola de La Huerta y la CRMDT en el proceso posrevolucionario de centralización política” en Tapia Santamaría, Jesús (ed.). Intermediación social y procesos políticos en Michoacán, El Colegio de Michoacán, México, pp. 109-110.

22. Sobre este tema véase: Middlebrook, Kevin J. (2009). “Caciquismo and democracy: Mexico and beyond”, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 28, Núm. 3; Pansters, G. Wil, “El caciquismo en México. Algunas propuestas conceptuales”, en *Metapolítica*, Núm. 62, noviembre-diciembre, 2008; Knight, Alan y Wil Pansters (eds.). *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Institute for the Study of the Americas, University of Oxford, London; Meyer, Lorenzo (2000). “Los caciques: ayer, hoy y ¿mañana?” en revista *Letras Libres*, Núm. 24, México, y Robert Kern (ed.). *The Caciques: Oligarchical Politics and the System of Caciquismo in the Luso-Hispanic World*. Albuquerque, University of New Mexico Press.

23. XAVIER Guerra, François (1992). “Los orígenes socio-culturales del caciquismo”, en *Anuario del Instituto de Estudios Histórico Sociales*, Núm. 7, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, p. 125.

24. Véase como ejemplo de ello la historia del caciquismo en el SNTE y en el STPRM.

25. Con referencia a Brasil, aunque se puede extrapolar al resto de los países latinoamericanos, Guillermo O'Donnell (1989) describe adecuadamente el funcionamiento del sistema patrimonialista y su oposición a un Estado de derecho y rendición de cuentas: “La base de funcionamiento de este sistema, patrimonialista e inherentemente personalista, es la concesión de prebendas, a cambio de apoyos, a los poderosos de los cuales depende su funcionamiento. Hacia abajo, el mecanismo principal que hace funcionar el sistema es el clientelismo (a decir verdad, las prebendas son el primer peldaño de una serie



NOTAS

de jerarquías clientelísticas). Este sistema de intercambios horizontales y verticales de bienes que para una concepción más racional y moderna de la vida social y política son bienes públicos, se contradice con la vigencia de un Estado de derecho, de la ciudadanía y de toda accountability [rendición de cuentas]”. Consúltese: O’Donnell, Guillermo (1989): “Transiciones, continuidades y algunas paradojas”, en *Cuadernos políticos*, México, ed. Era, Núm. 56, enero-abril.

26. Conviene recordar al respecto que Elba Esther Gordillo, exdirigente del sindicato magisterial, violó y modificó los estatutos sindicales a su conveniencia con el fin de permanecer en la dirigencia sindical.

27. KNIGHT, Alan (2005). “Caciquismo in Twentieth-Century Mexico” (nota introductoria) en Knight, Alan y Wil Pansters (eds.): *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Institute for the Study of the Americas, University of Oxford, London, p. 14.

28. *Ibíd.*

29. EMMERICH, Ernesto (2005). “Democracia, ciudadanía y transparencia”, en Elizondo Mayer-Serna *et al.*, *Democracia y transparencia*, Colección Sinergia, Distrito Federal, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, p. 17

30. FOX, Jonathan; Haight, Libby; Hofbauer, Helena, y Sánchez, Tania (coords.) (2007). *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*. Fundar, Woodrow Wilson International Center for Scholars, p. 33.

31. RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús (2006). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia Núm. 4, IFAI, México, Distrito Federal, p. 53.

32. FOX, *Op. cit.*, (sin número de página, nota del editor).

33. GIMÉNEZ Cacho, Luis Emilio (2013). “La transparencia sindical, otra larga marcha”, Fundación Friedrich Ebert, México. Disponible en web: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10312.pdf>, p.5.

34. *Ibíd.*, p. 7.

35. Luis Emilio Giménez afirma: “Es el caso, entre otros, del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) que ha entablado decenas de juicios de amparo para evitar que se conozcan los pagos que el sindicato recibe de Petróleos Mexicanos, una empresa estatal que se encuentra obligada por la Ley de Transparencia a informar públicamente el uso que hace de los recursos que maneja. Un ejemplo muy reciente es lo sucedido con la información del llamado caso ‘Pemexgate’, en el que el STPRM participó en una



NOTAS

operación para transferir ilegalmente recursos a una campaña electoral. Pese a que los hechos datan del año 2000, todavía en 2012 en los juzgados se siguen resolviendo amparos presentados por ese sindicato para evitar que se conozca la forma en que se manejan los recursos de los trabajadores relacionados con ese caso". *Ibid.*, p. 13. También véase: Barajas, Abel. "Rechaza SNTE abrir su tesoro", *Reforma*, 28 de agosto de 2016, y Gallegos, Zoraida. "El dirigente sindical más poderoso de México, intocable ante la crisis", *El País*, 13 de septiembre de 2016.

36. CANTON, Octavio (2013). "Los derechos laborales en la Constitución mexicana. Reflexiones sobre el derecho a la libertad sindical", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et. alt.*, (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, SCJN/UNAM-III/Konrad Adenauer Stiftung, p. 871.

37. OIT (1950). "Convenio Internacional del Trabajo No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo". Organización Internacional del Trabajo, 4 de julio de 1950. Disponible en web: <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvenio/PAG0073.pdf>

38. GIMÉNEZ Cacho, Luis Emilio (2007). *Transparencia y derechos laborales*, México: IFAI, p. 46.

39. AZIZ Nassif, Alberto (2007). *La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas*, México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México, Núm. 1, p. 40.

40. GIMÉNEZ Cacho, Luis Emilio (2007). *Transparencia y derechos laborales*, México: IFAI, p. 23.

41. GUEVARA Niebla, Gilberto (2016). "Fuentes históricas de la crisis educativa (Parte I)", *Milenio*, 2 de marzo de 2016. Disponible en: http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=4095:fuentes-historicas-de-la-crisis-educativa-parte-i&Itemid=346.

42. Véase "Para eternizarse en el SNTE, Gordillo mandó diseñar unos estatutos a modo", *La Jornada*, martes 10 de julio de 2007; y Poy, Laura y Antonio Heras, "A hurtadillas, se adjudica Gordillo presidencia 'vitalicia' del SNTE. Le dan amplios poderes para nombrar grupo que desplazaría al Comité Ejecutivo Nacional", *La Jornada*, domingo 8 de julio de 2007.

43. Este fue el caso de la Sección IX en 2008. Véase Cano, Arturo, "Moviliza SNTE 1 800 activistas para recuperar la sección 9", *La Jornada*, 28 de junio de 2008; Avilés, Karina y Laura Poy, "A hurtadillas, Gordillo consume charrazo



NOTAS

en la sección 9 del SNTE. María Teresa electa en menos de una hora en un congreso irregular”, *La Jornada*, 2 de julio de 2008; y Carrasco, Patricia, “Charrazo exprés de Gordillo; impone a Teresa Pérez en la Sección IX; rechaza la CNTE”, *La Prensa*, 3 de julio de 2008.

44. Véase Raphael, Ricardo (2007). *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta, p. 254. De acuerdo con este autor, en 1999 se detectó un desfaldo en el fidecomiso VIMA que afectó a más de 27 mil agremiados del SNTE. Se cree que parte de la deuda de VIMA fue absorbida por el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) durante el gobierno de Vicente Fox. Véase pp. 240-242.

45. Raphael, Ricardo, *op. cit.*, p. 234. Como ocurre en otras organizaciones sindicales, durante la gestión de Gordillo era común que se emplearan los recursos sindicales de manera patrimonial y clientelar para asegurar y refrendar la lealtad y apoyo de su grupo político-sindical. Ejemplo de ello fue el regalo que Gordillo hizo de 59 Hummers (con una inversión de 21 millones 830 mil pesos) a los líderes seccionales del magisterio. Después de las críticas, la profesora informó que los vehículos de lujo serían rifados. Véase Velázquez, Manuel, “Elba paga 51 mdp mensuales para tener a su servicio una estructura de 357 incondicionales”, periódico *El Centro*, 10 de junio de 2007; Corresponsales, “Tras la ola de críticas, Gordillo dice que las Hummers se rifarán para recaudar fondos”, *La Jornada*, 14 de octubre de 2008.

46. Véase Machuca, Elizabeth y Sandra Nieves, “Al SNTE, pagos chuecos por 1.5 mdp en tres meses”, *La Razón*, 2 de julio de 2010; Nieves, Sandra, “SEP gasta 1 460 millones en 29 000 escuelas fantasma”, *La Razón*, 15 de julio de 2010; Nieves, Sandra, “Elba dice que SNTE solo tiene 10 000 comisionados”, *La Razón*, 10 de agosto de 2010, y Notimex, “Lanza SEP sitio web con base de datos sobre maestros”, *Excélsior*, 1 de julio de 2010.

47. Remítase a Notimex, “SNTE entrega pliego petitorio 2010 a la SEP sin que se precisara el monto solicitado”, *El Universal*, jueves 21 de enero de 2010, y Acosta, Carlos, “Acusan al SNTE y la SEP de negociar en lo ‘oscurito’ las alzas salariales”, Organización Editorial Mexicana, 31 de marzo de 2010.

48. HERNÁNDEZ, Liliana. “Dan a SNTE 31 mil millones de pesos en privilegios”, *Excélsior*, 8 de mayo de 2011.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOSTA, Carlos, “Acusan al SNTE y la SEP de negociar en lo ‘oscurito’ las alzas salariales”, Organización Editorial Mexicana, 31 de marzo de 2010.

AVILÉS, Karina y Laura Poy, “A hurtadillas, Gordillo consume charrazo en la sección 9 del SNTE. María Teresa electa en menos de una hora en un congreso irregular”, *La Jornada*, 2 de julio de 2008.

AZIZ Nassif, Alberto (2007). *La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas*, México. Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, número 1.

BARAJAS, Abel. “Rechaza SNTE abrir su tesoro”, *Reforma*, 28 de agosto de 2016.

Cámara de Diputados (2016). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF 27 de enero de 2016, Congreso de la Unión. Disponible en web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

_____. (2016). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Congreso de la Unión. Disponible en web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip.htm>

_____. (2016) Cámara de Diputados (2016). Ley Federal del Trabajo, Congreso de la Unión. Disponible en web: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lft.htm>

CANTON, Octavio (2013). “Los derechos laborales en la Constitución mexicana. Reflexiones sobre el derecho a la libertad sindical”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor *et. alt.*, (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, SCJN/UNAM-III/Konrad Adenauer Stiftung.

CANO, Arturo, “Moviliza SNTE 1 800 activistas para recuperar la sección 9”, *La Jornada*, 28 de junio de 2008.

CARRASCO, Patricia, “Charrazo exprés de Gordillo; impone a Teresa Pérez en la Sección IX; rechaza la CNTE”, *La Prensa*, 3 de julio de 2008.

Consulta Mitofsky (2015). “México: confianza en instituciones 2015. Encuesta Nacional en Viviendas”, septiembre de 2015. Disponible en web: <http://www.consulta.mx/>

Corresponsales, “Tras la ola de críticas, Gordillo dice que las Hummers se rifarán para recaudar fondos”, *La Jornada*, 14 de octubre de 2008.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CRESPO, José Antonio (2001). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, Distrito Federal.

DELGADO Rivera, Carlos Eduardo (2016). "Transparencia sindical en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Núm. 23, julio-diciembre de 2016.

Editorial, "Para eternizarse en el SNTE, Gordillo mandó diseñar unos estatutos a modo", *La Jornada*, martes 10 de julio de 2007.

EMMERICH, Ernesto (2005). "Democracia, ciudadanía y transparencia", en Elizondo Mayer-Serna *et al.*, *Democracia y transparencia*, Colección Sinergia, Distrito Federal, México, Instituto Electoral del Distrito Federal.

FOX, Jonathan; Haight, Libby; Hofbauer, Helena, y Sánchez, Tania (coords.) (2007). Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas. Fundar, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

GALLEGOS, Zoraida. "El dirigente sindical más poderoso de México, intocable ante la crisis", *El País*, 13 de septiembre de 2016.

GIMÉNEZ Cacho, Luis Emilio (2013). "La transparencia sindical, otra larga marcha", Fundación Friedrich Ebert, México. Disponible en web: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/10312.pdf>.

_____. (2007). *Transparencia y derechos laborales*, México: IFAI.

GONZÁLEZ Rodríguez, José de Jesús: "Transparencia sindical y opinión pública". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Núm. 57, 20 marzo 2016. Disponible en web: www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/.../Contexto-No.57.pdf.

GUEVARA Niebla, Gilberto (2016). "Fuentes históricas de la crisis educativa (Parte I)", *Milenio*, 2 de marzo de 2016. Disponible en web: http://campusmilenio.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=4095:fuentes-historicas-de-la-crisis-educativa-parte-i&Itemid=346

HERNÁNDEZ, Liliana. "Dan a SNTE 31 mil millones de pesos en privilegios", *Excélsior*, 8 de mayo de 2011.

IFE-Colmex (2014). Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Instituto Federal Electoral/El Colegio de México, México, Distrito Federal.

INAI (2016). "Actualización del padrón de sujetos obligados del ámbito federal, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Protección de Datos Personales. Disponible en web: <http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Actualizacio%CC%81n%20Padro%CC%81n%20de%20Sujetos%20Obligados%20010916.pdf>

INEGI. "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013". Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/default.aspx>

KERN, Robert (ed.): *The Caciques: Oligarchical Politics and the System of Caciquismo in the Luso-Hispanic World*. Albuquerque, University of New Mexico Press.

KNIGHT, Alan (2005). "Caciquismo in Twentieth-Century Mexico" (nota introductoria) en Knight, Alan y Wil Pansters (eds.): *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, Institute for the Study of the Americas, University of Oxford, London.

MACHUCA, Elizabeth y Sandra Nieves, "Al SNTE, pagos chuecos por 1.5 MDP en tres meses", *La Razón*, 2 de julio de 2010.

MEYER, Lorenzo (2000): "Los caciques: ayer, hoy y ¿mañana?" en revista *Letras Libres*, Núm. 24, México.

MIDDLEBROOK, Kevin J. (2009): "Caciquismo and democracy: Mexico and beyond", *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 28, Núm. 3

NIEVES, Sandra, "SEP gasta 1 460 millones en 29 000 escuelas fantasma", *La Razón*, 15 de julio de 2010.

_____. "Elba dice que SNTE solo tiene 10 000 comisionados", *La Razón*, 10 de agosto de 2010.

Notimex, "Lanza SEP sitio web con base de datos sobre maestros", *Excélsior*, 1 de julio de 2010.

_____. "SNTE entrega pliego petitorio 2010 a la SEP sin que se precisara el monto solicitado", *El Universal*, jueves 21 de enero de 2010.

O'DONNELL, Guillermo (1989). "Transiciones, continuidades y algunas paradojas", en *Cuadernos políticos*, México, ed. Era, Núm. 56, enero-abril.

OIT (1950). "Convenio Internacional del Trabajo No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo". Organización Internacional del Trabajo, 4 de julio de 1950. Disponible en web: <https://www.scjn.gob.mx/libro/InstrumentosConvenio/PAG0073.pdf>

PANSTERS, G. Wil, "El caciquismo en México. Algunas propuestas conceptuales", en *Metapolítica*, Núm. 62, noviembre-diciembre, 2008.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PORTAL, Juan M. “La fiscalización superior y el Estado moderno”, *Este País*, 1 de agosto de 2013. Disponible en web: <http://archivo.estepais.com/site/2011/la-fiscalizacion-superior-y-el-estado-moderno/>

POY Solano, Laura. “INAI y SNTE firman acuerdo para impulsar transparencia”, *La Jornada*, miércoles, 23 de septiembre de 2015.

____. y Antonio Heras, “A hurtadillas, se adjudica Gordillo presidencia ‘vitalicia’ del SNTE. Le dan amplios poderes para nombrar grupo que desplazaría al Comité Ejecutivo Nacional”, *La Jornada*, domingo 8 de julio de 2007.

RAPHAEL, Ricardo (2007). *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta.

Revista *Forbes*. “Los diez mexicanos más corruptos de México, 2013”, 22 de diciembre de 2013. Disponible en web: <http://www.forbes.com.mx/los-10-mexicanos-mas-corruptos-de-2013/#gs.2stxoYA>

RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús (2006). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia Núm. 4, IFAI, México, Distrito Federal, p. 53.

SALMERÓN Castro, Fernando (1992). “Movilización, mediación y control político. La escuela agrícola de La Huerta y la CRMDT en el proceso posrevolucionario de centralización política” en Tapia Santamaría, Jesús (ed.): *Intermediación social y procesos políticos en Michoacán*, El Colegio de Michoacán, México.

SCHEDLER, Andreas (2009). *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia Núm. 3, IFAI, México, Distrito Federal.

VELÁZQUEZ, Manuel, “Elba paga 51 mdp mensuales para tener a su servicio una estructura de 357 incondicionales”, periódico *El Centro*, 10 de junio de 2007.

VILLANUEVA, Ernesto (2009). “Acceso a la información y transparencia”, en Ernesto Villanueva (coord.): *Diccionario de derecho de la información*, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura/UNAM-Instituto de investigaciones Jurídicas.

XAVIER Guerra, François (1992). “Los orígenes socio-culturales del caciquismo”, en Anuario del Instituto de Estudios Histórico Sociales, Núm. 7, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.

