

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

Universidad Autónoma de la Ciudad de México
Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA DE CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

**LIMITES INSTITUCIONALES DE LOS
MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL
EN EL DISTRITO FEDERAL A PARTIR DE 2008**

T R A B A J O R E C E P C I O N A L

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO
EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

P R E S E N T A

OSCAR JESÚS HERNÁNDEZ COPKA

DIRECTORA DE TRABAJO RECEPCIONAL

MTRA. REBECA REZA GRANADOS

CIUDAD DE MÉXICO
ABRIL DE 2013

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



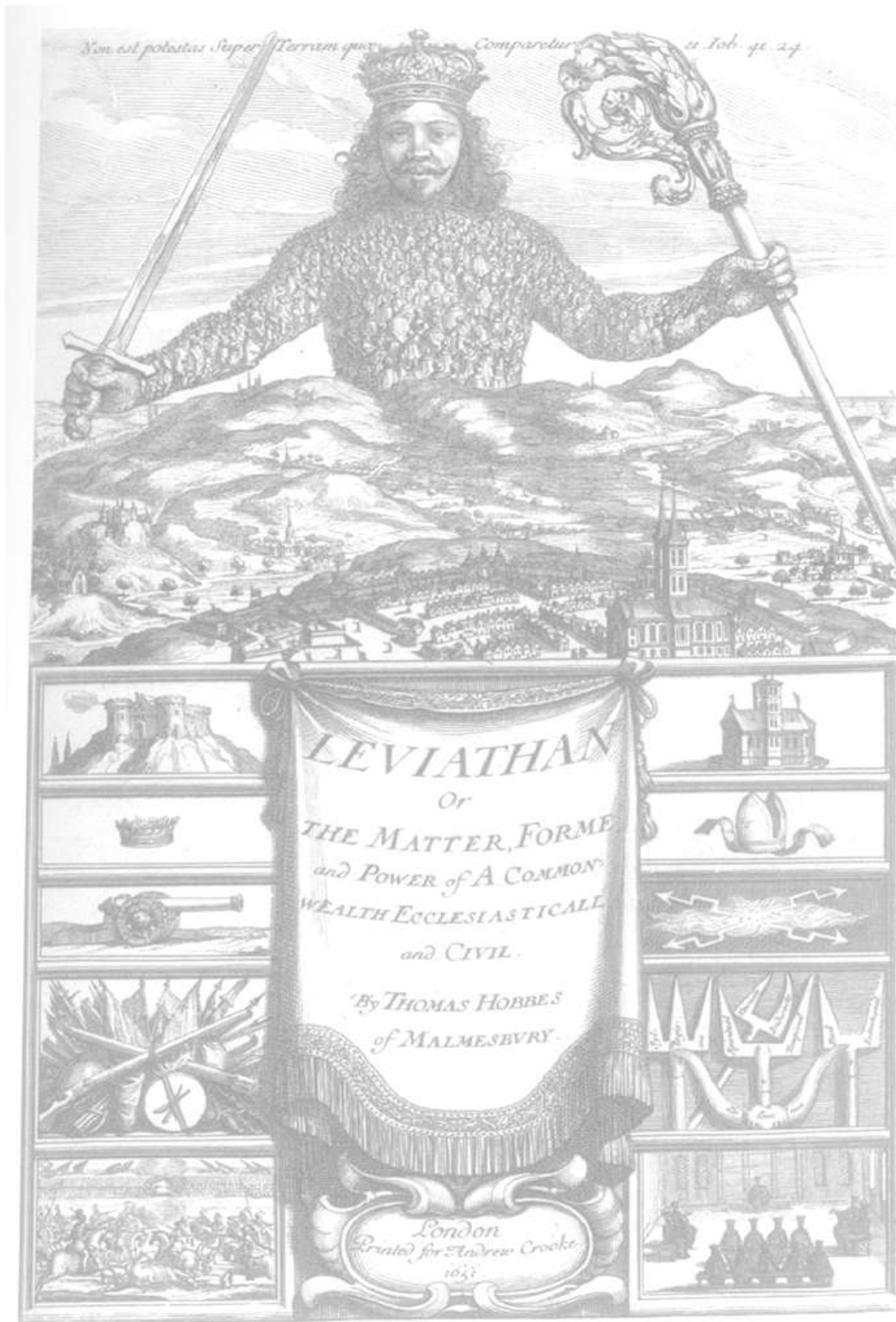
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.



ESTE TRABAJO SE REALIZÓ CON APOYO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO (UACM), EL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES DE LA UACM Y EL INSTITUTO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL DISTRITO FEDERAL (ICYTDF).

DEDICATORIA

¡A LA VIDA! Con todos sus momentos gratos y complicados, porque en ellos siempre existe un aprendizaje para ser mejor cada día.

A lo más sagrado que existe, mi madre, *Josefa Copca Téllez*, quien siempre ha estado y está para apoyarme; por sus desvelos y preocupaciones, por el esfuerzo y empeño. A ti mamá, con todo mi amor.

A la memoria de mi padre, *Josefino Hernández Clemente †* y por esas interminables pláticas que tuvimos y aún extraño.

A mis hermanos, Santos†, Olga, Jacobo e Ivonne; y a mis sobrinos Ismael, Francisco, Daniel, Pablo y Sarafí.

Oscar J. Hernández Copka

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Autónoma de la Ciudad de México por permitirme cumplir esta meta de vida, por el apoyo recibido en mi formación, así como para el desarrollo e impresión de este trabajo.

A los amigos sinceros que siempre han estado, Paola Trejo Sánchez, Giovanna Venegas Mujica, Tabata del Valle, Ana Laura Vázquez, Fernando Valdivia Marín, Sergio Duran, Gabriel Damasio, Alberto Rodríguez Torres, Francisco Sierra, Grisel Martínez Rodríguez, Ketta Zúñiga, Iván Pacheco, Francisco Martínez, Verónica Toscano, Beatriz Barbosa, Antonio Maya, Rodolfo García, Alberto Lara y Victo Clavel, Arianna Arriaga, Alexandra Lozano Zúñiga, Erika García, Iris Gómez Flores, Roberth Gonzales Salas, Alejandra de Gante, Israel Hernández Fragoso, Lucía Amador, Mario Pozo, Romina Mejía, Joanem Castillo, Marcos Velásquez Garduño, Eduardo López Galicia, José Luis Muños Sales, Nohemí Figueroa, Yaxmín Mata, Erick Rodríguez Rincón, Oscar Bautista, Salvador West, Oscar Rosas Castro, y a las nuevas amistades de Casa Libertad, San Lorenzo Tezonco y Cuauhtémoc.

Para aquellos amigos que en el cambio se han despedido intempestivamente, Emmanuel de la Rosa y Lily Serrano.

En especial a Fabiola Peinado, quien me ha acompañado durante gran parte de este tiempo.

A la Mtra. *Julieta Marcone Vega*, profesora de Ciencia Política, porque desde que la conocí en los primeros semestres, confió en mí y me brindó su apoyo y conocimientos.

A la Mtra. *Rebeca Reza Granados*, profesora de Administración Pública, quien me ha apoyado en mi formación profesional y me ha brindado su amistad.

A mis tutoras, Aidée Vargas Monrroy y Mónica Lavín Maroto, porque en estos años me han acompañado.

A mis lectores, la Dra. Gabriela Tapia, Dra. Nivía Marina Brismat Delgado, el Dr. Guillermo Elías Treviño y el Mtro. Gilberto Alvide Arellano, porque sus aportaciones fueron de gran importancia para concluir este trabajo.

A todos aquellos que han estado presente durante esta travesía.

A ustedes, gracias por las enseñanzas.

PREFACIO

Se pone de manifiesto en este ejemplo cuán detestable resulta la calumnia, tanto en las ciudades libres como en cualquier tipo de régimen político, y cómo, para atajarla, se deben emplear cuantos medios se tengan a mano, sin excepción. No puede haber mejor método para cerrarle el paso que emplear la acusación pública, porque tanto como las acusaciones favorecen a la república la perjudican las calumnias, y unas y otras se diferencian en esto: que las calumnias no tienen necesidad de testigos ni de otras pruebas, de modo que cualquiera puede ser calumniado por cualquiera, pero no puede, en cambio, ser acusado, porque las acusaciones necesitan el apoyo de pruebas verdaderas y de circunstancias que demuestran lo fundado de la acusación. Los hombres son acusados ante los magistrados, ante el pueblo, ante el consejo; son calumniados por las plazas y los portales. Se emplea más la calumnia donde se usa menos la acusación o en las ciudades que no la tienen prevista en sus ordenanzas. Por eso, el que organiza una república debe establecer causas legales para que se pueda acusar públicamente a cualquier ciudadano, sin ningún miedo, sin ninguna consideración, y hecho esto y observado escrupulosamente, debe castigar duramente a los calumniadores, los cuales no pueden quejarse si son castigados, habiendo lugares abiertos donde podían hacer oír los cargos que iban difundiendo calumniosamente por los pórticos.

Nicolás Maquiavelo, Discursos sobre la primera década
de Tito Livio, Madrid, Alianza, 2003, pp. 57-58.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	
NEOINSTITUCIONALISMO COMO PERSPECTIVA DE ANÁLISIS	7
1.1 EL CONCEPTO DE INSTITUCIONES	12
1.2 INSTITUCIONES PRESUPUESTALES	14
1.3 ACTORES INSTITUCIONALES	16
1.4 LOS PROBLEMAS QUE ATIENDEN LAS INSTITUCIONES	19
1.5 MARCO METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL	21
CAPÍTULO II	
ACCOUTABILITY Y PUBLICIDAD EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO	27
2.1 ESTADO Y DEMOCRACIA INSTITUCIONAL	30
2.1 Concepto de Estado.....	30
2.2 Democracia institucional.....	32
2.3 Calidad de la democracia.....	35
2.2 ACCOUTABILITY	37
2.2.2 La información en la <i>Accountability</i>	44
2.3 LA PUBLICIDAD: TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN	45
2.3.1 Transparencia y acceso a la Información.....	48
2.3.2 El problema de la Información Asimétrica.....	49
2.3.3 La información como bien público.....	51
2.3.4 La Información como derecho.....	53
2.3.5 La información como política: una posible solución a la asimetría.....	55
2.3.6 Transparencia y acceso a la información en el manejo de los recursos públicos.....	56
2.4 CRÍTICA A LA PUBLICIDAD	58
2.4.1 Uso político de la información gubernamental.....	58
2.4.2 Crítica organizacional y los fallos de la transparencia.....	59
2.4.3 Limitaciones del ciudadano.....	62
CAPÍTULO III	
ENTORNO POLÍTICO: TREINTA AÑOS DE NEGOCIACIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO	65

3.1 EL PROBLEMA DE LA OBSCURIDAD Y MANEJO POLÍTICO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO	67
3.1.1 Centralización financiera.	68
3.1.2 Partidas secretas.	70
3.2 ENTORNO POLÍTICO RUMBO A LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO.	73
3.2.1 Comienzo el camino hacia el acceso a la información.	73
3.2.2 Cambio de rumbo: la transformación de las prácticas.	77
3.2.3 Acuerdos políticos y el nuevo orden institucional.	81
3.3 ACTORES INTERNACIONALES Y EL INTERÉS POR LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL.	92
3.3.1 Información y Derechos Humanos.	93
3.3.2 Información y asociaciones internaciones de prensa.	95
3.3.3 Información y organismos político-financieros internacionales.	96
CAPÍTULO IV	
ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL EN EL DISTRITO FEDERAL	101
4.1 CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN POLÍTICO DE EXCEPCIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SUS ASPECTOS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL ...	104
4.2 ARREGLO INSTITUCIONAL SOBRE LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL EN DISTRITO FEDERAL.	112
4.3 MODELO DE INTERACCIÓN EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL	115
4.3.1 Proceso para el acceso a la información.	115
4.3.2 Constelación de actores y modelo de interacción en el acceso a la información. .	119
4.4 MODELO DE INTERACCIÓN PARA LA RESTRICCIÓN AL DERECHO Y A LAS OBLIGACIONES	123
4.4.1 Información restringida.	123
4.4.2 Información documental valida.	126
4.5 MODELO DE INTERACCIÓN EN LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL.	128
4.5.1 Planeación de la gestión.	130
4.5.1.1 Sistema de planeación.	131

4.5.1.2 Constelación de actores y modelo de interacción en la transparencia de la planeación.	135
4.5.2 Ingresos Públicos.	137
4.5.2.1 Proceso de estimación, aprobación y recaudación de Ingresos.	138
4.5.2.1 Constelación de actores y modelo de interacción en la transparencia de la gestión de los ingresos.	142
4.5.3 Gasto Público.	146
4.5.3.1 Proceso de diseño, aprobación ejecución del presupuesto.	147
4.5.3.2 Constelación de actores y modelo de interacción en la transparencia de la gestión en los gastos público.	154
4.5.4 Control y Fiscalización.	160
4.5.4.1 Proceso de elaboración y revisión de la Cuenta Pública.	163
4.5.4.2 Constelación de actores y modelo de interacción en la transparencia de la gestión en sobre control y fiscalización de los recursos.	165
A MANERA DE CONCLUSIONES.	173
BIBLIOGRAFÍA.	183
ANEXOS.	195