CATEGORÍA POSGRADO
TERCER LUGAR

El uso del derecho a la información
como elemento constructor de legitimidad.
Partidos y sindicatos en una ruta democrática

Emilio Del Carmen López



El uso del derecho a la información como elemento constructor de legitimidad. Partidos y sindicatos en una ruta democrática

Por Emilio Del Carmen López

Resumen

Este ensayo sostiene que la profunda reformulación que vive el andamiaje institucional de la transparencia en México pretende abrir mayores espacios de observancia pública sobre piezas claves para la vida nacional. Por ello, se propone un modelo teórico donde se parte de que una mejor atención al ciudadano en las peticiones de información aumenta la confianza del solicitante con el procedimiento para requerir datos al Estado, junto con la inclusión de nuevos sujetos obligados que incide en un mayor interés y uso del derecho a la información como un factor que coadyuvaría a la construcción de legitimidad democrática.

Palabras clave: Uso del derecho a la información, partidos, sindicatos, legitimidad.

Introducción

¿De qué manera la reforma de transparencia en 2015 y la inclusión de nuevos sujetos obligados (partidos, sindicatos, fideicomisos y más) pueden incidir en aumentar la apropiación y uso del derecho a la información en México como un instrumento constructor de legitimidad? La profundización de los alcances de la transparencia en nuevos sujetos obligados, junto a un mejor andamiaje normativo que dote de mayor eficacia al proceso de solicitud de datos, así como de mayores garantías al ciudadano sobre el ejercicio del derecho a la información (en adelante DAI), son factores que ayudan a fortalecer el régimen democrático, pues se abrirán espacios decisionales al escrutinio público. Todos inaccesibles anteriormente a pesar de ser rubros cruciales para el interés nacional.



En la actualidad, México enfrenta múltiples problemas sociales que requieren la implementación de diversas acciones para prevenirlos, corregirlos y sancionarlos. Algunos de los retos que se padecen son: 1) el alto nivel de impunidad que registra el país; 2) las diversas violaciones a derechos humanos, y 3) la proliferación de diversos actos de corrupción. Ahora, lo anterior no exime de que existan otras tareas pendientes igual de importantes, aunque para efectos de este trabajo se toman en consideración los mencionados.

Un primer inconveniente sobre estos retos consiste en que México es considerado el segundo país más impune del mundo de acuerdo con el Índice Global de Impunidad.¹ Lo anterior se vincula estrechamente con el segundo rubro mencionado sobre las violaciones a derechos humanos, pues se nos evalúa como “parcialmente libre” desde 2011 hasta 2016 respecto del ejercicio de derechos civiles, entre ellos, la libertad de expresión, esto por diversos actos de corrupción en el gobierno, así como infiltración del crimen organizado en los aparatos de justicia.² En adición, el 98 por ciento de las violaciones a derechos humanos siguen sin resolverse y continúan impunes. Además existen más 26,000 personas desaparecidas y 151, 233 fallecidos entre diciembre de 2006 y agosto de 2015.³ Un tercer aspecto es que la nación se encuentra por debajo de la media mundial respecto del Índice de Percepción de la Corrupción, ocupando el lugar 123 de 176 naciones.⁴

En este contexto de premura, la transparencia se ha intentado colocar como uno de los instrumentos ciudadanos que permitan fortalecer la relación del Estado con la sociedad desde una perspectiva democrática. La transparencia y el derecho a la información desde hace algunos años se han vuelto una narrativa prominente en foros y organismos internacionales, lo que también se refleja en nuestro país. Al respecto, Byung-Chul (2013, p.11) plantea que ningún otro lema domina hoy tanto el discurso público como la transparencia. Dicho discurso está anclado en las libertades para acceder y difundir información gubernamental, reducir la corrupción y controlar el poder político. Sin embargo, el discurso de la transparencia se encuentra fetichizado, todos hablan de ella, nadie que haga política la negaría, pero fuera de este discurso superficial, ¿cuáles han sido sus alcances?, ¿en qué forma la construcción simbólica e institucional de la transparencia se ha insertado en la vida pública mexicana?, ¿cuál es el estado que guarda el conocimiento, apropiación y uso del derecho a la información?

La propuesta teórica que se hace en este ensayo pretende aumentar la apropiación y uso del derecho a la información en México como un instrumento de construcción de legitimidad. Lo anterior parte de un contexto en donde el derecho a la información ha tenido poco conocimiento y uso por parte de los ciudadanos en el país. Por ejemplo, para 2012 el 77 por ciento de los mexicanos admitía no saber qué era el IFAI y tan solo 12 de cada 100 mexicanos sabían cómo solicitar información al gobierno.⁵ En sintonía para ese año el número de solicitudes de información recibidas por las instituciones federales fue de 131,154.⁶ Por consiguiente, el conocimiento, expansión y uso del derecho a la información ha sido una tarea pendiente y por la cual se han tomado diversas medidas: campañas de difusión, promoción y capacitación sobre el ejercicio del DAI, entre los más destacados.



A pesar de esto, la problemática reside en que el IFAI –ahora INAI– ha reportado desde hace más de diez años que el ejercicio del DAI se encuentra concentrado en las zonas urbanas, donde es mayormente utilizado por personas con estudios de licenciatura o posgrado y que su ocupación se halla en los sectores empresarial, académico o periodístico. En suma, Guerrero (2010) estima que no más del 10 por ciento de los habitantes de este país han acudido al ejercicio del derecho de acceso y que un análisis riguroso arrojaría un resultado menor. Por tal motivo, Peschard (2012) señala que México aún enfrenta el desafío de expandir y hacer llegar el derecho a la información a los grupos marginados. Sobre ello, algunos efectos por la falta de conocimiento y uso del derecho a la información son que el 84 por ciento de la población considera que el gobierno no ejerce el gasto público con transparencia,⁷ lo cual no refiere necesariamente a una falla de los sistemas de acceso a la información, sino que el ciudadano aún desconoce las vías para ejercer la transparencia.

Las primeras directrices teóricas y programáticas para implementar el DAI desde la reforma al artículo 6º. constitucional en 1977 se circunscribían a pensar en que la transparencia favorecería la construcción de ciudadanía y se erradicaría la proliferación de la corrupción. Sin embargo, el poco conocimiento y uso del derecho a la información es un fenómeno que ha impedido completar estos objetivos. En suma, la tesis de que mayor transparencia provocaría menor corrupción ha mostrado no corroborarse empíricamente. De lo anterior, se hace necesario establecer nuevas vías de desarrollo sobre el derecho a la información para que coadyuven a cumplir su objetivo primordial: *fortalecer el régimen democrático en México.*

La primera sección de este trabajo muestra un breve estado de la cuestión sobre las diversas perspectivas que han abordado el derecho a la información. En esta sección se presentan los estudios referentes a los factores que favorecen y aumentan el uso de este derecho. Posteriormente se propone nuestro modelo teórico en donde se plantea que una mejor institucionalización y atención de las peticiones de información, junto con la inclusión de nuevos sujetos obligados, cruciales para la vida nacional, son factores que tienen una fuerte influencia en el aumento de la apropiación y uso del DAI como instrumento constructor de legitimidad y confianza en las instituciones.

En la segunda sección se intenta superar la reproducción de un discurso fetichizado respecto de la transparencia, prominente en la vida pública mexicana, esto al rastrear históricamente las implicaciones que ha tenido la institucionalización del acceso a la información en el país poniendo a debate sus momentos históricos claves.

En la tercera señalamos la necesidad de reformular la hipótesis inicial por la cual fue impulsada la transparencia como un elemento de combate a la corrupción. Se sostiene que se requiere seguir fortaleciendo el acceso a la información desde una perspectiva sobre los diferentes usos que se pueden dar al DAI como un derecho de intermediación para el ejercicio de otras garantías, así como un elemento de legitimidad democrática.

En la cuarta mostramos el estado que guardaba el ejercicio del derecho a la información antes de la reforma de 2015 y la inclusión de nuevos sujetos obligados. Se recalcan los elementos que motivaron el cambio normativo para hacer más eficaz el DAI.



Finalmente, en la quinta sección se pone a discusión el modelo teórico propuesto sobre que una mejor atención en los requerimientos de información, junto con la inclusión de nuevos sujetos obligados detonan dos elementos. El primero, los nuevos sujetos obligados cumplen un factor motivacional para aumentar el interés y uso del derecho a la información por ser entidades cruciales para la vida nacional. El segundo consiste en aumentar el uso del derecho a la información para ser un elemento constructor de legitimidad ante organizaciones con amplio descrédito y desconfianza. Para ello, discutiremos el caso de los partidos y sindicatos en la democracia mexicana.

I. Usos del derecho a la información: la experiencia comparada

1.1 Un mirada sobre el estudio del derecho a la información

El acceso a la información posee un carácter que nos remite a la condición humana, por lo que debe ser entendido como un derecho humano, siendo éste como menciona Ferrajoli (2006), derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son, por tanto, indispensables e inalienables. Por ello entenderemos al derecho a la información como lo plantea el Sistema Interamericano de Derechos Humanos: “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (CADH, 1969, artículo 13).

Ahora bien, el estudio que se ha dado del derecho a la información se puede clasificar en cuatro áreas por los objetivos que persiguen: 1) *evaluación y control gubernamental*, 2) *fortalecer la protesta política*, 3) *garantizar otros derechos* y 4) *estudios normativos sobre democracia*. Las experiencias mencionadas son parte de un universo acotado de estudios que rastrean los objetivos que se han dado al uso del derecho a la información.

En el primero, el uso del derecho a la información persigue el objetivo de acceder a datos generados en la administración pública para realizar evaluaciones al gobierno, lo que permite controlar la actividad del Estado. Aquí el uso del derecho se inserta en el debate sobre la reforma administrativa del Estado mediante un marco normativo que permita la transparencia y fiscalización, siendo insumos cruciales para el mejoramiento de la gestión pública. Desde esta perspectiva el derecho a la información es una herramienta fundamental para la apertura de la actividad gubernamental que permite inhibir los actos de secrecía y corrupción (Arellano, 2002; Banisar; 2006; Cunill, 2006; Flores-Trejo, 2005; Vergara, 2008; Kosack y Fung, 2014).

La segunda perspectiva consiste en usar el derecho a la información por ciudadanos, organizaciones y movimientos sociales para fortalecer la protesta política. Aquí se usa el derecho a la información como un recurso disponible para favorecer y lograr los objetivos del movimiento, los cuales atraviesan diferentes tópicos, que van desde las demandas políticas, hasta el mejoramiento de sus condiciones de vida (Jenkins & Goetz, 1999; Sihag & Sihag 2009; Garret, 2006; Calland & Bently, 2013; Castells, 2012; Fox, 2009).



La tercera se refiere al uso del DAI como un medio para garantizar otros derechos humanos. Al momento de que emplean el derecho a la información se tiene el objetivo de usarlo como un medio que podría permitir el ejercicio de otros derechos, los cuales van desde derechos laborales, salud, medio ambiente, educación y vivienda (Mayer, Brown & Morello-Frosch, 2010; Gasul, 2012; Carruthers, 2008).

La cuarta perspectiva sobre el uso del derecho a la información persigue el objetivo de construir un elemento que fortalezca la democracia política, pues permite consolidar la autoridad y la rendición de cuentas para tener un mayor control ciudadano e interponer límites a las acciones del Estado (Aguilar, 2006; Crespo, 2002; Schedler, 2008; O' Donnell, 2008; Rodríguez, 2004; Hayes, 1987; Blanton, 2002). Desde esta perspectiva se plantea la elaboración de rutas normativas (leyes, reglamentos, organizaciones) para garantizar que el derecho a la información esté en condiciones de ser visto como un derecho humano enarbolado en una sociedad democrática (López, 2009; Gramajo, 2003; Bernal, 2008; Villanueva, 2006a, 2006b; Colombaro y Olmedo, 2003; Desantes, 1977). En esta literatura es donde nos insertaremos a discutir, pues nuestro interés es establecer la influencia que tiene la (re)formulación del andamiaje institucional de transparencia a escala nacional en 2015 para tener un recibimiento y atención eficaz en el procesamiento de las solicitudes de información, lo que generaría mayor confianza del ciudadano en la protección y garantía en el requerimiento de datos gubernamentales, incidiendo en un mayor uso del derecho a la información como un elemento constructor de legitimidad democrática.

1.2 Factores para aumentar el uso del DAI

En este panorama, ¿cuáles son los factores explicativos que se han dado para aumentar la propensión hacia el uso del derecho a la información? Los estudios acerca del uso del derecho a la información por parte de la ciudadanía atienden a tres tipos de factores: 1) *estructurales*, 2) *incorporación de la sociedad civil* y, finalmente, 3) *institucionales*. Las explicaciones sobre el aumento a la propensión en el uso del DAI atienden estos rubros.

En la perspectiva estructural encontramos los factores que se refieren a las condiciones de pobreza, infraestructura, acceso a educación y servicios, las cuales favorecen, o impiden, la propensión hacia el uso del derecho a la información. Por ejemplo, un estudio en México del INAI, señala que en 2014 se realizaron 114,727 solicitudes de información concentradas en zonas urbanas y donde el perfil preponderante del solicitante es de personas de 20 a 29 años ocupados en el sector académico o empresarial donde la mayoría cuenta con licenciatura o estudios de posgrado.⁸

El segundo enfoque refiere a la intervención de la sociedad civil como un factor determinante para que la ciudadanía aumente su propensión hacia el uso del derecho a la información. Por ejemplo, otro estudio en México evalúa la intervención de distintas organizaciones mediante acciones de promoción, difusión y apropiación del derecho a la información⁹ en comunidades rurales con bajo uso del derecho.¹⁰ Para establecer la efectividad e impacto¹¹ de la intervención por las organizaciones se definen dos niveles de apropiación con diferentes grados para cada uno: 1) *apropiación básica*, conocimientos, capacidades y habilidades para ejercer el derecho a la información, y



2) *apropiación intermedia*, ejercicio y uso del derecho. En la evaluación se comparan los niveles de apropiación obtenidos por los beneficiarios, en donde se elabora un índice de impacto que refleja la magnitud de los diferenciales encontrados entre los beneficiarios y el grupo de control. Los resultados obtenidos reportaron que la intervención de las organizaciones de la sociedad civil, como mediadores en labores de difusión y capacitación en comunidades con un alto nivel de pobreza, favorecen el uso del derecho a la información.

El enfoque institucional pone de relieve la instauración de una reglamentación que regule los mecanismos para el acceso a la información, así como las modalidades, tiempos y procesos legales para solicitar información pública (Banisar, 2006).¹² La instauración de leyes, así como la creación de órganos garantes, aumenta la probabilidad del ejercicio del derecho a la información por los ciudadanos. Por ejemplo, están los casos de Sudáfrica, Japón y Tailandia. El primero muestra que desde 1997 con la promulgación de la ley de acceso a la información y el amparo de la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos, se registró un aumento de las peticiones de información (Noronha, 2001; Currie & Klaaren, 2003). En Japón al entrar en vigor la ley se gestan más de 4,000 solicitudes y, finalmente, en Tailandia más de medio millón de ciudadanos utilizaron el DAI en sus primeros tres años desde la instauración de la normatividad.¹³

México también es muestra de la eficacia de dicho enfoque, pues desde su reglamentación en 2002 hasta 2015 se muestra un aumento paulatino de las peticiones de información, lo cual es evidencia de que se empieza a reducir la distancia de los ciudadanos con el empleo de su derecho a la información, lo cual no solo se explica por el desarrollo y mejora institucional, sino también por la labor de difusión de los órganos garantes. En 2007 se tuvo una de las reformas más importantes en materia de acceso a la información, lo que influyó en un aumento considerable de las solicitudes (véase Anexo 1). A pesar de ello, aún existen serias dificultades para expandir el uso del derecho a la información en todos los sectores de la ciudadanía, pues aún se manifiesta un desconocimiento del derecho, la forma en que opera, y los procedimientos que tiene el ciudadano para que sus peticiones de información se vean garantizadas.

1.3 Modelo teórico: uso del derecho a la información para favorecer la legitimidad

El presente trabajo sostiene que una mayor calidad y eficacia en la atención al ciudadano en sus peticiones de información, aumenta la confianza del solicitante con el procedimiento para requerir datos, junto con la inclusión de nuevos sujetos obligados que tienen un efecto motivacional al propiciar interés por la ciudadanía para solicitar información, esto al ser entidades de suma relevancia para la vida nacional, lo que incide en un mayor uso del derecho a la información a las instituciones.

En nuestro esquema la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) es un instrumento que permitirá estandarizar y mejorar el ejercicio de un mismo derecho en todo el país y que, además, brinda mayores certezas a la ciudadanía para que su derecho sea garantizado en cualquier parte del territorio nacional, lo que aumentaría la confianza del ciudadano con el procedimiento



para requerir información. En este modelo los nuevos sujetos obligados (partidos, sindicatos, fideicomisos, fondos públicos y más) cumplen un papel motivacional, esto al ser entidades de suma relevancia para la vida nacional, por lo que la ciudadanía se verá más incentivada a inspeccionar la labor de dichas organizaciones, lo que coadyuvaría en aumentar el uso del derecho a la información en México como instrumento que favorece la construcción de legitimidad.¹⁴

FIGURA 1. MODELO TEÓRICO PARA AUMENTAR EL USO DEL DAI COMO CONSTRUCTO DE LEGITIMIDAD



II. El proceso de institucionalización del derecho a la información en México

En este apartado se muestra el surgimiento y proceso de institucionalización del derecho a la información en México. Lo que es una pieza fundamental para mostrar la especificidad por la cual se procesa, opera y atiende el derecho a la información en el país. Aquí se recopilan algunas posturas que cobraron visibilidad en la agenda nacional sobre los distintos objetivos que se pretendían implementar para el desarrollo de la transparencia.