ÍNDICE ILUSTRACIONES

Cuadro 1. Año de aprobación de las leyes de acceso a la información en México	85
Cuadro 2. Contenido del artículo 6° constitucional sobre el acceso a la información	91
Cuadro 3. Instrumentos internacionales que tratan el derecho a la información	94
Cuadro 4. Postura de las asociaciones internacionales de prensa, con respecto a la información	96
Cuadro 5. Reformas del diseño institucional del sistema de gobierno de aceptación del DF	105
Cuadro 6. Sistema político de excepción para el Gobierno del DF	107
Cuadro 7. Solicitudes de Información Registradas en el INFO-DF entre 2008 y 2010	119
Cuadro 8. Fuente de ingresos del Distrito Federal	141
Cuadro 9. Agencias gubernamentales que ejercen recursos de la Hacienda Pública del DF	152
Cuadro 10. Índice de cumplimiento de obligaciones de transparencia de los portales de internet de los órganos del Distrito Federal entre 2008 y 2010	169
Cuadro 11. Perfil de los solicitantes de acceso a la información en el DF	180
Esquema 1. Dimensiones para el análisis institucional	11
Esquema 2. Marco explicativo básico	24
Esquema 3. Dimensiones de <i>accountability</i>	40
Esquema 4. Dimensiones de las finanzas públicas	112
Esquema 5. Procedimiento de acceso a la información gubernamental en el DF	116
Esquema 6. Modelo de interacción para el Acceso a la Información	120
Esquema 7. Modelo de interacción para la transparencia en la planeación de la gestión	136
Esquema 8. Proceso de elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos del DF	139
Esquema 9. Modelo de interacción para la transparencia en la gestión de los Ingresos	144
Esquema 10. Proceso de elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos en el DF	150
Esquema 11. Modelo de interacción para la transparencia en la gestión de gastos	155
Esquema 12. Proceso de elaboración y aprobación de la Cuenta Pública del DF	164
Esquema 13. Modelo de interacción para la transparencia de la gestión en la fiscalización	166
Gráfica 1. Estructura de los ingresos públicos por nivel de gobierno	70
Gráfica 2. Asignación presupuestal a las Partidas Secretas de 1983 a 1999	72
Gráfica 3. Ingresos financieros del Distrito Federal 2002-2011	143
Gráfica 4. Distribución del gasto en el Distrito Federal de 2002 a 2011	154

INTRODUCCIÓN

En las décadas recientes las sociedades democráticas se han ocupado en lograr mayor eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental, por lo cual se han institucionalizado nuevos mecanismos de control y vigilancia encaminados a fortalecer los esquemas de *accountability*, sobre todo en aquellos aspectos relacionados con el manejo de los recursos público, frente a la opacidad, el manejo discrecional del presupuesto y la corrupción en el gobierno.

Se ha argumentado ampliamente, desde el ámbito internacional, la necesidad de disciplinar las finanzas públicas en los países en vías de desarrollo como mecanismo para generen confianza y revitalizar la desgastada gestión pública, especialmente en el ámbito local que se enfrenta hoy en día a un contexto global que impone parámetros en la atención de los asuntos públicos y además exige información oportuna para la toma de decisiones.

Como se plantea en los debates teóricos del Estado y de la economía, la *información asimétrica* y la *limitada capacidad cognitiva del individuo* (racionalidad limitada) son problemas inherentes del intercambio y las relaciones sociales. Las instituciones públicas, entendidas como reglas formales, buscan mitigar esos problemas al proveer orden, distribuir responsabilidades y reconocer actores para reducir la incertidumbre y formalizar garantías en el marco de acción, por ello, en un contexto democrático es indispensable contar con instituciones socialmente eficientes que cumplan con su objeto.

El problema de la opacidad en la gestión de los recursos y su manejo discrecional, han sido fenómenos recurrente en el gobierno hegemónico priista que tuvo México durante la mayor parte del siglo XX. Durante muchas décadas el gobierno federal, así como los gobiernos estatales y municipales fueron cajas negras donde los funcionarios electos y designados realizaban sus actividades lejos del escrutinio público; la consecución lógica ha sido el incremento del descontento y desconfianza del ciudadano en su gobierno, un gobierno incapaz de respetar el pacto constitucional que establecía someros instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas, que al estar cooptados por el propio gobierno, hacían posible transformar o sancionar los abusos del poder.

En México, desde 1987 se comenzó a discutir los alcances del derecho de acceso a la información a partir de la reforma constitucional, sin embargo, los intereses de grupo y los acuerdos informales de los actores gubernamentales facilitaron interpretaciones *ad hoc* de este derecho, prolongando el arreglo institucional para regular el precepto constitucional, limitando su alcance a la comunicación social del gobierno y la propaganda política.

Sin embargo, esa complicada empresa despuntó en la década de los noventas, porque se dio un cambio importante el debate sobre el *derecho a la información* a partir de que un Juez en materia administrativa y la Suprema Corte de Justicia de la Nación dieron nuevas interpretaciones jurídicas sobre el tema, permitiendo redimensionar el acceso a la caja negra. Con la transición partidista en México, tanto el gobierno como el sector social y académico, replantearon los alcances del acceso a la información gubernamental, lo que derivó en la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2001.

La nueva etapa de transparencia y acceso a la información gubernamental permeó los tres niveles de gobierno y sus organizaciones, y sirvió de experiencia para evidenciaron la necesidad de establecer, desde el pacto constitucional, elementos mínimos para homologar los contenidos de los arreglos institucionales que en lo particular se habían establecido a nivel federal y estatal. La reforma constitucional de 2006 amplía el contenido del artículo 6º en materia de información y es la solución planteada desde la federación para reducir las brechas existentes en los diseños institucionales de las leyes estatales de transparencia y acceso a la información y sus los mecanismos operáticos.

En este sentido, el acceso a la información gubernamental, como derecho político del ciudadano, se ha planteado como la puerta de entrada a la rendición de cuentas; porque el ciudadano, las asociaciones civiles y los propios fiscales, requieren información sobre la operación del gobierno para sancionar su actuación. En materia presupuestal, el acceso a la información se inserta en una red institución del estado con una larga tradición en su aplicación, para generar nuevas dinámicas derivadas de los arreglos instituciones sobre el acceso a la información que buscan posicionar al ciudadano como actor relevante en los procesos políticos y técnicos que tienen lugar en la caja negra del estado.

Esta investigación se enfocada a analizar el diseño institucional de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Distrito Federal aprobada en el 2008; para identificar los vínculos formales que establece con las principales instituciones presupuestarias que rigen los procesos presupuestales en el Distrito Federal, que son regulados por el Estatuto de Gobierno y las leyes orgánicas de la Administración Pública, la ALDF y la Contaduría Mayor de Hacienda, así como por el Código Financiero, los Decretos de Presupuesto de Egresos las Leyes de Ingresos.

Centrar esta investigación en el acceso a la información y la transparencia de la gestión de los recursos públicos se deriva del hecho que la propia legislación en la metería establece como criterio nodal para definir los alcances y límites institucionales de la transparencia y el acceso a la información, el uso de recursos público.

La **Pregunta de investigación** que aquí se plantea es ¿Los mecanismos institucionalizados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en 2008 transforman las dinámicas de interacción en las cuatro fases presupuestarias que se sustentan en la red de instituciones en Distrito Federal, para garantizar el derecho político a la información pública y las obligaciones administrativas de transparentar la gestión gubernamental?

La **Hipótesis principal** de este trabajo plantea que si se vinculan los mecanismos institucionales de transparencia y acceso a la información establecidas de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal de 2008, con el entramado de instituciones presupuestarias que configuran la Hacienda Pública de este ámbito local, se establecen las condiciones formales que transforman los *modelos de conducta* de los actores para generar las condiciones y así garantizar que el ciudadano pueda ejercer su derecho político a la información, y las agencias gubernamentales cumplan con su obligaciones administrativa de transparentar la gestión.

Como hipótesis secundaria se plantea que sí el diseño institucional de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal del 2008 concebida como una institución política, cuenta con un esquema de *enforcement (hacer cumplir)*, será socialmente eficiente, de lo contrario será una simulación, a través de acciones cosméticas, que no contribuye con el esquema de *accountability societal*.

Para abordar este tema, el presente trabajo tiene como **Objetivo General** analizar los mecanismos institucionalizados de transparencia y acceso a la información que definen un modelo de comportamiento formalizado a partir de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal* de 2008, la cual establece una constelación de actores y un modelo de interacción que responde al interés ciudadano de conocer lo que ocurre en la gestión presupuestal que realiza el gobierno local; así como su vinculación con la red de instituciones presupuestarias que definen los procesos de Planeación de la gestión pública; elaboración, aprobación y ejecución de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; y el proceso de fiscalización.

Para el análisis del diseño institucional se ha explorado una estrategia metodológica en el que se da prioridad al análisis normativo, pero sin abstraerlo del análisis positivo, retomando el Marco explicativo básico de Fritz W. Scharpf (1997) centrado en los actores para ofrecer una guía que permita explicar las políticas públicas y las redes sectoriales de intereses entre burócratas, políticos y actores sociales (*policy networks*) asumiendo, como explica Douglass North, que las instituciones determinan modelos conductuales que influyen en las percepciones, preferencias y estrategias de los actores.

El argumento para emplear este modelo de análisis parte de la necesidad de dotar de contenido práctico a la idea abstracta de la transparencia y el acceso a la información (Arellano, 2007), ya que las elecciones o curso de acciones que los actores realizan, corresponden a un conjunto de restricciones formales e informales, siendo las formales aquellas reglas escritas, y las informales, los acuerdos implícitos que los individuos han establecido de manera voluntaria y cotidiana (Valdés, 1997).

A partir de la estrategia metodológica empleada, las categorías analíticas empleadas son: *constelación de actores, red de instituciones, entorno de las políticas, modelo de interacción, arreglo institucional, actores, constelación de actores* e instituciones. Para lo cual se desarrollan los conceptos de *Acceso a la Información y Transparencia en la gestión gubernamental*, que responden a lógica particular; *instituciones políticas e instituciones presupuestales, Enforcement, stakeholders, Incentivos selectivos negativos y Accountability*.

Siguiente el planteamiento metodológico, para llevar a cabo esta investigación se ha realizado una investigación de carácter exploratorio sobre los debates filosóficos y teóricos del papel de

la información pública y la confianza ciudadana en el contexto del estado moderno; así como un trabajo documental con fuentes secundarias para conocer los antecedentes próximos de la institucionalización de de la Transparencia y el Acceso a la Información en México. Para dar paso al análisis institucional de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Distrito Federal aprobada en 2008, empleando una matriz analítica que permite identificar los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental en materia de transparencia, las obligaciones, los actores, los incentivos selectivos positivos y negativos, y el *enforcement*.

La estructura del trabajo que aquí se presenta se organiza en cuatro capítulos, en el Capítulo I *Neoinstitucionalismo como perspectiva de análisis* se presenta la discusión teórica el concepto de instituciones, los problemas en el diseño y el cumplimiento, así como el papel que juegan en la sociedad contemporánea (O'Donnell, 2008) al reducir la incertidumbre y dar sentido a las acciones que los individuos realizan (North, 2006); además se exponen los aspectos metodológicos del análisis que se realiza a partir del modelo explicativo básico de Scharpf.

En el Capítulo II *Accountability y Publicidad en el Estado Democrático de Derecho* se expone el concepto de Estado y Democracia institucional; posteriormente se revisa la discusión teórica sobre la información pública como un elemento de la *accountability* (Andreas Schedler, 2009); y también presentan un mapeo del papel de la información en el contexto democrático y las principales críticas al principio de máxima publicidad en la administración pública.

En el Capítulo III *Antecedentes y Contexto: treinta años de negociaciones para el acceso a la información en México*, se aborda el problema de la opacidad y el manejo político de los recursos públicos en México tomando en cuenta dos indicadores: Concentración presupuestal y Partidas secretas. Posteriormente se aborda *el debate nacional hacia el acceso a la información* que comenzó en 1978 con la reforma constitucional al artículo 6º y el primer arreglo institucional sobre transparencia y el acceso a la información a nivel federal en 2002 y su influencia en los arreglos locales (López-Ayllón, 1984, 2001 y 2005). Por último, en este capítulo se revisan las posturas adoptadas por los organismos de Derechos Humanos, de prensa y político-financieras sobre *la información gubernamental en el contexto internacional*.

El Capítulo IV sobre el *Análisis institucional de la transparencia de la información presupuestal en el Distrito Federal* se describe las *características del régimen político de*

excepción para el Distrito Federal haciendo énfasis en el problema de la información presupuestal, además se abordan las características del arreglo institucional sobre la transparencia y el acceso a la información pública del Distrito Federal de 2008, a partir del cual se analizan *los modelos de interacción sobre la transparencia de la información presupuestal* en las cuatro etapas que conforman el proceso presupuestario: planeación de la gestión, ingresos, gasto y fiscalización, así como la constelación de actores y los modelos de interacción que se definen con ese arreglo institucional.