El derecho a la información mediante solicitudes de información a las dependencias federales inicia su proceso de institucionalización en el año de 1977 con la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, donde se reformaron 17 artículos de la Constitución, entre ellos el 6º., que habla de la libertad de expresión y añade:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; *el derecho a la información será garantizado por el Estado* (Énfasis propio).¹⁵

En 1977 se otorga rango constitucional al derecho a la información, por lo que se inicia un proceso de construcción institucional para garantizarlo. En este contexto Guerrero (2010) destaca tres momentos: 1) en 1979 bajo la convocatoria del secretario de Gobernación se llama a foros de discusión donde se incluye a sociedad civil, partidos, funcionarios y medios de comunicación; 2) en 1983 cuando el gobierno federal organiza el Foro de Consulta Pública sobre Comunicación Social, y 3) en 1998 cuando la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, en su Comisión de Radio y Televisión intentó reglamentar el derecho a la información. A pesar de ello, todos los intentos fueron fallidos, pues había reticencias en diversos grupos sociales, en especial periodistas, sobre la reglamentación del mandato constitucional, pues consideraban la reglamentación como una forma de control de la información por parte del gobierno federal.



Para superar las diversas reticencias, el año de 1999 fue crucial para la reglamentación del derecho a la información. Los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reciben una petición de acceso a datos y archivos referente a la matanza de Aguas Blancas en Guerrero, donde la Corte resuelve:

Tal derecho [el de información] es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades [...] asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que exista en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la manipulación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.¹⁶

Gracias a esta resolución, el derecho a la información adquiere rango de garantía individual, potenciando sus alcances no solo a los medios de comunicación, partidos o periodistas, sino a cualquier persona. Sin embargo, la interpretación de la SCJN no era una ley secundaria, ni reglamentaba el derecho a la información.

Después de ello, Guerrero (2010) señala que la institucionalización del derecho a la información tendría otros momentos claves. El primero es el Seminario Nacional de Derechos y Reforma Democrática, celebrado el 24 de mayo de 2001 en Oaxaca. Ahí surge la llamada Declaración Oaxaca, teniendo como objetivo ser el proyecto de la nueva ley de transparencia dirigida por siete principios.¹⁷ El segundo antecedente data del 11 de julio de 2001 por parte del diputado del PRD, Miguel Ángel Barbosa, planteando la iniciativa de la Ley de Acceso a la Información Relacionada con Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo. El tercero nos remonta al 30 de noviembre de 2001 con iniciativa del presidente Vicente Fox. La iniciativa buscaba promulgar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información rescatando algunos principios del grupo Oaxaca. El cuarto es en diciembre de 2001 donde el PRI y PRD presentan una propuesta de ley.

Con base en estas cuatro propuestas, el 24 de abril de 2002 la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública envía un solo dictamen al pleno de la Cámara de Diputados, en el que se aprobaría por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG),¹⁸ lo mismo harían los senadores el 30 de abril. En consecuencia, se publica la nueva ley en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002. En ella se plantean cuatro objetivos fundamentales: 1) difundir y garantizar el ejercicio efectivo del DAI, 2) favorecer los mecanismos de rendición de cuentas y, con ello, 3) *combatir la corrupción gubernamental* con mayores herramientas de fiscalización ciudadana; pero, sobre todo, 4) se trata de adicionar mayores espacios para la *construcción de ciudadanía* en el país. Así, se intenta el



(re)ordenamiento del ejercicio del poder mediante la transparencia. Es importante señalar que en la LFTAIPG se precisan los alcances del DAI como la garantía de todo ciudadano al acceso a la información pública. Aquí se excluye la intervención del Estado en los procesos de comunicación social preocupación de diferentes grupos sociales y políticos.¹⁹

En adición, para que estos preceptos sean materializados se inicia el proceso de institucionalización en materia de transparencia y derecho a la información mediante la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI) y en junio de 2003 su reglamento con autonomía técnica y de gestión.²⁰ La creación de una normatividad y de un órgano autónomo garante reduce de forma considerable el déficit institucional sobre la materia que había en los anteriores. De esta forma, se aumenta la capacidad institucional del Estado para cumplir los principales preceptos promovidos por el ambiente nacional e internacional respecto de impulsar la transparencia: *el combate a la corrupción y la garantía de un derecho humano*.

A pesar de ello, se realizarían reformas en materia de transparencia con la intención de subsanar deficiencias de las que aún adolecía la nueva reglamentación. Una de las principales reformas se tiene en 2007, pues el derecho a la información era garantizado de forma diferenciada en las 32 entidades federativas del territorio nacional. Ante este panorama, en julio de ese año entra en vigor el nuevo ordenamiento con la aprobación de 18 legislaturas locales. La reforma adiciona preceptos para subsanar este problema.²¹

Ahora bien, es indudable que el anterior proceso impacta en el cumplimiento normativo sobre la necesidad de dotar de mayor legitimidad a nuestra democracia, ya que los procesos de decisión política se abren a la inspección ciudadana, lo que permite fortalecer mecanismos de rendición de cuentas que busquen mejorar el desempeño gubernamental. Asimismo, se favorece la existencia de una *participación ciudadana* autónoma, informada y libre, tan anhelada por toda democracia. Con la reforma de 2007 se busca impulsar ciertos rubros para la reforma administrativa del Estado como los *indicadores de gestión* que permiten realizar evaluaciones de resultados. Por tal motivo, el Estado trata de aumentar su capacidad institucional con la intención de mejorar la calidad de la democracia y la eficiencia del Estado. Sin embargo, el proceso de reforma institucional de 2007 fue insuficiente, pues en diversas ocasiones, el IFAI se veía obligado a ejercer su acción de inconstitucionalidad contra leyes, estados y dependencias que contravenían el ejercicio del derecho a la información, como el caso de Puebla.

A pesar de ello, el anterior andamiaje institucional sobre el DAI tiene un impacto multifacético en las estructuras del poder político, del mercado y de la sociedad. Es indudable que el derecho a la información toca, de manera contundente, estas tres esferas. Por consiguiente, este derecho se involucra en la esfera del poder político, pues obliga a las instituciones públicas a transparentar el uso de recursos públicos, así como la toma de decisiones. En cambio, ofrece mayores herramientas tanto a ciudadanos como a empresarios para incorporarse al mercado de manera más óptima y eficaz, obteniendo mejores insumos para la competitividad dentro de él, concretamente la reducción de los costos de transacción. En suma, “en el contexto del sistema de mercado y la rápida difusión del proceso de globalización, la



actividad industrial y comercial requieren que los recursos públicos sean utilizados con honradez y criterios de economía, eficacia y eficiencia para obtener el máximo beneficio en favor de la comunidad".²²

Finalmente, como se observa en esta breve recapitulación el derecho a la información y la transparencia no siempre fueron aceptados por diversos sectores, ni usados como la bandera política de ahora, pues existían reticencias de diversos grupos políticos, así como medios de comunicación y periodistas que consideraban la reglamentación en la materia como una forma de control estatal sobre las informaciones que se pudieran acceder y emitir. Sin embargo, la reforma en materia de acceso a la información muestra ser un insumo crucial para la construcción y consolidación de ciudadanía, así como la amplificación y expansión de los derechos humanos en México.

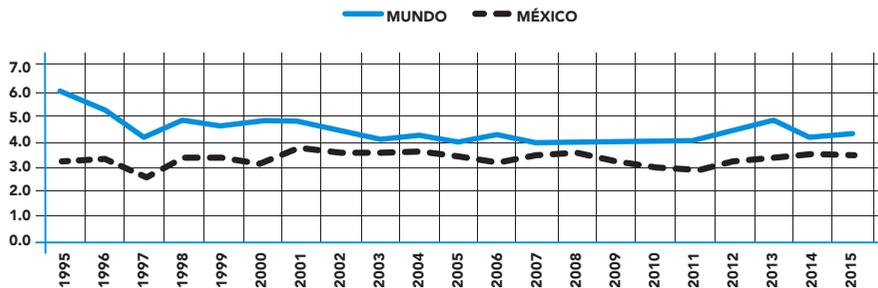
III. Antecedentes a la LGTAIP: ¿una mirada retrospectiva?

3.1 ¿Mayor transparencia, menor corrupción?

El proceso de institucionalización señalado, contemplaba como una de sus máximas teóricas y, por ende, motivaciones de política pública lo siguiente: a mayor expansión y ejercicio de la transparencia, se tendría una menor corrupción. Sin embargo, hay que preguntarnos, ¿en qué medida se ha cumplido dicha aspiración? Hasta ahora llevamos más de 14 años desde que la transparencia se ha institucionalizado, ¿se ha logrado el objetivo de reducir la percepción de corrupción? La respuesta es que no necesariamente.

Desde 1995 Transparencia Internacional elabora el Índice de Percepción de la Corrupción, en el cual México fue estudiado desde su inicio. En este índice se contemplan diferentes dimensiones e indicadores que buscan evaluar la manera en que la población de distintos países percibe la existencia, o no, de corrupción en sus naciones. Para ello, se realiza una puntuación en donde se califica a los países en una escala del 0 al 10. En ella el 0 representa la más alta percepción de corrupción; por el contrario, el 10 significa la más baja percepción de corrupción.²³ En este panorama, México reporta una calificación promedio de 1995 hasta 2015 de 3.4, siempre por debajo de la media mundial para el mismo período con una puntuación promedio de 4.4 (véase Anexo 2).

GRÁFICA 1. EVOLUCIÓN DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN. COMPARATIVO ENTRE MÉXICO Y EL MUNDO





En consecuencia, se esperaría que a partir de 2002 con la institucionalización del DAI la tendencia cambiara hacia una mejor puntuación. Sin embargo, el amplio sistema institucional de la transparencia por sí mismo no ha podido incidir de manera contundente en reducir la percepción de corrupción. Es importante mencionar que dicho índice se basa en la recolección de datos subjetivos; es decir, la forma en que nosotros, los ciudadanos, consideramos la existencia, o no, de corrupción. Las encuestas no recopilan información sobre indicadores de corrupción objetivos como pudieran ser las acciones de los órganos de fiscalización, para el caso de México las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación. Al respecto, Del Castillo (2013) señala que los informes de prensa, registros judiciales, número de denuncias de corrupción hechas en un año, pueden auxiliar a la medición objetiva de la corrupción, aunque todos ellos la miden de forma problemática y parcial, además de no estar exentos de problemas metodológicos.

A pesar de lo anterior, es importante recalcar que la construcción de un amplio diseño institucional en materia de transparencia como son leyes federales y estatales, junto con 33 órganos garantes vigilando el cumplimiento de las regulaciones a las dependencias gubernamentales en materia de transparencia, dada la evidencia, son factores necesarios, pero que por sí solos insuficientes para reducir la percepción de corrupción en el país.

No obstante, la hipótesis inicial de órganos internacionales y políticos nacionales que impulsaron el proceso de institucionalización de la transparencia en México, sobre que mayor transparencia provocaría una menor percepción de corrupción, no debe desecharse, tan solo reformularse. La transparencia es un instrumento necesario, pero que por sí solo, es insuficiente para reducir la percepción de corrupción. Para ello, se requiere que la transparencia se encuentre vinculada con otros sistemas institucionales de rendición de cuentas. No olvidemos que el derecho a la información y la transparencia, son parte importante de otra serie de repertorios e interfaces socioestatales²⁴ que pueden favorecer la relación Estado y sociedad en código democrático. Por ejemplo, se tiene el referéndum, plebiscito, iniciativa ciudadana, así como el ejercicio de otros derechos humanos que construyen y fortalecen la dimensión de ciudadanía.

El derecho a la información y la transparencia son instrumentos de rendición de cuentas democrática que forman parte de un conjunto más amplio de repertorios, los cuales pueden actuar en coordinación para lograr el tan ambicioso objetivo que se tuvo al inicio de la construcción del andamiaje institucional de la transparencia en México. Para ello, aquí afirmamos la necesidad de seguir fortaleciendo a la transparencia y el derecho a la información como un espacio de desarrollo democrático que prevenga, corrija y auxilie a los mecanismos de sanción en actos de corrupción. Lo anterior nos lleva a que el Sistema Nacional de Transparencia tiene que ser un instrumento en íntima relación con el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, pues la transparencia y el acceso a la información se colocan como insumos cruciales que pueden auxiliar a prevenir y castigar actos de corrupción y construir legitimidad. Lo que en conjunto puede incidir a que la ciudadanía perciba que la corrupción se está reduciendo gracias a la interconexión de diversas interfaces socioestatales de rendición de cuentas democrática.



IV. La LGTAIP y el nuevo Sistema Nacional de Transparencia en México

4.1 ¿Carreteras o terracerías? El ejercicio del DAI en retrospectiva

Al afirmar que se requiere (re)pensar y matizar la hipótesis inicial que impulsó la institucionalización de la transparencia en México, también se sostiene la necesidad de seguirla fortaleciendo como un instrumento benéfico para el régimen democrático. El presente trabajo parte de la necesidad que existe para propiciar el aumento del conocimiento y uso del DAI en un contexto donde se requiere su expansión por las limitaciones que aún presenta. Por tal motivo, nuestra premisa es que una mayor calidad y eficacia en la atención al ciudadano en las peticiones de información gubernamentales, aumenta la confianza del solicitante con el procedimiento para requerir información, lo que incide en un mayor interés y uso del derecho a la información a las dependencias públicas.

Dicho esto, ¿cuál fue el contexto normativo por el cual han operado los órganos garantes de la transparencia? y ¿cuáles eran las vías, favorecer o desincentivar el uso de este derecho humano antes de la LGTAIP? Las reformas en materia de transparencia mostraban avances sustanciales, pero aún adolecían de varias deficiencias y puntos grises que debían ser subsanados. Uno de los graves problemas para el ejercicio del derecho a la información fue que en los estados existían distintos costos de reproducción y diferentes requisitos para acceder a la información,²⁵ contraponiendo lo establecido en la normatividad federal. El problema fue que “a pesar de existir leyes para establecer las condiciones bajo las cuales debería ejercerse el derecho de acceso a la información, estas eran dispares, y en algunos casos, contrarias a propiciar el ejercicio de este derecho”.²⁶

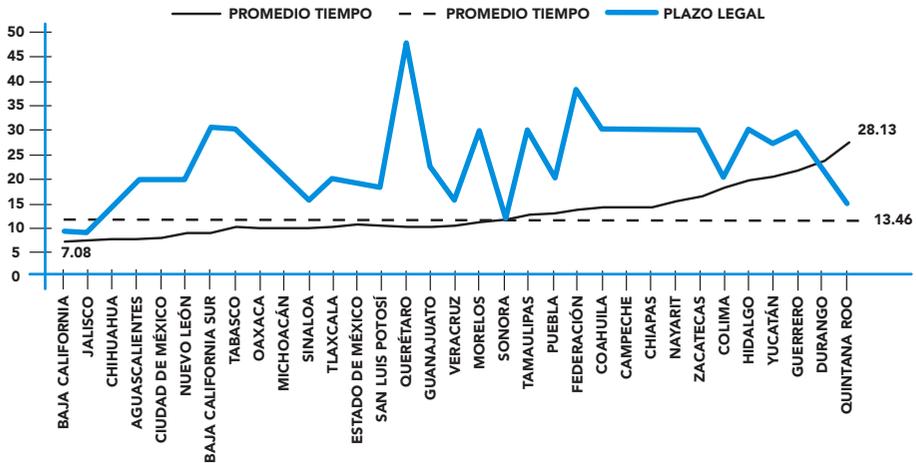
La Métrica de la Transparencia fue el principal instrumento de evaluación que permitió detectar, sistematizar y hacer evidente dicha problemática. Por ejemplo, se tenían estados de éxito donde el tiempo de respuesta estaba por debajo del promedio nacional, 7.08 días hábiles, para emitir la respuesta. Por el contrario, Quintana Roo era la entidad que más se aletargaba en la entrega de datos requeridos. Por si no fuera suficiente, cada entidad tenía leyes que contaban con diferentes plazos de respuesta, reportando casos con plazos legales de entrega por encima de lo estipulado en el ordenamiento federal (véase Gráfica 2).

De esta manera, se hacía evidente que un mismo derecho se ejercía de forma distinta de acuerdo a la región en la que se adscribía. Lo que implicaba que existieran diversos grados de atención ciudadana. En algunos estados había un mejor procesamiento de las peticiones de información, lo que incentivaba un mayor uso del derecho a la información por los ciudadanos. Por el contrario, en otros simplemente se vivía un proceso de reticencia para entregar la información. El caso Quintana Roo fue paradigmático con el promedio de entrega más aletargado, o Querétaro, con un plazo legal de 50 días.

No conforme con las disparidades en los plazos promedio de entrega también se tenían distintos costos para el ejercicio y uso del derecho a la información. Ahora bien, hablar de los costos de un derecho pudiera ser políticamente incorrecto. Sin embargo, saliendo



GRÁFICA 2. TIEMPO PROMEDIO DE RESPUESTA POR ENTIDAD, 2010



del plano normativo, los derechos, para ser llevados al plano de los hechos requieren de esta perspectiva. Al respecto Holmes y Sunstein (2011) señalan que si la comunidad no decide en conjunto garantizar los derechos mediante el empleo de fondos públicos, cualquier derecho pierde su existencia. Los derechos cuestan recursos y requieren de inversiones. Es imposible protegerlos o exigirlos sin fondos y apoyos públicos. El derecho existe si tiene costos presupuestarios asignados anualmente.

Si bien es cierto que hay costos presupuestarios, eso no implica que sean un gasto; más bien, son una inversión que aumenta la riqueza social, haciéndolos autofinanciables. De esta forma, se asume que todos los derechos son positivos, pues todos requieren gastos públicos, incluidos los llamados derechos negativos²⁷ que supuestamente son garantizados sin la intervención de Estado. Sin embargo, Holmes y Sunstein señalan que hasta ese tipo de derechos requieren un sistema de justicia que otorgue validez a dichas garantías. Los derechos presuponen una intervención del Estado mediante cortes e instituciones, las cuales son financiadas por los recursos de los contribuyentes, lo que implica la intervención del Estado para garantizarlos.

En México, desde 2002 se tuvieron diferentes costos de reproducción sobre el acceso a la información, pues no existía el mismo compromiso para financiar el entramado institucional de la transparencia en el país. A pesar de que existía un esfuerzo normativo por reducirlos, pues desde la Carta Magna se ha enarbolado el principio de gratuidad. Ahora, ¿por qué es necesario reducir estos costos? La respuesta es que:

El principio de gratuidad de la información es uno de los elementos constitutivos del derecho a saber. Si no existiera la gratuidad, el DAI no sería un derecho humano en tanto que dividiría a quienes pueden ejercerlo, la minoría, de quienes no podrían hacer suyo este derecho.²⁸



En este tema se presentan entidades federativas donde el derecho se encontraba establecido formalmente; pero los mecanismos y altos costos de reproducción de la información impedían ejercerlo. Con datos del año 2010 las entidades que facilitaban el ejercicio del derecho de acceso eran Oaxaca e Hidalgo. En un nivel razonable estaban los estados como Chihuahua y Guanajuato. No obstante, en el cuadro del deshonor, tenemos a Puebla, Baja California, Baja California Sur, Michoacán, Estado de México, Tlaxcala y Campeche (véase Anexo 3). Al respecto, el caso de Puebla es ilustrativo, pues es uno de los más graves en la historia del país. El 19 de diciembre de 2011 se publicaron en el *Periódico Oficial* del estado modificaciones en la Ley de Ingresos 2012, en donde se establecía que la información comprobatoria del ejercicio del gasto público, la operación recaudatoria y sus resoluciones de carácter fiscal, solo se entregarán de forma impresa y certificada, previo pago de derechos correspondientes, lo que asciende a 80 pesos por hoja.²⁹ Lo anterior impedía gravemente el uso del DAI reduciéndolo a una simulación. Ante ello, el en ese entonces IFAI, interpondría una acción de inconstitucionalidad.

Después de poco más de una década, el 4 de mayo de 2015 se promulga la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) con la intención de estandarizar los criterios sobre el proceso de solicitud, respuesta e inconformidad en las peticiones de información a las dependencias públicas. Además de ingresar nuevos sujetos obligados como partidos, sindicatos, fideicomisos, y todos los poderes públicos del Estado mexicano (ejecutivo, legislativo y judicial), los que estarán obligados a transparentar sus actividades y empleo de recursos públicos.

Para lograr una mejor atención y cumplimiento con el nuevo Sistema Nacional de Transparencia se le atribuyen nuevas facultades al IFAI, como la de atracción de diversas inconformidades que tenga el ciudadano con la respuesta que brinden las instituciones locales sobre diversas peticiones de información. Para ello, se le otorga autonomía constitucional al Instituto haciendo que sea el máximo órgano decisonal en materia de transparencia y acceso a la información en el país. Por lo anterior, el IFAI pasa a ser el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI). Además de crearse el Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (CONAIP), que sustituiría a la antigua COMAIP como instancia de mediación, coordinación e implementación de acuerdos del Sistema Nacional de Transparencia para efectos en todo el territorio nacional con el objetivo de evitar disparidades en el ejercicio del DAI.

Con una normatividad general, tal y como señala Peschard (2013), se buscaría construir un *mínimum minimorum* que estableciera un piso para que las legislaturas estatales edificaran una estructura paritaria en todo el país (plazos, criterios de resolución, clasificación de datos, sanciones). La estandarización de los criterios mínimos en estos aspectos favorece el uso del derecho a la información dando mayores certezas jurídicas al solicitante. Lo que aumenta los alcances de la reforma al artículo 6º. constitucional incidiendo en que el ejercicio del DAI sea más efectivo y con mayores condiciones para expandirse al superar la fragmentación que vivieron los sistemas de transparencia.



La LGTAIP y la reforma al Sistema Nacional de Transparencia en 2015 dan mayores insumos para que tanto dependencias, como ciudadanos, confluyan para aumentar la propensión hacia el uso del DAI en México gracias a una mayor calidad y eficacia en la atención al ciudadano en sus requerimientos de información. Lo que aumenta la confianza del solicitante con el procedimiento para requerir datos al gobierno, haciendo más efectivas las modalidades por las cuales se procesa el DAI (presencial, INFOMEX, correo electrónico, teléfono).³⁰ El efecto inmediato que hay con la nueva normatividad, que se materializa en la LGTAIP y el nuevo Sistema Nacional de Transparencia, es que el Ranking Mundial en Leyes de Acceso a la Información reporta que la reglamentación mexicana es el mejor marco normativo en materia de acceso a la información del mundo, obteniendo la más alta valoración con 136 puntos de 150.³¹

V. Los nuevos sujetos obligados y la transparencia: ¿una vía de legitimación?

Dicho lo anterior, ¿cómo se insertan los nuevos sujetos obligados para influir en la expansión, apropiación y uso del derecho a la información como constructor de legitimidad? En el modelo teórico propuesto para aumentar el uso del DAI, la optimización institucional es un factor que mejora la atención al solicitante, lo que incide en una mayor confianza para solicitar información. Aquí, los nuevos sujetos obligados son instancias de mediación, así como espacios motivacionales para provocar interés en la inspección de sus actividades por la ciudadanía. Los nuevos sujetos obligados (partidos, sindicatos, fideicomisos fondos públicos, y más), son espacios con alta incidencia en el ejercicio del poder político al ser lugares claves para la vida nacional, por lo que son objeto de interés público.

En esta sección estableceremos la importancia de los nuevos sujetos obligados como espacios motivacionales para aumentar el interés de la ciudadanía en emplear las herramientas de acceso a la información con la intención de fiscalizar sus actividades. Para ejemplificar la importancia de los nuevos sujetos obligados en el uso del DAI como constructor de legitimidad discutiremos el papel de los partidos políticos y sindicatos como dos de las principales organizaciones de conexión entre los ciudadanos con el Estado.

5.1 Partidos y sindicatos: en búsqueda de la legitimidad

Los partidos políticos y sindicatos son considerados organizaciones cruciales para el funcionamiento de un régimen democrático. Los partidos son instancias de recepción, traducción y colocación de los intereses ciudadanos en la esfera política, por lo que son señalados como el principal, mas no el único, instrumento de representación política. En sintonía, los sindicatos han sido diseñados para visibilizar, posicionar y cumplir las demandas laborales de los trabajadores. Sus objetivos son colocarse como corporaciones que canalicen los reclamos sociales en materia laboral: mejoras salariales, prestaciones para los trabajadores, impedir desempeño arbitrario de cualquier contratista, entre otros.

Los partidos y sindicatos son espacios de mediación entre la sociedad y el Estado, además de que pueden tener una alta capacidad para incidir en la persecución del



interés público. A pesar de ello, son organizaciones percibidas como corruptas y clientelares, que han olvidado ser instancias que permitan contrapesar y limitar el ejercicio autoritario de cualquier poder político y económico. Por ello, manifiestan una severa crisis de credibilidad y legitimidad democrática que puede ser revertida mediante el uso del DAI.

En el contexto mexicano, donde el ejercicio del DAI aún presenta limitaciones en su conocimiento y uso, la LGTAIP y la inclusión de nuevos objetos obligados en materia de transparencia abren una nueva vía para dotar de mayor legitimidad a instituciones claves para la democracia en el país, como son sindicatos y partidos, pues se reducirán espacios de opacidad y discrecionalidad que han caracterizado a estas organizaciones. Los nuevos sujetos obligados, como lugares cruciales para la vida pública, juegan un papel motivacional para aumentar el uso del DAI como constructor de legitimidad, pues la ciudadanía tendrá interés en fiscalizar su labor como agentes claves de la vida política

CUADRO 1. INCIDENCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA LEGITIMIDAD DE CUALQUIER SUJETO OBLIGADO

Motivar el aumento del uso del DAI y ejercer el derecho como elemento de construcción de legitimidad	Para efectos del modelo teórico propuesto, la transparencia en nuevos sujetos obligados permite propiciar un aumento en el uso del DAI como efecto motivacional por ser entidades de interés nacional. Lo que a su vez fortalece la legitimidad y confianza hacia los nuevos sujetos mediante el empleo del DAI.
Lanzar alertas a la opinión pública y el Sistema Nacional Anticorrupción	La transparencia es un factor necesario, pero que por sí solo es insuficiente para combatir la corrupción. A pesar de ello, el uso del derecho a la información coadyuva a su erradicación al funcionar como un espacio de mediación para activar instrumentos de rendición de cuentas democrática como son: auditorías, contralorías, investigaciones penales, entre otros.
Aumentar las herramientas de fiscalización en el uso de recursos públicos	Al momento en que los ciudadanos emplean las herramientas de acceso y transparencia pueden ejercer un monitoreo a los nuevos sujetos obligados para evitar desvío de fondos públicos o malversación de los mismos. La transparencia en el uso de recursos es esencial para evidenciar malas prácticas y, con ello, inhibirlas.

Fuente: Elaboración propia.

Para ilustrar la importancia del modelo teórico se abordan los casos de los partidos y sindicatos. Primero, los partidos son resultado del encuentro de distintas tradiciones histórico-políticas, como son: 1) democracia, 2) representación y 3) liberalismo. Dichas tradiciones convergen con el surgimiento del Estado moderno. En primera instancia, la tradición democrática tiene sus orígenes en la Grecia antigua donde carecía de la mejor reputación, pues existía una fuerte narrativa sobre que la democracia era un gobierno corrupto que solo perseguiría el interés de los pobres y no el interés común.³² Otras formas de gobierno como la aristocracia en Platón, o la República con Aristóteles, eran consideradas formas políticas más deseables. Es importante mencionar que en dicha democracia el instrumento para la conformación de autoridad era el sorteo y no la elección.



Hasta el surgimiento del Estado moderno es cuando la tradición liberal inserta la elección como mecanismo para conformar autoridad. Al respecto, el liberalismo se vincula con el pensamiento democrático, aunque de forma poco armónica y conflictiva. Para lograr su vinculación se construye el concepto de representación siendo entendido, en primera instancia, como hacer presente algo o alguien que, sin embargo, no está presente.³³ No obstante, ¿cómo se lleva a cabo tal acto de magia? La respuesta de Pitkin (1985, p. 158) es que la representación no consiste en hacer presente al otro –su principal– en escenificación, sino en términos de sus intereses.³⁴ Sin embargo, ¿un representante debe actuar en favor de los intereses de sus electores (intereses particulares, sector, grupo) o, por el contrario, sobre los intereses de la nación? Para ello se plantean dos formas de hacerlo: 1) *mandato* o 2) *independencia*. La primera, parte del supuesto de que los electores cuentan con información completa y que, además, ellos mismos podrían ejercer la representación, pero que envían un “sirviente” para que siga sus instrucciones y procure intereses de sus electores. El segundo, asume como supuesto que los electores cuentan con información incompleta. Por lo que requieren un fideicomisario experto, al que es mejor darle autonomía y libertad para que ejerza su tarea: buscar el interés nacional.

En este debate surgen los partidos, los cuales han sido señalados para ser el principal, mas no el único, espacio de interacción-representación entre sociedad y Estado en democracias modernas. No obstante, los partidos jamás han conocido un alto nivel de aprobación y satisfacción por sus actividades. Desde sus orígenes han dividido opiniones a favor y en contra. Primero, Ostrogorski (1912) sostenía que en democracia la construcción de gobierno requería de mayorías, lo que impulsaba a los partidos a ser organizaciones racionales y autorreferenciales; es decir, entes capaces de subsistir y reproducirse a sí mismos, alejándose de sus objetivos iniciales: ser la conexión de los intereses del electorado con el ejercicio del poder, pues su lógica es de maximización en contextos de competencia política. Por ello, decía, son lesivos para la democracia. Por el contrario, Duverger (1957) afirmaba que los partidos son indispensables para el desarrollo de la libertad política, pues su existencia implicaba la (re)formulación del sistema político en código democrático al facilitar la conformación de autoridad en la elección de gobernantes, así como la construcción, influencia y representación de la opinión pública. En este debate, vigente hasta ahora, los partidos tuvieron un desarrollo sociohistórico con la profundización del discurso democrático y el ascenso del Estado moderno.

Desde hace muchos años se ha construido un discurso que ha cobrado peso en la discusión académica y política: “la crisis de los partidos”. La mayoría vaticina su próxima defunción. Sin embargo, hasta ahora el “cadáver de los partidos” no aparece por ningún lado. Por tal motivo, es necesario seguir reconociendo a los partidos como entidades que seguirán siendo vigentes, pues no se ha diseñado alguna otra forma de organización que cumpla con la labor que realizan en la democracia. Por lo anterior, en este trabajo sostenemos, tal y como Martínez (2012) señala, que la llamada “crisis de los partidos” no implica su declive ni inutilidad, sino que es un ajuste a las renovaciones y cambios sociales por el ascenso de los reclamos postmateriales de las sociedades contemporáneas. El cambio histórico



obliga a los partidos a reconfigurarse ante desafíos que los sobrepasaban. Aunque dicho ajuste no exime la responsabilidad de los partidos por su alejamiento con la sociedad, deviniendo en crisis de legitimidad. Para mostrar lo dicho haremos un breve recorrido histórico en la relación partidos-sociedad.

En sus primeros estudios Weber (1944) señalaba que los partidos eran los portadores más importantes de la voluntad ciudadana por su profesionalización (permanencia, financiamiento, burocracia, militancia). Se habla de los “partidos de élite” y de “masa”. Los primeros, inscritos en el siglo XIX, reflejan el fortalecimiento de la burguesía en organizaciones formadas por *honoraties*; es decir, personas con influencia política y riquezas que entendían la representación por mandato al esperar que el designado persiguiera el interés de grupo. En este período la representación provenía de un voto censitario; esto es, la asignación del derecho de voto a un margen reducido de población por criterios económicos (propiedades y riquezas), culturales (altos niveles de instrucción) y sociales (ser hombre con mayoría de edad). Sin embargo, al profundizarse el credo democrático³⁵ para el siglo XX con la amplificación del sufragio a obreros y campesinos, los partidos de notables tendrían un fuerte agotamiento por su falta de legitimidad ante los nuevos sectores con capacidad de influencia política. Así surgen los “partidos de masas”, como la organización moderna de los partidos buscando ser más incluyentes al existir un electorado más amplio. Para su existencia se requería de partidos con mayor unidad y disciplina adoptando una postura fuertemente ideológica para moldear identidades políticas, no solo como un conjunto de creencias, sino en favor de un plan político.

En el siglo XX los partidos se consolidan como las principales entidades de enlace entre los intereses ciudadanos con el Estado. Sin embargo, las sociedades complejizan sus demandas a finales de este período haciendo consignas no solo de tipo estructural o clase, sino también culturales, en donde otros grupos sociales obtienen más visibilidad en sus reclamos de protección y respeto identitario mediante luchas sobre derechos civiles hechas por mujeres, LGBTTTI, activistas medioambientales, así como grupos de protección animal. Lo que reflejaba un entramado social que no solo se identifica por un origen y posición de clase. Ante ello, surge una nueva forma de expresión partidaria tipificada como el *catch-all-party* (partido agarra todo). En esta forma histórica, el partido, como señala Kirchheimer (1980), renuncia al intento de incorporar moral y espiritualmente a las masas, pues ahora dirige su atención a todo electorado. El partido pretende un amplio potencial de integración, haciendo necesario el pragmatismo ideológico, pues un fuerte posicionamiento ideológico puede reducir su clientela electoral. El objetivo primordial del partido es conseguir el mayor número de votos posibles. Por lo que es necesario proponer plataformas políticas vagas e incluyentes. La plataforma del partido ya no persigue un fin concreto, sino que intenta configurarse para no rechazar, en la mayor medida posible, a otros intereses para captar el mayor número de electores.³⁶

Lo antes expuesto hace que las críticas contra los partidos cobren vigencia. Los partidos se han convertido en entidades autopoiéticas que han declinado su objetivo primordial: ser una institución que enlace al público con el poder político ubicando a sus representantes en posiciones de poder.³⁷ En este sentido, los ideales normativos



enarbolados por el credo democrático se han claudicado por la obtención de victorias electorales. La búsqueda por la sobrevivencia con el éxito electoral ha repercutido en el alejamiento del partido con la sociedad. Lo que deviene en una profunda falta de legitimidad.

En la actualidad los partidos políticos tienen un alto grado de desaprobación y desconfianza. El Latinobarómetro 2015 reporta que el 83 por ciento de los mexicanos le tiene poca o ninguna confianza a los partidos. En el Barómetro Global de la Corrupción 2013 se señala que los partidos son la institución que se percibe más corrompida, pues 9 de cada 10 mexicanos los considera corruptos. Los datos antes expuestos evidencian la descalificación y desconfianza hacia los partidos, lo cual no es ninguna novedad considerando su necesidad de mutación histórica para seguir siendo vigentes como el principal enlace de representación política entre el Estado y la sociedad en democracias.