En la última parte de este trabajo se exponen los hallazgos que se derivan del análisis realizado durante esta investigación y que permiten comprobar la hipótesis primaria y secundaria que se ha planteado. El diseño institucional de la Ley de TAIDF aún cuando ofrece un modelo particular de interacción no proporciona los elementos necesarios para lograr sus objetivos. Los mecanismos institucionalizados aunque inciden en los procesos presupuestales, estos son insuficientes para transparentar de fondo la gestión presupuestal.

Así mismo, se señala que aún cuando la Ley de TAIDF se plantea como un mecanismo de *accountability* horizontal societal que reconoce al *ciudadano* como el *principal*, empero, no cuenta con mecanismo para hacer valer esa posición. Además, el arreglo institucional no otorga facultades de *enforcement* al INFO-DF quien solo se encarga de exponer el incumplimiento mediante indicadores de evaluación cuantitativa; insuficiente para sancionar los abusos del poder o la corrupción. Por último, se plantean una serie de recomendaciones encaminadas hacer de la transparencia y el acceso a la información un mecanismos real de control presupuestal.

CAPÍTULO I

NEOINSTITUCIONALISMO COMO PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

Sólo instituciones políticas justas pueden propiciar una sociedad justa.

John Rawls, 2010

En la actualidad se ha construido un consenso en torno a la importancia que tienen las instituciones en la sociedad contemporánea, porque con ellas se reducen los costos de transacción, se definen los regímenes de autoridad, los derechos de propiedad y las reglas del juego político, económico y social (Eggertsson, 1995; Nelson y Sampat, 2001), es decir, establecen los espacios y límites de acción de los actores que buscan resultados óptimos para satisfacer sus interés propios o colectivos. Pero también las instituciones representan los ámbitos de desconfianza ciudadana como lo argumenta O'Donnell, Schedler y Ackerman, y los problemas de la acción colectiva y de cooperación estudiados por Olson, Ostrom y Shepsle y Moncher.

Las instituciones no son entes monolíticos ni homogéneos, pues como se ha señalado desde la filosofía política con el Marqués de Montesquieu (1689- 1755) y *El Espíritu de las leyes*, hasta los estudios sobre los procesos decisionales de los gobiernos de Fritz W. Scharpf (1997) con *Games real actors play*, las leyes varían entre sociedades y momentos históricos, siendo el Estado moderno la organización política constituida para dar cauce al diseño y mantenimiento de las instituciones públicas que fijar las reglas del juego, permiten y sustentan la elaboración de políticas públicas y facilitan el desempeño de los sistemas económicos, sociales y políticos (Ayala Espino, 2004).

Ha sido en la política internacional y en el ámbito académico donde se ha debatido ampliamente el papel del Estado moderno tras el fracaso económico del Consenso de Washington. Este tema ha sido atendido por Douglass North (1996), Oliver Williamson (1990), Elinor Ostrom (1993), Powell y Di'Maggio (1999), quienes han desarrollado un complejo aparato teórico y metodológico de análisis y estudio de las instituciones políticas en un contexto de mercado.¹ Este enfoque ha sido influenciado por el pensamiento liberal para

¹ Para David Apter (2001) el institucionalismo (o viejo institucionalismo) es un enfoque excluyente que permeó el análisis comparado hasta después de la segunda guerra mundial, y pone su énfasis en cómo evolucionaron las leyes y la constitución, en los diferentes Estados. En cambio, el nuevo institucionalismo, señala Arturo del Castillo (1997), es una etiqueta que se utiliza para catalogar una pluralidad de enfoques en distintas disciplinas, que carecen de homogeneidad metodológica, y tiene sus raíces en las aportaciones hechas por el Institucionalismo de Philip Selznick (1949, 1957), y “[...] comparten el escepticismo con respecto a los modelos de organización

explicar los procesos decisionales en los sistemas políticos (Parra, 2005), a partir del análisis de los acuerdos formales e informales que fija el modelo normativo que influye en el comportamiento de los actores políticos y sociales.

El *nuevo institucionalismo*, desde la Ciencia Política, dice Vidal de la Rosa (2006), ha servido para explicar el papel que tiene las instituciones en la configuración de los intereses, motivos y prácticas que se presentan en los Estados democráticos. Cabe resaltar que el *nuevo institucionalismo* como disciplina analítica no se queda en el pacto constituyente del estado, sino por el contrario va más allá, pues estudia la red de instituciones o sistema jurídico en el *Estado democrático de derecho*, el cual es entendido por John Rawls (2010) como el *orden coercitivo de normas públicas que está dirigido a personas racionales con el propósito de regular la conducta y asegurar el marco para la cooperación*.² Con el propósito de “[...] definir la forma en que el jugador se desarrolla. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategias y coordinaciones; mediante intervenciones limpias y a veces muy sucias (North, 2006: 15).

Siguiendo esta línea, se asume que *las instituciones* son el resultado del juego consciente de actores con preferencias particulares, además representan la ruta del dialogo para conformar las condiciones que permitan un buen gobierno en el marco de la convivencia liberal y democrática de derechos, donde, señala Guillermo O’Donnell, “[...] todos, incluso los que no son ciudadanos políticos (extranjeros, en particular), son considerados como agentes y se supone deben ser tratados como tales por las reglas legales que regulan las relaciones civiles y sociales” (O’Donnell, 2004: 40). Es decir, las instituciones dan certeza ante los conflictos y garantías para el ejercicio de los derechos humanos (Rothstein, 2001), contribuyendo a evitar una *tragedy of the commons* (tragedia de los comunales) (Hardin, 1982; Ostrom, 1992).³

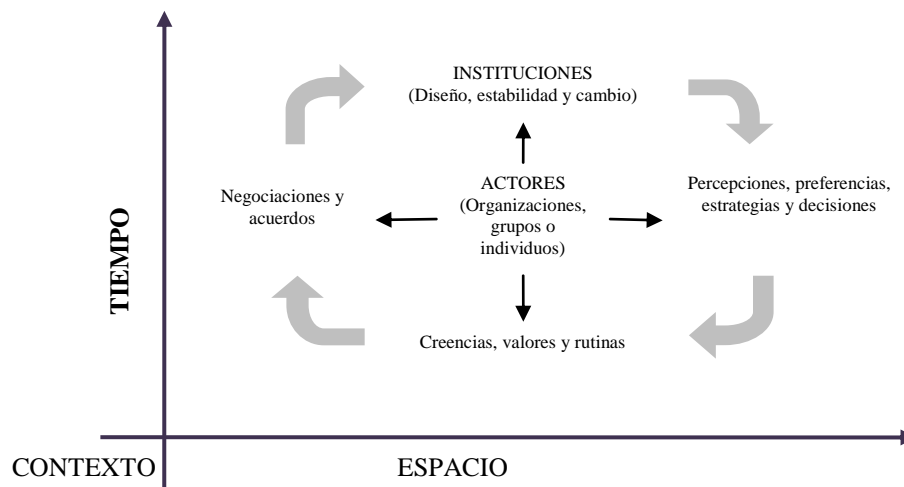
basados en los actos racionales y cada uno considera la institucionalización un proceso dependiente del Estado que hace a las organizaciones menos racionales instrumentalmente al limitar las opciones que pueden seguir”. (Powell y Di’Maggio, 2001; 46). El nuevo institucionalismo flexibiliza los supuestos del viejo institucionalismo, el racional choice y los modelos racionalistas de la economía. (Mariscal, 2008).

² Para Rawls existe una importante distinción jerárquica entre regla única o grupo de reglas, las cuales conforman, en un segundo nivel, una institución, para dar paso en un tercer nivel a la estructura básica del sistema social en conjunto.

³ Rawls advierte que “Las reglas de juego y las de las asociaciones privadas también van dirigidas a personas racionales para formar sus otras sus otras actividades. Dado que esas reglas son claras o justas, entonces, una vez que los hombres han entrado en estos acuerdos y aceptan los beneficios resultantes, las obligaciones que aparecen constituyen una base para legítimas expectativas (Rawls, 2010: 222).

Dentro del enfoque neoinstitucionalismo existen escuelas con posturas encontradas, principalmente sobre la relación de las variables que explican del papel de las instituciones en la sociedad moderna. Cristina Zubriggen (2006) señala que hay escuelas que ven como variable independiente a las instituciones porque moldean las creencias, valores y rutinas; pero también están las escuelas que ven como variable explicativa del diseño institucional a esas creencias, valores y rutinas, siendo las instituciones las que en todo caso moldean las percepciones, preferencias, estrategias y decisiones que los actores toman en contexto inciertos.

Esquema 1. Dimensiones para el análisis institucional



Fuente: Elaboración propia con base en Zubriggen, 2006) y North, 2006.

Si bien, este debate ha aportado nuevos elementos de estudio desde las particulares visiones analíticas, es importante señalar que persisten convenciones que enumera Vidal de la Rosa (2006): 1) el retorno de las instituciones políticas significa identificar la política en las instituciones, 2) ante la definición de instituciones, implica un retorno del Estado, 3) el intento de caracterizar las reglas institucionales de manera más o menos explícita y formal.⁴

⁴ Para ver más sobre los enfoques del nuevo institucionalismo, véase Godofredo Vidal de la Rosa (2006) “Capítulo 4. El neoinstitucionalismo y la ciencia política en La Ciencia Política Estadounidense: Trayectoria de una disciplina. México: UAM-Miguel Ángel Porrúa. Pp. 107-126; Guillermo Farfán Mendoza (2007) “El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales” en Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial. Primera semana, año/vol. 3 núm. 001. México, pp. 87-124; y Gonzalo Caballero Miguez (2007) “Nuevo institucionalismo en Ciencia Política, Institucionalismo de Elección Racional y Análisis político de costos de transacción: una primera aproximación” en RIPS: revista de investigación Política y Sociológica, año/vol. 6, núm. 002, Santiago de Compostela, España, pp. 9-27.

1.1. EL CONCEPTO DE INSTITUCIONES

Nelson y Sampat (2001) han advertido de lo ambivalente que resulta el término *instituciones*. Como ya se mencionó, el nuevo institucionalismo ha sido enriquecido con las aportaciones científicas hechas desde la economía, la ciencia política, la sociología y la historia; parte de los consensos alcanzados tiene que ver con la aceptación de que *las instituciones son las reglas que definen las acciones del juego político*, y como condicionan para definir y establecer qué tipo de valores se adoptan en la sociedad.

Las *instituciones*, desde el estricto sentido teórico, representan los valores socialmente aceptados de “*lo adecuado*” para el “*bien común*”, siendo el “*bien común*” una construcción compleja entendida para algunos autores como la agregación de interés particular, y para otros, como la decisión de las elites políticas. La definición de eso “adecuado para bien común”, permite a los actores decisores o reguladores, diseñar instituciones políticas para modelar las estrategias y las aptitudes del equipo, proporcionando, de manera similar como lo hacen las organizaciones, ya que son una estructura a la interacción humana (North, 2006; Berger, 2000).⁵ Las reglas organizan el intercambio y guían las elecciones maximizadoras de los individuos, en contextos definidos por restricciones económicas, institucionales y políticas (Ayala Espino, 2004).

Para Guy Peters (1999) existen cuatro características claves para entender el concepto de instituciones políticas: a) una institución constituyente un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobernar; b) la institución muestra cierta estabilidad a través del tiempo; c) una institución debe afectar al comportamiento individual; d) entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores comparativos (Caballero, 2007: 10). De esta forma, señala Steinmo y Thelen (1992) las instituciones determinan: a) quiénes son los actores legítimos, b) el número de actores, c) el curso de acción, y sobre todo, d) la información de la que dispondrán acerca de cada uno de ellos.⁶

⁵ March y Johan Olsen (1984), así como Powell y Di’Maggio (2001) ahondan más sobre la relación que existe entre organizaciones e instituciones,

⁶ Para el nuevo institucionalismo, la institucionalización es un proceso mediante el cual evolucionan las relaciones limitantes entre los grupos, estableciendo las formas de organizaciones, los componentes estructurales y las reglas; reduciendo la diversidad de opciones a través de las organizaciones con componentes estandarizados flexibles y vinculados débilmente (Powell, Di’Maggio; 2001).

Las instituciones se constituyen como el marco que regula la interacción humana al establecer límites de “[...] aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que a algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades” (North, 2006: 14). El carácter público de las instituciones políticas, menciona Rawls (2010), permite asegurar que quienes participan *en ella o a partir de ella*, sepan los límites de la conducta y las acciones permisibles, así como los beneficios recíprocos que se tendrán por su cumplimiento. En el lenguaje de la economía, las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones que realizan los individuos, por lo que “[1]a función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana” (North, 2006: 16).