En este tenor, los sindicatos surgen como una respuesta a la situación obrera en la industria capitalista. Dichas organizaciones, como menciona Bobbio (1981), representan la construcción e impulso de un espacio que intenta canalizar la participación social al ser reflejo de una acción colectiva para proteger y mejorar el nivel de vida de los individuos que venden su fuerza de trabajo. Sin embargo, para América Latina no solo han sido organismos de defensa laboral. Se han convertido en foros y espacios de lucha política que participan en la obtención de hegemonía e influencia en el ejercicio del poder, por lo que a veces reúnen una mayor membresía que los partidos y otro tipo de agrupaciones.

El sindicalismo mexicano inicia en el siglo XIX buscando colocarse, al igual que los partidos, como espacios de agrupación y canalización de demandas para relacionarse con el Estado en dos grandes objetivos: 1) ser un espacio relacional de la participación política de los movimientos obreros, y 2) conquistar mejoras de los trabajadores en sus derechos laborales.³⁸ En México, tal y como señala Torres (2011), el movimiento obrero desde su manifestación en el porfirismo intenta oponerse a la desigualdad y marginación política que vivían los obreros. Para el siglo XX los sindicatos cobran mayor visibilidad en las huelgas de Cananea en 1906 y Río Blanco en 1907, así como por la fundación del Casa del Obrero Mundial en 1912 y la creación del Sindicato Mexicano de Electricistas en 1914, lo que proseguiría a un aumento exponencial de sindicatos, congresos obreros y campesinos.

A pesar de que los sindicatos enarbolaban la bandera de defensa y lucha del movimiento obrero, con su crecimiento e incidencia en el sistema político se hicieron objeto de disputa política, pues su cooptación e influencia clientelar por parte del Estado mediante el corporativismo haría de los sindicatos un mecanismo de desmovilización en la autonomía de las demandas laborales, usados de forma ritualista en marchas, plantones y manifestaciones para otorgar legitimidad al régimen político en turno. Lo anterior, para el caso de México, se observa con mayor claridad en el período cardenista (1934–1940), en donde la mecánica de funcionamiento y operatividad del poder estriba en la cooptación y control de clientelas de grandes agrupaciones sindicales como la CROM y la CROC para otorgar una base de legitimación social al Estado.³⁹ La dinámica corporativa y de control clientelar de los sindicatos impulsó a que con el tiempo



perdieran confianza y legitimidad ante la ciudadanía mexicana. Por lo que dejarían de ser vistos como espacios de relación entre la sociedad y el Estado para el cumplimiento de las demandas laborales.

A pesar de que en el cardenismo el sindicalismo mexicano encontraría su mayor punto de crecimiento e influencia política, los sindicatos en décadas posteriores se enfrentarían a la necesidad de transformación por el cambio en las dinámicas laborales. Al respecto, De la Garza (2000b) señala que en los años ochenta el sindicalismo entraría en crisis por lo siguiente: a) crisis del Estado social que llevó a la ruptura con los pactos corporativos, 2) la reestructuración productiva que combina una revolución tecnológica y organizacional que modificaba las relaciones con la empresa, 3) la transformación de la estructura del mercado laboral en la decadencia del sector industrial al de servicios con menor propensión a sindicalizarse, 4) la globalización de la economía que hace más complicadas las luchas laborales, y 5) la debacle de la identidad sindical.

Las deudas pendientes del sindicalismo mexicano como entidades de enlace entre la sociedad y el Estado se deben al cambio del sector productivo con la globalización de la economía y la transformación del Estado al neoliberalismo.⁴⁰ Lo anterior ha favorecido que se mantengan salarios a la baja, una flexibilización de los contratos colectivos de trabajo sin una contraparte en el ingreso para los trabajadores, recortes masivos de personal, empleos precarios, junto con la no influencia sindical en la política económica, la decadencia y privatización parcial de la seguridad social, lo que ha tenido un impacto y debilitado a los sindicatos.⁴¹ Con ello, los sindicatos se han convertido en instituciones frágiles que se encuentran en situación de mantener su sobrevivencia, siendo más propensos a buscar prebendas políticas, o el uso “familiar” de la organización por sus líderes, claudicando la defensa de los derechos laborales. En este proceso de transformación histórica los sindicatos han perdido legitimidad ante la ciudadanía.

En la actualidad el déficit de legitimidad que tienen los sindicatos es alto, pues de acuerdo con el Latinobarómetro 2015, el 63.8 por ciento de la población les tiene poca o ninguna confianza. Lo anterior es reflejo del uso de la organización sindical para el beneficio de sus líderes, así como por intentar favorecer a ciertos partidos y gobiernos en turno, haciendo que la defensa de los derechos laborales se remita a solo un ritual discursivo. Se tienen los casos de los sindicatos de la Educación (SNTE), Petrolero (STPRM), Minero y Metalúrgico (SNTMMSS), Electricistas (SME), Ferrocarrileros (STFRM), entre otros, donde sus líderes han sido acusados por presumibles actos de corrupción.⁴²

Al mostrar la enorme falta de legitimidad por parte de los partidos y sindicatos, ¿en qué nos pueden auxiliar la transparencia y el acceso a la información para fortalecer la legitimidad de estos actores políticos claves en la vida nacional? En México se tiene una oportunidad histórica para dotar de mayor aprobación social a los nuevos sujetos obligados dada la amplia y sólida institucionalización de la transparencia. El acceso a la información daría un espacio de conexión entre el Estado y la sociedad que puede coadyuvar a dotar de legitimidad a los partidos y sindicatos mediante el empleo de uno de los mejores marcos institucionales en materia de acceso a la información del mundo. Por tal motivo, el acceso a la información en los nuevos sujetos obligados



detonarían dos nuevos procesos. El primero es que el nuevo marco institucional de la transparencia, junto con la inclusión de nuevos sujetos obligados, tendrían un efecto motivacional en el interés y uso del derecho a la información. El segundo consiste en que el mayor uso del derecho a la información a las dependencias y corporaciones que reciben recursos públicos sería empleado como un instrumento de construcción de legitimidad ante organizaciones que se encuentran sumamente denostadas y con altos niveles de desaprobación. Se muestran tan solo algunos efectos concretos del DAI en favor de la legitimidad de los nuevos sujetos (véase Cuadro 2).

Los efectos del derecho a la información en favor de la legitimidad no se restringen a los antes esbozados. Con la implementación de la reforma y su practicidad surgirán diversos beneficios en favor de la legitimidad democrática que no solo se circunscriben al ámbito mencionado. Por ejemplo, en unos años la transparencia sindical fortalecerá las relaciones contractuales en código democrático y de justicia laboral. En el caso de los partidos se abrirán nuevas rutas para reducir la distancia que tienen con la ciudadanía.

El cambio histórico ha influido en la pérdida de legitimidad por parte de partidos y sindicatos, aunque su distanciamiento con la sociedad sigue siendo su mayor lastre, aún funcionan como las principales entidades de representación laboral y política al canalizar las demandas sociales. Sobre ello, la expansión y uso del derecho a la información se colocaría como un nuevo instrumento constructor de legitimidad que se puede insertar a otros repertorios que pretenden (re)diseñar las formas de organización, acceso, ejercicio y límites al poder político que encarnan dichas organizaciones.

Para los sindicatos se ha propuesto fortalecer la acción colectiva e identidad sindical (De la Garza, 2011), mayor inclusión de las mujeres en la toma de decisiones del sindicato (Revelo y Sánchez, 2004), y la democratización de las relaciones laborales con mayor participación reflejada en una mejor representatividad (Díaz, 2015). Respecto de los partidos, se han sugerido vías para dotarlos de legitimidad como a) democracia interna con métodos más incluyentes, competitivos y descentralizados en selección de candidatos por parte de la militancia, o hasta cualquier ciudadano (Freidenberg y Došek, 2016), b) capacidad de incidencia de militantes en períodos no electorales (Cárdenas, 1992), c) vínculos con organizaciones de la sociedad civil (Martínez, 2012), d) incluir medidas de acción afirmativa en equidad de género (Hernández, 2011). En esta serie de repertorios en favor de la legitimidad se inserta el uso del DAI gracias a la reforma de 2015.



CUADRO 2. INCIDENCIA DE LA TRANSPARENCIA EN LA LEGITIMIDAD DE PARTIDOS Y SINDICATOS

PARTIDOS		SINDICATOS	
Reduce la información asimétrica entre ciudadanos y representación	El uso del derecho a la información sobre el funcionamiento de los partidos reduce la información asimétrica entre representante y representado. Con ello, se aumenta la capacidad de la ciudadanía para ejercer un voto consciente que evalúe en forma retrospectiva y prospectiva.	Conocimiento público de ciertos contratos colectivos y tomas de nota	El conocimiento público de contratos colectivos y tomas de nota es de suma relevancia para el interés nacional, pues se dan mayores incentivos para inhibir simulaciones que favorezcan a grupos y líderes dentro del mismo sindicato. Asimismo, como auxiliar del escrutinio en tomas de notas, actas de asambleas sindicales, así como la entrega de versiones públicas de fideicomisos y fondos públicos en favor de dichas organizaciones coadyuvarán a fortalecer la legitimidad.
Permite concretar mecanismos de responsabilidad pública ante tareas institucionalmente asignadas (Peschard, 2005)	El ejercicio de la transparencia permite inspeccionar las actividades cotidianas de los partidos en el empleo de los flujos de dinero y recursos públicos, ya sea para su organización, funcionamiento interno, sus campañas políticas, identificar donantes ocultos o contribuciones ilegales. Lo que permite concretar la demanda de hacer visibles los mecanismos y procedimientos de actividades en los partidos para hacerlos responsables públicamente por sus tareas políticas-institucionales, inhibiendo la influencia de grupos de interés en el proceso político.	Fortalecer la justicia laboral al ser auxiliada por mecanismos de inspección (Giménez, 2008)	Se aumentan los incentivos para evitar que la instauración e interpretación de los derechos laborales esté sujeta a criterios arbitrarios en favor de los contratistas y en demérito de los trabajadores.
Aumenta el control ciudadano hacia los partidos	Los partidos están obligados a mostrar la forma en que se ejercen y aplican los recursos públicos al informar el salario de sus dirigentes, reglamentos internos, formas de adscripción de la militancia, contratos y convenios. Lo que fortalece el control de la ciudadanía a los partidos mediante el uso de la información como un instrumento de poder.	Modificación de prácticas clientelares y de corrupción	El ejercicio del derecho a la información en sindicatos aumenta los incentivos para que dichas organizaciones modifiquen sus prácticas clientelares, prebendas políticas, así como apoyo a grupos políticos fuera de los designios legales y el uso de la institución como empresa familiar por parte de los líderes.



Conclusiones

El presente ensayo intenta coadyuvar a los esfuerzos que realizan miembros de la sociedad civil, órganos garantes, funcionarios públicos y legisladores para fortalecer la amplificación del derecho a la información mediante una perspectiva en donde su uso puede tener diversos impactos en los entramados sociales, como ser un instrumento para garantizar otros derechos, fortalecer la protesta política en favor de una mejor gobernanza, evaluar y fiscalizar las actividades de los gobiernos nacionales y subnacionales, así como el fortalecimiento del régimen democrático. Aquí hemos establecido una ruta en donde el ejercicio del DAI funciona como un instrumento de restitución y construcción de legitimidad ante organizaciones cruciales para la democracia que se encuentran sumamente denostadas y con altos niveles de desconfianza.

En este aspecto, el ensayo establece que la inclusión de los nuevos sujetos se convierte en un destacado avance democrático, pues todos ellos son cruciales para la profundización de la democracia no solo vista como un régimen de gobierno, sino, primordialmente, como una forma de sociedad. Las reformas al marco normativo y el Sistema Nacional de Transparencia fortalecen, sin duda alguna, la mejor atención y recibimiento de las peticiones de información por parte de la ciudadanía. Gracias a ello, se cuenta con uno de los mejores instrumentos regulativos del mundo. El camino que aún nos falta por recorrer es acortar la distancia que tienen las mexicanas y mexicanos para conocer, apropiarse y ejercer las nuevas ventajas que ofrece el derecho a la información.

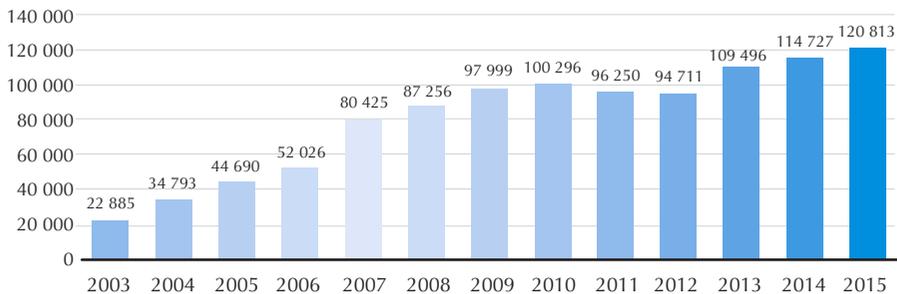
Para mostrar la importancia del modelo teórico aquí propuesto se tomaron como objeto de análisis los partidos y sindicatos, los cuales se encuentran en una profunda crisis de legitimidad por la baja confianza y credibilidad por parte de los ciudadanos respecto de sus funciones institucionalmente asignadas. Si bien es cierto que el cambio histórico ha influido para que dichas organizaciones presenten las carencias mencionadas, los partidos y sindicatos siguen siendo piezas fundamentales para fortalecer la relación de la sociedad con el Estado. Por tal motivo, es imperativo (re) construir las vías de conexión y reducir el distanciamiento entre dichas entidades y la ciudadanía en clave democrática.

Al respecto, el uso del derecho a la información se insertaría como un nuevo repertorio de acciones que incidan en inhibir, mas no erradicar directamente, actos de probable corrupción, lanzar alertas al Sistema Nacional Anticorrupción, así como a la opinión pública para coadyuvar a la activación de los instrumentos de rendición de cuentas y, por ende, fortalecer la legitimidad democrática. Al momento en que la ciudadanía reconozca las potencialidades en el uso de DAI se tendrá un efecto motivacional para aumentar su apropiación y ejercicio. En la actualidad el uso del derecho a la información como un elemento constructor de legitimidad no es un deseo al aire. El nuevo entramado institucional ofrece una enorme gama de posibilidades para que la ciudadanía ejerza un control del poder político con el primordial objetivo de favorecer el bien público.



ANEXOS

ANEXO 1. EVOLUTIVO DE PETICIONES DE INFORMACIÓN A NIVEL FEDERAL, 2002 – 2015



Fuente: INAI, 2015, p.17.

ANEXO 2. PUNTUACIÓN EN PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN. COMPARATIVO ENTRE MÉXICO Y EL MUNDO⁴³

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	PROMEDIO
MUNDO	5.9	5.3	4.3	4.9	4.6	4.8	4.8	4.5	4.2	4.2	4.0	4.1	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.4	4.7	4.3	4.3	4.4
MÉXICO	3.2	3.3	2.7	3.3	3.4	3.3	3.7	3.6	3.6	3.6	3.5	3.3	3.5	3.6	3.3	3.1	3.0	3.4	3.4	3.5	3.5	3.4

Fuente: Elaboración propia con base en las puntuaciones del *Índice de Percepción de la Corrupción*, 1995 – 2015.

ANEXO 3. COSTOS DE REPRODUCCIÓN DE LAS COPIAS SIMPLES EN MÉXICO⁴⁴

VERDE		AMARILLO		ROJO	
Oaxaca	0.001 pesos	Coahuila	1 peso	Puebla	1.50 pesos
Hidalgo	0.001 pesos	Aguascalientes	1 peso	Baja California	1.66 pesos
Quintana Roo	0.001 pesos	Chiapas	1 peso	Baja California Sur	1.72 pesos
Guerrero	0.04 pesos	Tabasco	1 peso	Michoacán	2.00 pesos
Yucatán	0.11 pesos	Distrito Federal	1 peso	Estado de México	13.00 pesos
Querétaro	0.47 pesos	Sonora	1 peso	Tlaxcala	13.00 pesos
Sinaloa	0.50 pesos	Zacatecas	1 peso	Campeche	91.62 pesos
Chihuahua	0.50 pesos	Nuevo León	0.12 salario mínimo		
Guanajuato	0.50 pesos	Veracruz	1.10 pesos		
San Luis Potosí	0.57 pesos				



NOTAS

1. UDLAP, *Índice Global de Impunidad*. México: UDLAP, 2015, p. 43. Disponible en web: http://www.udlap.mx/cesij/files/igi2015_ESP.pdf
2. Freedom House, *Freedom in the World 2015*. Washington: Freedom House, 2015. Disponible en web: https://freedomhouse.org/sites/default/files/01152015_FIW_2015_final.pdf
3. United Nations–OHCHR. *Statement of the UN High Commissioner for Human Rights, Zeid Ra'ad Al Hussein, on his visit to Mexico*. Suiza, 7 de octubre de 2015. Disponible en web: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16578&LangID=E>
4. Transparency Internacional. *Corruption Perception Index 2016*. Disponible en web: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016#table
5. Parametría, *¿Qué es el IFAI?* México: Parametría. Disponible en web: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4493
6. IFAI, 10º. *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2012*. México: IFAI, 2012, p.21.
7. CESOP, Encuesta Nacional sobre Situación Económica y Materia Fiscal. México: CESOP, 2016, p. 35.
8. El perfil del solicitante se ha mantenido desde hace 13 años, pues el IFAI –ahora INAI– realiza informes de gestión donde se muestra que el lugar donde se concentran las peticiones de información son las zonas urbanas. INAI, 13er. *Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2015*. México: INAI, 2015, pp.33-41.
9. De acuerdo con Zermeño, Domínguez y Chávez (2010), la apropiación del DAI refiere a un proceso que da cuenta del conocimiento/ignorancia que existe en los gobernados con respecto al gobierno y que tiene un carácter asimétrico: en la medida en que disminuye la asimetría, crece el nivel de apropiación del DAI. La apropiación del derecho se da cuando un individuo u organización es capaz de allegarse información que puede utilizar con un objetivo determinado.
10. La evaluación muestra que las ONG's son un factor determinante para aumentar el uso del DAI. El estudio referido puede ser consultado en el siguiente enlace: http://inicio.ifai.org.mx/CETA/lineamientos_H.pdf
11. Se define el impacto por cambios específicos a partir de las acciones específicas de las ONG's vía dos grupos de población: 1) beneficiarios del proyecto, y 2) los que no (grupo de control). Se eligieron grupos con características muy similares



NOTAS

como nivel de escolaridad, manejo del equipo de cómputo, edad, ubicación geográfica, sexo y nivel de ingresos.

12. Banisar (2006) estudia 70 países en el mundo observando que la instauración de leyes de acceso a la información y su institucionalización crean procesos innovadores para mejorar la obtención de datos al otorgarle mayores herramientas al solicitante, pues el ciudadano puede ampararse ante tribunales en caso de negar la información solicitada. Todo ello favorece el uso del DAI, pues este se encuentra en condiciones de ser protegido por los diversos aparatos judiciales.

13. BLANTON, T., "The World's Right to Know". En *Foreign Policy*, Núm. 131. Washington. FP, 2002, pp. 50-58.

14. Aquí entendemos la legitimidad tal y como señala Weber (1944) al ser el apoyo, validez y aceptación social que recibe todo orden político.

15. México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma al artículo 6º. *Diario Oficial de la Federación*. 1977.

16. TEPJF, "Derecho a la información en materia política. Alcances jurídicos de la prerrogativa de los ciudadanos para conocer datos que obren en los registros públicos relativos a los partidos políticos". En la Revista *Justicia Electoral*, suplemento 6. México: Sala Superior, 2013, pp. 17-19.

17. Los principios eran: a) El acceso a la información es un derecho humano; b) la información pública le pertenece a las personas; c) máxima apertura; d) la obligación del Estado a entregar información; e) el ejercicio del derecho debe ser bajo procedimientos sencillos y con costos mínimos; f) deben existir pocas excepciones para el acceso a la información y g) se requiere de un organismo autónomo que promueva el derecho a la información y resuelva controversias. Guerrero, Manuel Alejandro, "El IFAI, el acceso a la información y la transparencia", en José Luis Méndez (coord.) *Los Grandes Problemas de México*. Políticas Públicas. México: El Colegio de México, 2010, pp. 253-300.

18. Esta ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

19. Los grupos son sindicatos, partidos, televisoras, monopolios y el crimen organizado. Guerrero, Manuel, *Op. cit.*, 265-266.

20. La creación de órganos independientes tiene sus inicios en la década de 1980 en el proceso de reforma del Estado emprendido por la economía de mercado, las privatizaciones y su reforma administrativa. Los órganos tenían la intención de regular sectores industriales estratégicos que estaban siendo privatizados y



NOTAS

desregulados, como para el nuevo diseño del entramado institucional propio a una economía de mercado. López Ayllón, Sergio y Haddou Ruiz, Alí Bernardo (2006), “Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México”, en *Documentos de trabajo. CIDE*. México: CIDE, 2006.

21. 1) La información gubernamental es pública; 2) se limita al DAI en la privacidad de funcionarios; 3) es obligación de la institución publicar información de oficio; 4) se obliga a publicar *indicadores de gestión*; 5) no se necesita acreditar justificación para tener acceso a datos; 6) mecanismos del DAI y procedimientos de revisión expeditos; 7) funcionarios obligados a actualizar y publicar archivos referentes a la administración pública; 8) la ley establece las formas de publicar información y 9) no acatar lo dispuesto será acreedor a una sanción.

22. MANJARREZ Rivera, Jorge, “La construcción de una nueva cultura de la rendición de cuentas y fiscalización superior en las entidades federativas de México”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Núm. 55, mayo-agosto. México: IAPEM, 2003. p. 61.

23. De 1995 hasta 2011 la escala de puntuación se realizaba de 0 a 10. Sin embargo, para 2012 las puntuaciones cambian de 0 a 100. Para equiparar la recolección de los datos, todas las puntuaciones se homologan y presentan en una escala del 0 al 10.

24. De acuerdo con Isunza (2006, pp. 275–239), las interfaces socioestatales son una noción creada para comprender los espacios de intercambio y conflicto donde ciertos actores se interrelacionan no causal sino intencionalmente, las que están asociadas a la fiscalización de la representación política.

25. Entre los requisitos que obstaculizaban el derecho de los ciudadanos a obtener información pública estaban: obligación de poner la firma autógrafa en la solicitud y recurso de revisión, acreditación de la personalidad del solicitante, imposibilidad de presentar solicitudes vía electrónica, tener domicilio en el lugar del sujeto obligado, ser ciudadano del estado en términos de las constituciones locales. Guerra Ford, Oscar M., *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, p. 5.

26. GUERRA, Oscar, *Op. cit.*, p. 7.

27. SUNSTEIN y Holmes (2011, p.77) señalan que existe una falsa dicotomía entre *derechos negativos*, de no intervención (derechos civiles, y políticos)



NOTAS

y los derechos positivos (derechos sociales, derecho a la educación), pues cualquiera requiere que el Estado provea infraestructura y recursos para garantizarlos.

28. VILLANUEVA, Ernesto, “Los costos del derecho a saber”. En la revista *Proceso*, 4 de julio de 2010. Disponible en web: <http://www.proceso.com.mx/81322>

29. IFAI, *Comunicado de prensa 007*. México: IFAI, 2012.

30. La Ciudad de México fue la primera entidad en implementar este mecanismo de acceso a la información. El INAI inserta dicha modalidad el 19 de agosto de 2015 debido a los límites que presentan las modalidades electrónicas y la barrera tecnológica que manifiesta el país.

31. CFLAD. *Global Right to Information Rating*. Disponible en web: <http://www.rti-rating.org/country-data/>

32. Aristóteles, *La política*. Madrid: Editorial Gredos, 1988, pp. 172–174.

33. PITKIN Fenichel, H. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1985.

34. La base y funcionamiento normativo del concepto “representación” se sustenta en la noción de interés. Lo que hace el representante tiene que hacerlo en interés de su elector; pero la forma en que lo hace debe ser sensible a los deseos del principal. No tiene por qué actuar real y literalmente en respuesta a los deseos de éste, sino que los deseos del elector deben estar potencialmente allí y ser relevantes. Pitkin, H. *op. cit.*, p. 170.

35. El credo democrático se refiere a la construcción de un marco ideológico legitimador que gira en torno a las siguientes ideas: 1) igualdad política como condición de estabilidad; 2) elecciones, como mecanismos de construcción de la autoridad legítima; 3) rechazo a la violencia como medio para solucionar conflictos. Dahl, Robert. *Who Governs?: Democracy and power in an american city*, New Haven: Yale University Press. 1963.

36. La evolución partidaria no solo responde a los cambios culturales y sociales, sino que también existen fuertes contextos de competencia política que lo obligan a buscar su sobrevivencia. Al respecto, Kirchheimer sostiene que si bien el partido no puede alcanzar a todas las capas del electorado, sí puede conseguir racionalmente más votos al no afectar las posiciones de otros. Así, la ideología ya no es el centro de los objetivos políticos.

37. LAWSON, Kay, *The Comparative Study of Political Parties*. Nueva York: St. Martin's, 1976.



NOTAS

- 38.** DE LA GARZA, T. E., "Sindicatos". En *Léxico de la política*. México: FCE, 2000a. Disponible en web: <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/publicaciones/capituloslibros/sindicatos.pdf>
- 39.** HERNÁNDEZ, C. A. *Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1934-1940: la mecánica cardenista*. México: COLMEX, 1979.
- 40.** DE LA GARZA, T. E. Las deudas pendientes del sindicalismo mexicano. En *El Cotidiano*, Núm. Marzo–Abril de 2000b, pp. 81–89.
- 41.** *Ibíd.*
- 42.** ROSAGE, Shaila. Líderes sindicales: el escudo de la impunidad no se rompe. México: *Sin Embargo*. Disponible en web: <http://www.sinembargo.mx/11-03-2016/1634541>
- 43.** La puntuación que se presenta para el caso del mundo es el promedio para cada año. Para el caso de México es la calificación que le fue adjudicada en cada período.
- 44.** La fecha de corte para los datos es el año 2010, pues los costos se modifican en las leyes de ingresos de cada entidad.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. Cuaderno de Transparencia Núm. 10, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2006.

ARELLANO, David. "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 23, junio. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002.

ARISTÓTELES. *La política*. Madrid: Editorial Gredos, 1988.

BANISAR, David. *Freedom of Information and Accesess To Government Record Laws Around*, 2006. Disponible en web: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf

BERNAL M. Kristian Jorge. *Interés jurídico y derecho a la información*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.

BLANTON, T. "The World's Right to Know". En *Foreign Policy*, Núm. 131. USA: Foreign, 2002.

BOBBIO, Norberto. "Sindicalismo". En *Diccionario de política*, México: Fondo de Cultura Económica, 1981.

BYUNG-CHUL, Han. *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder, 2013.

CESOP. *Encuesta Nacional sobre Situación Económica y Materia Fiscal*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2016.

CADH. *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Pacto de San José*. Costa Rica: OEA, 1969. Disponible en web: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

CALLAND R. & Bently, K. "The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information". En *Development Policy Review*, Núm. 31. 2013, pp. 69-87.

CÁRDENAS G., Jaime. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

CARRUTHERS, David. "The Globalization of Environmental Justice: Lessons from the U.S.-Mexico Border", en *Society & Natural Resources: An International Journal*, Núm. 7, 2008, pp. 556-568.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignación y esperanza*. España: Alianza Editorial, 2012.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CFLAD (*Center For Law And Democracy*), *Global Right to Information Rating*. Disponible en web: <http://www.rti-rating.org/country-data/>

CIDE-COMAIP. *Métrica de la transparencia 2010*. México: CIDE-COMAIP, 2011.

COLOMBARA L. Ciro y Olmedo B. Juan P. “El control social de la administración y el derecho de acceso a la información. La experiencia chilena”. En Blanton, Villanueva y Doyle (coords.) *Derecho de acceso a la información pública en América*. México: Origami, 2003.

CRESPO, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación-Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados, 2002.

CUNILL Grau, Nuria. “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo se construye viabilidad” en *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*, Núm. 8. Chile: Universidad de Chile-Instituto de Asuntos Públicos, 2006.

CURRIE, Ian & Klaaren, Jonathan. “An Update on Access to Information in South Africa: New Directions in Transparency”. En *Freedom of Information Review*, Núm. 107, 2003, pp. 72-77.

DAHL, Robert. *Who Governs?: Democracy and power in an american city*, New Haven: Yale University Press. 1963.

DESANTES, Guanter J.M. *Fundamentos del derecho a la información*. Madrid: Confederación Española de Caja de Ahorros, 1977.

DE LA GARZA, T. E., “Introducción”. En *Trabajo no clásico, organización y acción colectiva. Tomo I*. Coord. De la Garza. México: Plaza y Valdés – Universidad Autónoma Metropolitana, 2011.

_____. “Sindicatos”. En *Léxico de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000^a Disponible en web: <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/publicaciones/capituloslibros/sindicatos.pdf>

_____. Las deudas pendientes del sindicalismo mexicano. En *El Cotidiano*, Núm. Marzo–Abril de 2000b, pp. 81–89.

DEL CASTILLO, Arturo. *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación, 2013.

DÍAZ MIRÓN Álvarez, Luis Manuel. “La representatividad y legitimidad sindical”. En *Revista Latinoamericana de Derechos Social*, Núm. 20. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Enero–junio de 2015, pp. 113–124.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DUVERGER, M. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.

FERRAJOLI, L. "Sobre los derechos fundamentales". En *Cuestiones Constitucionales*, Núm. 15. México: IJ-UNAM. Julio-septiembre de 2006, pp. 116-117.

FLORES-TREJO, Eduardo. *Perfeccionamiento y clasificación de las leyes de transparencia y acceso a la información*, documento presentando en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD-Santiago, 18 al 21 de octubre, 2005.

FOX, Jonathan. *El derecho a saber, ¡hagámoslos valer!*, México: Unicam-Sur, 2009a.

_____. "Rural democratisation in Mexico's Deep South: Grassroots Right-to-Know Campaigns in Guerrero". En *Journal of Peasant Studies*, Vol. 36, No. 2, 2009b. Disponible en web: <http://ssrn.com/abstract=1830292>

Freedom House. *Freedom in the World 2015*. Washington: Freedom House, 2015. Disponible en web: https://freedomhouse.org/sites/default/files/01152015_FIW_2015_final.pdf

FREIDENBERG F. Y Došek T. "La selección de candidaturas presidenciales en México. Una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos". En *Política y gobierno*, Núm. 2, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Julio-diciembre de 2016, pp. 365-408.

GARRETT, R. K. "Protest in an Information Society: A Review of Literature on Social Movements and New ICTs". En *Information, Communication, and Society*, Vol. 9, Núm. 2, 2006, pp. 202-224.

GAUSUL Hoq, Kazi Mostal, "Role of information for rural development in Bangladesh: a sector-wise review". En *Information Development*, junio, 2012, pp. 294-310.

GRAMJO Valdés, René Silvio. *El derecho de acceso a la información: Análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala*. Guatemala: Norad-Doses, 2003.

GUERRA Ford, Oscar M. *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.

GIMÉNEZ Camacho. L. E. *La transparencia y los derechos laborales*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información, 2008.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GUERRERO, M., A. "El IFAI, el acceso a la información y la transparencia", en José Luis Méndez (coord.) Los Grandes Problemas de México. *Políticas Públicas*. México: El Colegio de México, 2010, pp. 253-300.
- GUERRERO C., S. "Transparencia electoral y gestión de gobierno". En revista *Zócalo*. Núm. 134, abril de 2011. México: Revista *Zócalo*, pp. 55-56.
- HAYES, Michael J. "What Ever Happened to "The Right to Know"?: Access to Government-Controlled Information since Richmond Newspapers". En *Virginia Law Review* Vol. 73, Núm. 6, 1987, pp. 1111-1143.
- HERNÁNDEZ M., Andira. *Equidad de género y democracia interna de los partidos políticos. Políticas partidistas para la inclusión política de las mujeres en América Latina*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- HERNÁNDEZ, Chávez Alicia. *Historia de la Revolución Mexicana, período 1934-1940: la mecánica cardenista*. México: COLMEX, 1979.
- HOLMES, Stephen y Sunstein R. Cass. *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2011.
- IFAI. *10º. Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2012*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2012, p.21.
- INAI. *13er. Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2015*. México: INAI, 2015, pp. 33-41.
- ISUNZA Vera, Ernesto. "El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)". En Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México: FCE, CIESAS, UV, 2006, pp. 275-329.
- JENKINS, R. and Goetz, A.M. "Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India", *Third World Quarterly*, Vol. 20, Núm. 3, 1999, pp. 603-522.
- KIRCHHEIMER O. "El camino hacia el partido de todo el mundo". En *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Kurt Lenk y Franz Neumann (editores). Barcelona: Anagrama, 1980, pp. 328-347.
- KOSACK S. & Fung A. "Does Transparency Improve Governance?", en *Annual Review of Political Science*, julio 2014, pp. 65-87.
- Latinobarómetro. Encuesta 2015. Chile: Cooperación Latinobarómetro, 2015.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LAWSON, Kay. *The Comparative Study of Political Parties*. Nueva York: St. Martin's, 1976.

LÓPEZ Ayllón, Sergio. *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2009.

LÓPEZ Ayllón, Sergio y Haddou Ruiz, Alí Bernardo. "Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México". En *Documentos de trabajo*. CIDE. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.

MANJARREZ Rivera, Jorge. "La construcción de una nueva cultura de la rendición de cuentas y fiscalización superior en las entidades federativas de México". En *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Núm. 55, Mayo-agosto. México: IAPEM, 2003, p. 61.

MARTÍNEZ G. Víctor Hugo. "Partidos políticos y sociedad civil. Paradojas y reveses democráticos". En *Andamios. Revista de Investigación Social*, Núm. 18. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Enero-abril de 2012, pp. 235-262.

MAYER B. Brown P. & Morello-Frosch, R. "Labor-Environmental Coalition Formation: Framing and the Right to Know". En *Sociological Forum*, Vol. 25, Núm. 4, December, 2010, pp. 746-768.

NORONHA, Frederick. "Perils of Knowing: Right to Information Act", 1997. En *Economic and Political Weekly*, Núm. 32, 2001, pp. 3021-3023.

O'DONNELL, Guillermo. "Democracia y Estado de Derecho". En John Ackerman (coord.) *Más allá del acceso a la información*. México: Siglo XXI. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

OSTROGORSKI, M. *La democracia y los partidos políticos*. Madrid: Trotta, 2008.