Desde la visión más amplia del enfoque institucional con Douglass North (2006) –uno de los principales referentes teóricos del nuevo institucionalismo– se define a las *instituciones* como “[...] las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 2006: 13). En esta línea John Rawls (2010) argumenta que una institución *es un sistema político de reglas mediante las cuales se definen cargos y posiciones, dentro de una estructura determinada, así como sus respectivos derechos y deberes, poderes e inmunidades; es decir, establecen comportamientos permisibles y prohibibles, y las garantías y sanciones.*⁷

Un tema de controversia en la conceptualización y análisis de las *instituciones* tiene que ver con el carácter *formal e informal*. Para autores como North o Rawls, las instituciones políticas se establecen formal e informalmente, sin embargo, para Levi (1990) las instituciones políticas que importan son las formales, porque es ahí donde se pueden observar los *acuerdos* que se toman para “[...] vincular individuos y regular su conducta a través del uso de las reglas explícitas, procesos de decisiones ejecutados por los actores o grupo de actores formalmente dotados y reconocidos como poseedores de ese poder” (Levi, 1990: 405; citado en Rothstein, 2001: 215-216).

⁷ Para los padres del nuevo institucionalismo, March y Olsen, las instituciones no son necesariamente una estructura formal, sino más bien son una estructura de normas, reglamentos, supuestos y rutinas, interconectadas que definen las acciones correctas en cuanto a las relaciones entre roles y situaciones específicas. Peter menciona que *conductas adecuadas* puede compararse con la que se da por sentada en los modelos económicos, en los cuales se espera que los individuos piensen en primer lugar en el beneficio concreto que obtendrá como consecuencia de sus actos. Para March y Olsen, los comportamientos serán *intencionales* pero *no voluntarias*.

Asumir como objeto de estudio la formalidad de las instituciones permite profundizar en su análisis, sobre todo en el cambio institucional, La razón, de acuerdo con Rothstein, “[...] estriba en que es en ese tipo de normas donde puede determinarse con claridad el impacto de una acción concreta, y por tanto sus posibles efectos sobre fenómenos sociales y políticos más amplios” (Rothstein, 2001: 229). Sin embargo, como explica North, tanto las *limitaciones* formales como las informales dan como resultado organismos particulares de cambio que han nacido debido a los incentivos contenidos en el marco de acción.⁸

1.2. INSTITUCIONES PRESUPUESTALES

La propia configuración del Estado democrático y de derecho lo ha dotado de la necesaria actividad financiera, a través del presupuesto público que refleje las prioridades sociales y la relación de las organizaciones que integran la estructura de gobierno para cubrir los gastos de su funcionamiento y distribuir bienes y servicios públicos. Esta actividad financiera se encuentra fincada en un marco institucional que de certidumbre al proceso presupuestal (Chávez Presa, 2004). Por ello, el nuevo institucionalismo, desde sus distintas escuelas, ha puesto atención en aquellas instituciones políticas en materia presupuestal.⁹

Institucionalizar mecanismos de transparencia y acceso a la información en materia presupuestal con la finalidad de reducir el costo que se genera por la asimetría de la información y la potencial incompatibilidad de intereses, permite coadyuvar a la construcción de una relación de cooperación entre agentes y principales. Pero también se debe institucionalizar un esquema legal de coerción (*enforcement*) que distribuya *incentivos selectivos positivos y negativos* para incrementen la probabilidad del cumplimiento de las normas estatuidas y los compromisos sociales.

⁸ Guy Peters (2003) advierte que ninguna institución puede estar tan bien constituida como para suponer que jamás se presentarán situaciones anómalas que pondrán en entredicho el contenido institucional, por lo que están tendrán que presentar cambios que se ajusten a las nuevas necesidades del intercambio social. La estabilidad de las instituciones no se opone al hecho de que estén en cambio constante, evolucionando y alterando las elecciones a nuestro alcance.

⁹ Las instituciones presupuestales son entendidas como las reglas del juego presupuestario y de fiscalización, que imponen restricciones a los procesos y a los actores que participan, distribuyendo el poder de toma de decisiones y sanciones, fijando responsabilidades y mecanismos para la difusión de la información. (Filc y Scartascini, 2007).

Como sostiene Alesina y Perotti (1996) las *instituciones presupuestales* son las reglas y regulaciones con las cuales se diseña, aprueba e implementa el presupuesto, por lo tanto, contemplan tres tipos de *roles and regulations*: 1) metas económicas del presupuesto, 2) reglas de votación, y 3) reglas de transparencia presupuestal. En este sentido, Eduardo Lora y Mauricio Cárdenas (2007) señalan que el objetivo de las instituciones presupuestales es disciplinar el comportamiento fiscal del gobierno y los intereses de los actores que persiguen los recursos públicos limitados, para evitar una *tragedia de los bienes comunes* por gastos excesivos.

Las *instituciones presupuestales* constituyendo al Estado como un sujeto de derechos y obligaciones patrimoniales. La regulación del funcionamiento de la Hacienda Pública orienta “[l]a selección de objetivos, de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza la administración y gestión de los recursos patrimoniales son varias de las tareas importantes del Estado, que constituyen precisamente la actividad financiera” (Faya, 2008: 2).¹⁰

La existencia de *instituciones presupuestales* y el estudio específico de estas surge en el *proceso presupuestario* mediante el cual se elabora, aprueba y ejerce el presupuesto público, menciona Chávez Presa (2008), interactúan actores sociales que buscan construir acuerdos que beneficien a los participantes. De tal forma, señala Irene S. Rubin (1999), en el proceso presupuestario está presente la *competencia* que se da entre los agentes gubernamentales y los grupos de presión, por la existencia de recursos limitados y la multiplicidad de demandas sociales; por ello se requiere de un Estado en el que se anticipen “[...] recursos, canales, instituciones que permitan la resolución de esos conflictos (incrementalismo, descentralización, marco legal, negociación política, etc.)” (Guerrero y Sánchez, *mimeo*: 4).

Para Alesina y Perotti (1996), Alesina (2006) y Lora y Cárdenas (2007), en la medida que las instituciones presupuestales reduzcan la incertidumbre y los manejos discrecionales en el uso y fiscalización de los recursos públicos, al fortalecer los roles de las autoridades y del gobierno

¹⁰ Como menciona Faya (2006), para la escuela clásica inglesa de economía, encabezada por Adam Smith, David Ricardo, J. R. McCulloch, considera que la actividad financiera del Estado, como fenómeno económico se traduce en un consumo improductivo en virtud de que el cobro de impuestos a los particulares les resta, a éstos, la posibilidad de invertir sus recursos en nuevos bienes. Sin embargo, para autores como Nassau Senior y Frederick Bastiat, esta acción es un factor de cambio o equivalencia entre los servicios públicos y prestaciones de los particulares.

(Rudolf Hommes, 2006)¹¹, se logrará mejorar los resultados presupuestales y disciplinar al fisco. Para mejorar la regulación en las etapas de presupuestación, manejo de recursos y fiscalización de los mismos, implica incluir en los procedimientos administrativos incentivos que propicien la transparencia presupuestal y la rendición de cuentas, incrementando los costos del incumplimiento y la corrupción.