Parametría. *¿Qué es el IFAI?* México: Parametría, 2012. Disponible en web: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4493

PESCHARD, Jacqueline. *La Ley General de Acceso a la Información Pública: una visión de Estado*. México: Red por la Rendición de Cuentas y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013.

_____. *Boletín 026 – 2 de marzo 2012*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2012. Disponible en web: <http://inicio.inai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI026269.pdf>



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. *Transparencia y partidos políticos*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información, 2005.

PITKIN, Hanna. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1985.

REVELO B. y Sánchez, S. "Sindicalistas y lideresas del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social". En *El Cotidiano*, Núm. 128. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Noviembre–diciembre de 2004, pp. 45–52.

RODRÍGUEZ Zepeda, Jesús. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Cuaderno de Transparencia Núm. 04. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

ROSAGEL, Shaila. Líderes sindicales: el escudo de la impunidad no se rompe. *Sin Embargo*. México. Disponible en web: <http://www.sinembargo.mx/11-03-2016/1634541>

SAÚL, L. *¿Cuánto cuesta la información pública?* México: *El Universal*, 2010. Disponible en web: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/29177.html>

SCHEDLER, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

SIHAG Sidhart & Sihag Siddhant. "Destroying of culture of secrecy: empowermen and dignity thorough right to information: a case study of MKSS in Rajasthan". En *Community Development Journal*, julio, 2009, pp. 382-392.

TEPJF. "Derecho a la información en materia política. Alcances jurídicos de la prerrogativa de los ciudadanos para conocer datos que obren en los registros públicos relativos a los partidos políticos". En revista *Justicia Electoral*, suplemento 6. México: Sala Superior, 2013, pp. 17-19.

TORRES G. J. "La resistencia política en México: sindicalismo, movimientos sociales y convergencia". En *Espiral*, Núm. 52, México: Universidad de Guadalajara. Mayo-agosto de 2011, pp. 201–233.

Transparency International. *Corruption Perception Index 2015*. Disponible en web: <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

_____. *Global Corruption Barometer 2013*. Disponible en web: <https://www.transparency.org/gcb2013>

UDLAP. *Índice Global de Impunidad*. México: UDLAP, 2015, p. 43. Disponible en web: http://www.udlap.mx/cesij/files/igi2015_ESP.pdf



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

United Nations – OHCHR. *Statement of the UN High Commissioner for Human Rights, Zeid Ra'ad Al Hussein, on his visit to Mexico*. Suiza, 7 de octubre de 2015. Disponible en web: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16578&LangID=E>

VERGARA, Rodrigo. *La transparencia como problema*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

VILLAFRANCO Robles, C., Medina Torres, L. E. (coords.). *Entre la libertad de expresión y el derecho a la información: las elecciones de 2012 en México*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México, 2013.

VILLANUEVA, Ernesto. “Los costos del derecho a saber”. En revista *Proceso*, 4 de julio de 2010. Disponible en web: <http://www.proceso.com.mx/81322>

_____. *Derecho de la información*. México: Porrúa – UDG, 2006a.

_____. *Derecho de acceso a la información en el mundo*. México: Porrúa – UDG, 2006b.

WEBER, M. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1944.

ZERMEÑO, F. Domínguez M. & Chávez, A., *El acceso a la información en comunidades marginadas*. México: UNAM – EPADEQ, 2010.



LEGISLACIÓN

México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reforma al artículo 6º. *Diario Oficial de la Federación*, 1997.

México. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*, 2002.

México. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 2015.

CATEGORÍA POSGRADO
MENCIÓN HONORÍFICA

Los organismos públicos de derechos humanos
frente a la clasificación de violaciones graves
de derechos humanos

Salvador Guerrero Navarro



Los organismos públicos de derechos humanos frente a la clasificación de violaciones graves de derechos humanos

Por Salvador Guerrero Navarro

Resumen

El objetivo de este trabajo es señalar las tensiones entre los organismos públicos de protección de derechos humanos y los órganos garantes del derecho de acceso a la información, en los casos donde esté involucrada la excepción a reservar la información sobre violaciones graves de derechos humanos. Se analizan las reservas como mecanismos de restricción de derechos y la naturaleza de los organismos públicos de derechos humanos.

Finalmente, se abordan las posibles problemáticas derivadas de la excepción a las reservas sobre violaciones graves de derechos humanos. La primera problemática es la falta de criterios homologados para determinar la gravedad de una violación; la segunda, es la falta de un órgano competente para la calificación del hecho, y la tercera, son los supuestos en los que entrarían en tensión los dos tipos de organismos.

I. Introducción

La reforma constitucional de 2014 sobre transparencia amplió el catálogo de sujetos que deben cumplir con el derecho de acceso a la información. De igual manera, varios de ellos ya se encontraban obligados a cumplir las disposiciones legales, pero sus decisiones no podían ser revisadas, salvo por la vía judicial. Con el cambio a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución), los organismos públicos de protección de derechos humanos se encuentran bajo el escrutinio de los organismos garantes del derecho a la información.

Esta interacción debe traducirse en mejorar las garantías del derecho de acceso a la información pública. No obstante, el propósito de este trabajo es señalar las posibles



tensiones entre los organismos de derechos humanos y los órganos garantes de derecho a la información, frente a casos de violaciones graves de derechos humanos.

Con esa finalidad, se hará una explicación de las causas que motivan la clasificación de la información pública, así como los mecanismos teóricos y legales que justifican las reservas. De esa forma, se explicará la excepción a las reservas cuando se trata de información sobre violaciones graves de derechos humanos.

Posteriormente, se abordará la naturaleza de los organismos públicos de derechos humanos y las implicaciones de formar parte de los nuevos sujetos obligados por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En otro apartado serán abordadas las posibles problemáticas derivadas de la excepción a las reservas sobre violaciones graves de derechos humanos. La primera problemática es la falta de criterios homologados para determinar la gravedad de una violación; la segunda, es la falta de un órgano competente para la calificación del hecho, y la tercera, son los casos límite en los que existiría una tensión entre los órganos garantes y los organismos públicos de protección de derechos humanos.

II. La clasificación de información y las violaciones graves de derechos humanos

El derecho de acceso a la información pública se fundamenta en el principio de máxima publicidad, el cual presupone que toda la información en posesión del Estado es pública y se encuentra sujeta a un régimen acotado de excepciones.¹

La publicidad en la actuación del Estado corresponde al modelo de democracia constitucional adoptado por la gran mayoría de países occidentales. En las repúblicas contemporáneas los asuntos de interés público deben estar en pleno conocimiento de la ciudadanía con la finalidad de contribuir al debate. En este sentido, la rendición de cuentas constituye uno de los pilares de la democracia, ya que presenta al pueblo, en su carácter de soberano, la manera en que se ha ejercido la cuenta pública y la forma en que ha garantizado los derechos fundamentales (Bobbio, 2013, p. 37).

En México, el diseño institucional en materia de transparencia se gestó en la transición democrática. A partir de la reforma constitucional de 1977 en la que se garantizó el derecho a la información, se inició la ampliación de los derechos políticos y la participación de manifestaciones políticas opositoras al gobierno (Delarbre, 2008, pp. 90, 91). De tal manera que en México existe un vínculo ineludible entre transparencia y transición democrática.

Después de ello, en 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual creó al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (en adelante IFAI). Y posteriormente, en 2007 se reformó el artículo 6°. de la Constitución para obligar a las entidades federativas a contar con organismos garantes del derecho al acceso a la información y protección de datos personales (en adelante llamados órganos garantes, en el que se incluye el órgano nacional).

El marco regulatorio de la transparencia en México ha sido un referente internacional. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012, p. 51) y el Relator Especial



sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (2011, p. 16) de la Organización de las Naciones Unidas, han enfatizado que México tiene una legislación garantista y que el IFAI contaba con diversas decisiones que consolidaban el ejercicio de este derecho.

Posteriormente, derivado de la reforma constitucional de 2014, se facultó al Congreso de la Unión para expedir una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante Ley General de Transparencia), la cual fue publicada el 4 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*. Uno de los cambios institucionales más importantes fue la creación de un órgano garante del derecho a la información de alcance nacional, denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI). Dentro de su competencia incluye la posibilidad de revisar las resoluciones de los órganos garantes locales.

Como muestra de la amplitud del principio de máxima publicidad, esta legislación contempla un catálogo de información que debe permanecer pública, disponible y actualizada. Anteriormente existían diecisiete obligaciones denominadas de oficio, y con la nueva legislación se contemplan cuarenta y siete para todos los sujetos obligados.

Por lo anterior, es posible desprender que la publicidad de la información en el sistema jurídico mexicano es vasta y consecuente con el principio constitucional de máxima publicidad.

Ahora bien, la información pública puede ser clasificada por dos razones: interés público o interés privado. El interés público es denominado reserva y la protección de intereses privados es llamada confidencialidad. Sobre la confidencialidad, el artículo 116 de la Ley General de Transparencia refiere a la protección de datos personales.

Esta previsión es muy relevante, ya que en el gobierno es común contar con bases de datos personales de particulares con quienes se tiene una relación; baste de ejemplo el sector salud o el ámbito educativo. De acuerdo con la Ley, la información confidencial no puede ser entregada a cualquier persona, salvo a su titular en virtud del derecho de protección de datos personales.

Sobre el interés público respecto al que se puede clasificar la información, existen situaciones en las cuales hay mayor beneficio en no publicar alguna documentación que posea el Estado. No obstante, la reserva puede realizarse, únicamente, por un período acotado de tiempo, que en el caso de la Ley General de Transparencia es de cinco años con posibilidad de duplicar el término.

El régimen acotado de excepción al principio de máxima publicidad implica que las autoridades deben aplicar una prueba de daño. De conformidad con el artículo 104 de la Ley General de Transparencia, esta prueba consta de tres supuestos: (i) la existencia de un riesgo real al interés público, (ii) determinar que es mayor el riesgo de divulgar la información respecto al beneficio de ocultarla y (iii) que la limitación pueda adecuarse al principio de proporcionalidad y represente el medio menos restrictivo; es posible desprender que la prescripción citada está apoyada en el método de la ponderación, que es la manera por la cual muchos órganos jurisdiccionales resuelven la colisión entre principios (Vázquez, 2016, p. 99).



Antes de analizar la proporcionalidad de la que trata la Ley General de Transparencia, se abordará el método de restricción de derechos.² De forma general, los derechos humanos pueden ser restringidos cuando la medida tiene un fin legítimo, esté establecida en una ley, sea idónea, necesaria y proporcional. La Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Interamericana han utilizado este estándar para la restricción del derecho de acceso a la información y la libertad de expresión.³

La legalidad refiere a que las medidas restrictivas, como la clasificación de la información, solo pueden establecerse en normas generales expedidas por el órgano legislativo. Si bien, las leyes tienen un carácter formal y material, en México la clasificación de información solo puede estar en leyes emitidas por el Congreso de la Unión, o bien las legislaturas locales. Es decir, que no podrían establecerse reservas en reglamentos u otros instrumentos legales de menor jerarquía. Al respecto, el artículo 100 de la Ley General indica que la Ley Federal y las leyes locales no pueden contradecir los principios en materia de clasificación.

El fin legítimo requiere que sea acorde en una sociedad democrática. Por ello, los principios que inspiran la legislación en la materia están íntimamente relacionados con el respeto a los derechos humanos, la no discriminación y la rendición de cuentas.⁴

Por su parte, la idoneidad requiere que exista una correlación entre el fin legítimo y el medio utilizado. Y sobre la necesidad, es elegir el medio menos lesivo entre todos los idóneos.

En una lectura de la Ley General de Transparencia podemos indicar que se encuentran implícitos los requisitos de legalidad y fin legítimo. La idoneidad y necesidad de la clasificación de la información no es tan clara, ya que a los sujetos obligados (y en específico a los Comités de Transparencia) no se les permite encontrar otros medios menos restrictivos, sino que al momento de analizar una reserva pasan directamente al escrutinio de la proporcionalidad. En medidas menos lesivas podría incluirse la elaboración de versiones públicas o proporcionar un método alternativo para la modalidad de acceso a la información.

Finalmente, la proporcionalidad en sentido estricto implica que el beneficio de la medida sea mayor que el beneficio de restringir el otro bien. En la Ley General de Transparencia, este requisito puede ser visto como la prueba de daño aludida. La fórmula del peso, que es el método por el cual es decidida la ponderación, implica la asignación de valores a tres elementos. A saber, el grado de importancia de los principios, el peso abstracto y la seguridad empírica de las premisas (Pulido, 2015). Pero estos elementos son dejados por la legislación, o bien, son presupuestos.

Derivado de la Ley General de Transparencia podemos advertir que aun cuando exista una reserva legítima, en la cual se encuentre una causa de interés público para ocultar la información, existen tres excepciones por las cuales debe publicarse: casos de corrupción, crímenes de lesa humanidad y violaciones graves de derechos humanos. Para efectos de este trabajo solo será analizada la excepción de violaciones graves de derechos humanos.



Dicha excepción ya se encontraba presente en la anterior Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual, en el artículo 8, indicaba que no podría invocarse reservas cuando la información versara sobre violaciones graves de derechos humanos.

No obstante, existían dos problemáticas que la Ley no aclaraba: en primer término, no se especificaba cuál era el concepto de violaciones graves de derechos humanos y en segundo lugar tampoco preveía qué autoridad era competente para pronunciarse sobre su existencia.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante Suprema Corte) fue la que resolvió estas controversias en el amparo en revisión 168/2011. Este asunto surgió por la negativa de la Procuraduría General de la República de acceder a la averiguación previa relacionada con la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco.

La Suprema Corte afirmó que reservar las averiguaciones previas atendía al interés general de permitir la persecución diligente de hechos constitutivos de delitos. Pero se reconoció que las violaciones graves de derechos humanos no solo dañan a las víctimas, sino que ofenden a la sociedad en su conjunto y se justifica su publicidad.

Sobre su caracterización, la Corte había desarrollado criterios en el marco de su facultad de investigación, que actualmente pertenece a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante Comisión Nacional). Al respecto estableció que debía comprobarse la trascendencia social de las violaciones a partir de criterios cuantitativos y cualitativos. En la resolución, la Suprema Corte identificó lo siguiente:

El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, videntemente, la combinación de varios de estos aspectos. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011).

Y el criterio cualitativo ha sido casuístico, de tal manera que algunos ejemplos son la participación de diferentes autoridades de varios poderes, o en la que se involucren autoridades federales o locales para afectar los derechos de una persona. También indicó que este criterio cualitativo ha consistido en la entrega de información manipulada o incompleta de tal forma que se impida conocer la verdad.

En la segunda dificultad, sobre la autoridad competente, la Suprema Corte estableció que el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información no podía determinar la existencia de violaciones graves de derechos humanos, ni determinar a los responsables de los hechos, ya que eso correspondería a la Procuraduría General de la República. No obstante, el pronunciamiento del IFAI tendría el carácter *prima facie*, circunscrito a las propias conclusiones de la autoridad investigadora.

Resulta importante indicar que el criterio descrito fue aplicado a la anterior legislación, aunque resulta posible aplicar este mismo estándar al nuevo marco jurídico. Solo hay que acotar que, derivado del nuevo marco jurídico, la Comisión Interamericana



de Derechos Humanos (2015, p. 216) mostró su preocupación sobre el recurso de revisión que puede interponer el consejero Jurídico del presidente de la República ante la Suprema Corte. A su consideración, este podría constituir un obstáculo para transparentar los expedientes en que obren violaciones graves de derechos humanos. Lo anterior, porque existe una práctica reiterada de las autoridades de enmarcar las investigaciones de tortura o desaparición forzada, como acciones de seguridad nacional.

III. Los organismos de protección de derechos humanos como sujetos obligados

Los organismos públicos de protección de los derechos humanos, tienen como antecedente la figura del *ombudsman* escandinavo, que era un funcionario del parlamento encargado de recibir las denuncias de los particulares sobre la legalidad de los actos de las autoridades (Castañeda, 2011).

Actualmente estos organismos tienen como referencia los Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Principios de París), adoptados por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. Este documento agrupa algunas características como su competencia y atribuciones, en las que destaca la presentación de informes o recomendaciones al gobierno. Además, que se insta a contar con garantías para su independencia respecto a los órganos ejecutivos y legislativos.

De manera particular, existen organismos de protección de derechos humanos con competencias cuasi-jurisdiccionales, es decir, que cuentan con la posibilidad de recibir quejas o denuncias de particulares. De tal manera que buscan llegar a un acuerdo amistoso entre la autoridad y la víctima, o bien, emitir una recomendación no vinculante ante actos violatorios de derechos humanos (González Pérez, 2011, p. 106).

En México, el artículo 102, apartado B, de la Constitución obliga al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales a instaurar organismos de protección de derechos humanos que tienen como finalidad tramitar las quejas “en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial Federal de la Federación”.

Los organismos públicos de derechos humanos tienen la facultad de emitir recomendaciones no vinculantes. Y en caso de que una autoridad se niegue a cumplirlas, debe fundamentar y motivar su decisión, por lo que, además, la autoridad puede ser llamada a comparecer ante la Cámara de Senadores o las legislaturas locales, de acuerdo a la competencia de cada órgano.

El trámite de quejas, también llamada función cuasi-jurisdiccional de protección de derechos humanos, es parecida a la tutela en sede judicial. No obstante, los procedimientos ante las comisiones de derechos humanos son más laxos en tramitación, ya que no necesariamente buscan calificar la ilegalidad de la actuación de una autoridad, sino el perjuicio ocasionado a alguna persona⁹ (González Pérez, 2011, p. 103). Como ejemplo de la flexibilidad del procedimiento está la posibilidad de interponer una queja en el plazo de un año de la violación de derechos humanos, y en casos graves o crímenes de lesa humanidad no existe un plazo definido.



El sistema jurídico mexicano prevé la existencia de treinta y tres organismos públicos de protección de derechos humanos: treinta y dos por cada entidad federativa, y un organismo nacional llamado Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Al frente de este organismo se encuentra su presidente, que es elegido por las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, por un período de cinco años.

Por disposición constitucional, todos los organismos locales de protección de derechos humanos deben contar con las medidas necesarias para garantizar su independencia. En el ejercicio de sus funciones cuasi-jurisdiccionales, la Comisión Nacional puede revisar la actuación de los organismos locales.

Ahora bien, a partir de la reforma al artículo 6º. constitucional de febrero de 2014, los organismos públicos de derechos humanos forman parte de los sujetos obligados por la Ley General de Transparencia y se encuentran bajo la jurisdicción de los órganos garantes en materia de transparencia.

Antes de la citada reforma, los organismos públicos de protección de derechos humanos debían cumplir con obligaciones en materia de transparencia, pero no con el procedimiento. En específico, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estaba sujeta al cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia, a partir de ciertos principios y obligaciones comunes con todos los poderes federales, pero se excluía del diseño institucional que solo regulaba a la Administración Pública Federal, así como del procedimiento de acceso a la información. Lo anterior con la posibilidad de adaptar los mecanismos y diseño a las necesidades de la propia Comisión Nacional (Arellano Gault & López- Ayllón, 2008, p. 61 y 62).

El carácter de sujeto obligado con la nueva Ley General de Transparencia implica el acatamiento a diversas disposiciones, entre las que destacan: publicar información de oficio, conformar un Comité de Transparencia y una Unidad de Transparencia. Además, deberán incorporarse a la Plataforma 10 Nacional de Transparencia, medio por el cual los particulares pueden realizar solicitudes de información.

De igual forma, al ser sujetos obligados deberán seguir el procedimiento de acceso a la información. Por lo tanto, si una persona solicita información ante uno de los organismos de protección de derechos humanos y se encuentra inconforme, podrá interponer un recurso de revisión ante el órgano garante.

IV. Tensiones para su implementación

Advierto dos complejidades derivadas de la calidad de sujetos obligados de los órganos de protección de derechos humanos con motivo de las excepciones a las reservas por violaciones graves de derechos humanos. Ambas basadas en las experiencias previas. La primera es la definición de violaciones graves y la segunda corresponde a la autoridad competente en la materia.

a. Definición de violaciones graves

Respecto a la definición de violaciones graves de derechos humanos, un riesgo latente es la discrepancia de criterios entre la Comisión Nacional y el órgano garante.



Actualmente, han tenido resoluciones que son diferentes respecto a la calificación de gravedad.

Antes de analizar ambos criterios, es importante señalar que la investigación de violaciones graves de derechos humanos inició como una facultad otorgada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que posteriormente pasó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el año 2011.

Anteriormente, el artículo 97 de la Constitución indicaba que la Suprema Corte tenía la facultad de investigar la violación grave de alguna garantía individual de oficio o a petición del Ejecutivo federal, las Cámaras del Congreso de la Unión o los gobernadores de los estados. Para el ejercicio de esta facultad, la Suprema Corte emitió el Acuerdo General Número 16/2007.

De manera general, este Acuerdo preveía la creación de una comisión investigadora para elaborar un informe preliminar y que el pleno de la Corte lo discutiera. Se establecía un plazo de seis meses para la integración del informe y le daba amplios poderes a la comisión investigadora para entrevistar, realizar visitas o requerir documentación. Además, podría auxiliarse de los secretarios del Poder Judicial, quienes están investidos de fe pública.

La problemática sobre la determinación de hechos violatorios como graves por parte de la Comisión Nacional es la falta de un criterio cierto y estable. Al respecto es importante señalar que ni la Constitución ni la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señalan los elementos. Solo en el artículo 88 de su Reglamento se señalan algunos ejemplos “como atentados a la vida, tortura, desaparición forzada”. Por lo que podemos indicar que la Comisión Nacional no tiene un procedimiento para el trámite y determinación de violaciones graves de derechos humanos.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe de 2016 sobre la situación de los derechos humanos en México, recomendó que la Comisión Nacional debe actuar de manera uniforme sobre la denominación de violaciones graves de derechos humanos, ya que, de acuerdo con la información registrada, existían casos de tortura que habían sido enmarcados como abuso de autoridad o lesiones. Lo que refleja la falta de consistencia en la definición de violaciones graves.

A partir de la reforma constitucional de 2011, en la que se le otorga la facultad de investigar violaciones graves a la Comisión Nacional, se han emitido cuatro recomendaciones al respecto. Las recomendaciones No. 1VG/2012 y No. 2VG/2014, que versan sobre enfrentamientos entre manifestantes y policías en los estados de Guerrero y Puebla, respectivamente, no indican los criterios utilizados para la determinación de gravedad en los hechos que investigan. Únicamente se limitan a concluir que los hechos son violaciones graves.

Por su parte, las recomendaciones No. 3VG/2015 y No. 4VG/2016, establecen algunas directrices. En sus consideraciones, la Comisión Nacional indicó que deben estudiarse cuatro supuestos: la naturaleza de las obligaciones, la escala o magnitud, el estatus de las víctimas y el impacto de las violaciones. Dichos criterios no son



acumulativos, por lo que uno solo no determina su carácter grave. Además, a criterio de la Comisión Nacional depende del caso en concreto.

En ambas recomendaciones, las violaciones graves se encuadraron en el abuso de la fuerza policial que provocó la privación de la vida, así como ejecuciones extrajudiciales, tanto en Apatzingán como en Tlaxiaco.

Por otra parte, el entonces IFAI en el expediente RDA 1924/14, reiteró la aplicación de los criterios cualitativos y cuantitativos desarrollados por la Suprema Corte y citados *supra*. En este caso, el IFAI analizó la negativa de acceso al expediente sobre las fosas clandestinas en el municipio de San Fernando, Tamaulipas, en 2011, en la que encontraron los restos de 72 migrantes.

Sobre el criterio cualitativo, analizó la participación, tolerancia o aquiescencia de agentes del estado. Al respecto, basado en un informe sobre secuestro de migrantes de la Comisión Nacional, advirtió que en la problemática llegaban a estar involucrados agentes policiales o del Instituto Nacional de Migración. Y sobre el criterio cuantitativo, se refirió a la amplitud, frecuencia y prolongación de las violaciones; por lo que, al revisar las conductas de los agentes del estado y las organizaciones criminales involucradas, se concluyó la multiplicidad de delitos investigados y la magnitud del daño. Además, que se reforzaba por tratarse de un grupo en situación de vulnerabilidad, como los migrantes.

b. Autoridad competente

En este apartado abordaré la problemática de la autoridad competente para determinar violaciones graves de derechos humanos. En primer lugar, indicaré los argumentos en contra de que sea el órgano garante y en segundo lugar los argumentos a favor.

En contra de que sea el órgano garante, la principal razón es que la determinación debe realizarse por un órgano especializado en materia de derechos humanos. Al respecto, la Suprema Corte había indicado que el IFAI tenía la facultad de determinar si hay violaciones graves *prima facie*, basado en las evidencias y el pronunciamiento que realicen otros organismos como los de impartición y procuración de justicia.

De conformidad con el entonces IFAI, el pronunciamiento *prima facie* no implica que el órgano garante señale la existencia de violaciones graves de derechos humanos, o bien que determine la responsabilidad individual o de instituciones. Únicamente es para determinar el acceso o no a un documento en el marco del procedimiento de la Ley (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, 2014).

Ahora bien, debe recordarse que la Suprema Corte ya había indicado que efectivamente el IFAI tenía facultades para pronunciarse *prima facie*, pero “se circunscribirá en las propias conclusiones de la autoridad investigadora, según consten en el expediente de la averiguación previa” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2011, p. 59). Esta previsión no fue incluida en la resolución del expediente RDA 1924/14, por lo que es posible advertir que, con este criterio, el órgano garante aún está sujeto a las determinaciones de la autoridad investigadora.



Otra razón que abona a la preeminencia de la interpretación de otro órgano es el artículo 5 de la Ley General de Transparencia. En este sentido, el artículo 115 de la Ley General de Transparencia indica que no puede ser clasificada como reservada la información que verse sobre violaciones graves de derechos humanos. Pero el artículo 5 del mismo ordenamiento, afirma que no puede ser reservada la información sobre las violaciones graves de derechos humanos y los crímenes de lesa humanidad “de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”.

Lo anterior podría dar pauta a que sea la Comisión Nacional la única autoridad que califique la gravedad de las violaciones de derechos humanos, ya que es competencia derivada del artículo 102 constitucional. De tal manera que un pronunciamiento, aunque fuera solo *prima facie*, podría menoscabar la especialización y autonomía de la Comisión Nacional o los organismos estatales.

Los argumentos anteriores solo demuestran una preocupación sobre la estabilidad de la interpretación actual. Ahora abordaré los argumentos a favor de que sea el órgano garante quien determine la existencia de violaciones graves de derechos humanos, que son la facilidad del procedimiento de acceso a la información y la relativa independencia de los órganos locales de protección de derechos humanos.

Sobre la facilidad del procedimiento de acceso a la información, la Ley General de Transparencia establece un máximo de veinte días para la entrega de información y cuarenta para la decisión del recurso de revisión. En ambos plazos hay posibilidad de duplicar el término por causas justificadas. En contraste, por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no contempla un plazo para terminar con la investigación. Incluso, si atendemos al criterio de plazo razonable,⁵ precisamente las violaciones graves de derechos humanos son sumamente complejas y podría justificarse que pasaran varios años o meses en la investigación.

Y sobre la independencia, tanto el sistema de derechos humanos como el de transparencia, aún tienen muchos retos para contar con autonomía respecto a los otros poderes, principalmente en el ámbito de las entidades federativas. Por lo que respecta a los órganos locales de protección de derechos humanos, Jorge Carpizo (2014) advirtió la injerencia del *ombudsman* nacional en la elección y reelección de los titulares locales. Además, la Comisión Nacional tiene facultad de atracción para las quejas que se tramitan en el ámbito local.

Por lo que toca al sistema de transparencia, en un estudio posterior a la reforma constitucional de 2007 se advirtió que la mayoría de los órganos garantes locales no tenían plena autonomía. En algunos casos existía falta de reconocimiento de autonomía en el marco constitucional, una gran injerencia del Ejecutivo estatal, o bien falta de autonomía presupuestal (Guerra Ford, 2011, p. 68).

Lo anterior puede evidenciar que en el ámbito local ambos organismos carecen de plena autonomía. Por lo tanto, es más sencillo que el INAI pueda conocer de un caso, ya que, ante la inconformidad de un particular en un procedimiento de información en el ámbito estatal, puede iniciar un recurso de reclamación en el ámbito nacional. En contraste, la facultad de atracción de la Comisión Nacional es discrecional.



c. Los casos difíciles

Debo suponer que las tensiones entre los organismos públicos de protección de derechos humanos y los órganos garantes solo se darán en supuestos muy específicos. Debido a que las recomendaciones por cualquier tipo de violación de derechos humanos son públicas de oficio de acuerdo al artículo 74, fracción II de la Ley General de Transparencia, puede advertirse que solo se invocaría una reserva si la investigación estuviera en trámite.

De llegar una solicitud de información sobre el expediente que los organismos públicos de derechos humanos integran, se podrían actualizar los supuestos de reserva contemplados en las fracciones VI, VII, VIII, IX, X, XI o XII, del artículo 113 de la Ley General de Transparencia.⁶ Es decir que el motivo para reservar el expediente fuera poner en riesgo la integridad de la investigación, ya que no ha sido tomada una medida definitiva.

Si un particular solicitara el acceso a un expediente de esta naturaleza ante un organismo de protección de derechos humanos y se invocara alguna causal de reserva, podría interponerse un recurso de revisión ante el órgano garante competente. Para su resolución, el órgano garante deberá determinar la existencia de violaciones graves de derechos humanos de acuerdo con el estándar que juzgue conveniente y pronunciarse *prima facie* sobre la pertinencia del acceso a la información.

Por su parte, el organismo protector de derechos humanos, no puede combatir esa resolución porque de acuerdo con la Constitución, las resoluciones del órgano garante son cosa juzgada para el sujeto obligado. En consecuencia, si el órgano garante confirma la respuesta y niega la información, el peticionario puede acudir al Poder Judicial Federal, o al INAI en recurso de inconformidad si proviene de un órgano local. En consecuencia, el criterio que prevalecerá será el del órgano garante.

V. Conclusiones

De lo anterior es posible concluir que en los casos que se presenten sobre violaciones graves de derechos humanos, serán los órganos garantes quienes fijen el criterio. Aunque muy posiblemente sea el Poder Judicial Federal quien establezca en última instancia el estándar para determinar la existencia de violaciones graves, así como la autoridad competente.

La deficiencia del diseño institucional está dada por la falta de una regulación específica. Además, dejar a criterio de los órganos garantes la excepción a la clasificación de información puede crear incertidumbre entre la población, lo cual podría terminar en un litigio.

La ampliación de sujetos obligados es un gran avance para garantizar el derecho de acceso a la información. Pero ello no debería suponer una carga para los particulares, puesto que llegaría a tecnicarse el procedimiento de acceso a la información, al incorporar a organismos especializados que eventualmente podrían impedir el ejercicio del derecho a la información.



NOTAS

1. Este principio se encuentra recogido en el artículo 6º. apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 8, fracción VI de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
2. De acuerdo con Daniel Vázquez (2016), existen varios test de razonabilidad, que son formas argumentativas en las que el operador jurídico justifica sus decisiones. Por una parte, se encuentra el de restricción de derechos, que se refiere a justificar una medida, y por otra la ponderación, en la que se analiza la colisión entre derechos o principios.
3. La vasta jurisprudencia de la Corte Europea en materia de libertad de expresión y acceso a la información, como en los casos *Sunday Times*, Guerra y otros, o Stoll; son muestra de la aplicación de este método para justificar las restricciones. Y por el lado de la Corte Interamericana, casos como Kimel, Fontevecchia y D'Amico, Herrera Ulloa, así como el célebre caso Claude Reyes, nos indican la preocupación en el ámbito regional de establecer límites claros a la injerencia del Estado en la libertad de expresión y acceso a la información. Los casos citados serán la base de la explicación del estándar internacional.
4. La Sección Segunda del Título Primero de la Ley General indica algunos de los principios con los que deben actuar todas las autoridades. Sin embargo, algunos artículos como el 18 o 19 constituyen auténticas obligaciones para los sujetos obligados. Sobre la distinción entre principios y reglas ver Huerta Ochoa (2007) y Alexy (1988).
5. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado en su amplia jurisprudencia el estándar de plazo razonable de acuerdo con los siguientes cuatro elementos: "a) complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, c) la conducta de las autoridades judiciales y d) la afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso". Ver la resolución del Caso Radilla Pacheco (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009).
6. Desbordaría el propósito del presente trabajo abordar la pertinencia de cada causal de reserva con motivo de los expedientes que investiga un organismo de derechos, por lo que solo apunto que la razón primordial sería el obstáculo en la investigación. Las fracciones aludidas son las siguientes:
"Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: [...]"



NOTAS

- VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;
- VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;
- VIII. 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;
- IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;
- X. Afecte los derechos del debido proceso;
- XI. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;”



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, R. (1988). Sistema Jurídico, Principios Jurídicos y Razón Práctica. *Doxa* (5). Amparo en Revisión, 168/2011 (Suprema Corte de Justicia de la Nación 2011).
- ARELLANO Gault, D., & López-Ayllón, S. (2008). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- BOBBIO, N. (2013). *Democracia y Secreto*. (A. Aureli, & J. F. Fernández Santillán, Trans.) México: Fondo de Cultura Económica.
- CASTAÑEDA, M. (2011). *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos (23 de noviembre de 2009).
- CARPIZO, J. (2014). El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones. En H. V. Ramos, *Cátedra Nacional de Derecho "Jorge Carpizo". Reflexiones constitucionales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Situación de los derechos en México*. Organización de los Estados Americanos.
- _____. (2012). *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*.
- DELARBRE, R. T. (2008). Treinta años de regateos. El derecho a la información desde su discusión inicial. En P. S. Ugarte, *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- HUERTA Ochoa, C. (2007). *Conflictos normativos* (2a. Edición) México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GUERRA Ford, O. M. (2011). *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- GONZÁLEZ Pérez, L. R. (2011). El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México. *Ius. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla* (28).
- PULIDO, C. B. (2015). La racionalidad de la ponderación. En J. L. Fabra Zamora, & L. García Jaramillo, *Filosofía del derecho constitucional. Cuestiones fundamentales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.



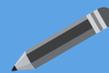
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

RODRÍGUEZ, D. (2014). RDA 1924/14 (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos 20 de agosto de 2014).

Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. (2011). *Misión a México*.

VÁZQUEZ, D. (2016). *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

El derecho de acceso a la información pública
y la transparencia en los nuevos sujetos obligados,
se terminó de imprimir el 13 de noviembre de 2017,
en los talleres gráficos de -----



Tiraje: 500 ejemplares.

La edición y producción estuvo a cargo de la
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.