La creación de instituciones políticas responde a la necesidad de los actores de contar con garantías para establecer transacciones, reduciendo la incertidumbre del ambiente e induciendo una conducta promedio de comportamiento entre las partes,¹² más aún, por el proceder racional y egoísta de la contra parte. La negociación para establecer los límites institucionales se da entre actores que tiene algo que ofrecer para maximizar su beneficio y minimizar costos; por ellos los agentes reguladores atienden tres temas centrales: 1) hacer una institución, 2) hacer cumplir la institución y 3) contemplar las violaciones a la institución y fijar las sanciones. (Del Castillo, 1997).¹³

1.3. ACTORES INSTITUCIONALES

Como se ha venido señalando, el análisis institucional pone atención en los actores reguladores y los actores que participan en el juego político, económico o social, al ser ellos quienes cumplen funciones instituciones y roles sociales dentro o fuera de los límites establecidos. En un juego político elemental, la relación de intercambio se da entre el ciudadano y el gobierno, con un tercer agente facultado para sancionar el cumplimiento del

¹¹ Al respecto cabe retomar a Allan Schick (2006) quien señala acertadamente que en el mundo existe un lenguaje común sobre presupuestación, sin embargo, el hecho de que dicho proceso se divida en varias etapas, en las que intervienen por un lado la agencia central de presupuestación, por el otro, la de fiscalización y también, el órgano legislativo, propicia el desconocimiento de los principios y procedimientos que impactan la programación y aprobación del mismo. Esto, visto desde un enfoque institucional, hace latente los problemas de información asimétrica, agencia-principal y costos de agencia.

¹² Como señala North, “[l]as instituciones no son creadas por fuerza ni tampoco para ser eficientes socialmente; más bien estas instituciones, o cuando menos las reglas formales, son hechas para servir los intereses de quienes tienen el poder de negociación para idear nuevas normas” (North, 2009; 29).

¹³ Sobre el diseño, Peters (2003) y Williamson (2006) señalan que el hacer una institución política implica establecer negociaciones entre los actores interesados y los actores facultados para diseñarla y sancionarla, los cuales establecen acuerdos mínimos que, se supone, recogen los valores socialmente aceptados, para establecer las responsabilidades que deberán asumir los actores, y los límites y alcances que deberán respetar. Empero, el negociar sobre la hechura de una institución política trae consigo costos de transacción, los cuales no debe ser mayor a los beneficios que se pueda obtener.

pacto institucional, pero además, tanto los ciudadanos como los políticos conforman grupos de presión con intereses propios que influyen en la relación.

Desde la concepción de la filosofía clásica, el ciudadano constituye al gobierno con la finalidad de establecer garantías para el ejercicio de los derechos. La postura contractualista del estado asume que el pacto social acordado por los individuos es el instrumento que permite dejar el estado salvaje o de natura para constituir al estado (Locke, 2003; Hobbes, 2006), donde el ciudadano es el soberano que instituye y estatuye a un gobierno para distribuir el poder público que se ejerce a través de la estructura gubernamental, por tanto, los funcionarios electos y designados están subordinado al escrutinio público y al mandato imperativo del ciudadano que los envistió para cumplir funciones públicas. Esta relación de actores es retomada por el enfoque institucional donde se ve al ciudadano como un actor *Principal* dada la naturaleza mencionado en la literaria clásica, y al gobierno como *Agente*, por ello, plantea la existencia de un problema de agencia-principal que se deriva de las distancias estructurales.

En el juego político donde los actores que establecen relaciones para el intercambio, también existen actores que por su función son *Stakeholders* porque tienen la capacidad de influir en las relaciones sociales, y los *Enforcement* que también influyen en las relaciones pero además vigilan y distribuyen incentivos selectivos (positivos y negativos).

El termino de *Stakeholders*, o su metáfora hispana de *apostadores* proviene de la administración privada, pero ha sido retomado en la planeación estratégica para el sector público con la finalidad de describir una conducta particular de actores (grupos o individuos) que tienen *la capacidad estratégica para demandar atención, recursos o productos de la organización* (o relación política), es decir, son actores con la capacidad de influyen o ser influenciados en cuanto al proceso de toma de decisiones (Bryson y Alston, 1996).¹⁴

Los *Stakeholders* son actores internos y externos –a la relación– con la capacidad de influir en las dinámicas políticas y organizacionales, como consecuencia del rol institucional asignado o por el valor social que han adquirido a partir de su capacidad de negociación. Para Arellano (2004) las realidades sólo pueden entenderse a partir de la relación dinámica propia del sistema y la lógica del pensamiento y actuación de los *stakeholders*, quienes mueven o

¹⁴ March y Olsen (1997) señalan que cuando los *stakeholders* se aglutinan conforman coaliciones distributivas, las cuales se caracterizan por tener diferentes objetivos.

dinamizan la realidad, construyendo sistemas y reglas. La realidad es el resultado de la lógica de los actores y las decisiones tomadas son el reflejo de los modelos subjetivos que motivan la matización de los actores estratégicos que influyen en la hechura de las instituciones políticas.¹⁵ En consecuencia, los *stakeholders* están presentes tanto en el proceso de toma de decisión para el diseño y aprobación de una institución política, así como durante el juego en el mercado político, social o económico.

Por otra parte, dentro de la literatura institucional y de la rendición de cuentas se aborda el concepto de *enforcement* el cual se asume en dos sentidos, como el actor con la capacidad de distribuir incentivos selectivos y como la estructura de incentivos positivos y negativos. La estructura de incentivos pretende evitar el fenómeno del *free-rider* (gorrón) o la corrupción, pero también fomentar la cooperación entre los actores participantes.¹⁶ Para el enfoque institucional de la elección racional las instituciones importantes “[...] son aquellas con capacidad de resolver un problema de acción colectiva, o que logran que la cooperación sea una elección racional y posible para los involucrados en el proceso” (Parra, 2005: 48). La existencia de *enforcement* en la institución pactada supone la intención de disuadir el incumplimiento de los términos establecidos al elevando los costos del incumplimiento para que, racionalmente hablando, los actores prefieran cumplir antes que cometer algún tipo de violación.

Desde el enfoque económico del nuevo institucionalismo se asume que las instituciones políticas surgen como respuesta a la incapacidad manifiesta del mercado para solucionar su imperfección y las fricciones que en él se producen (Coase, 1937; Williamson, 1981), por ello, señala Peters, “[...] será preciso que existan mecanismos de imposición para tratar los inevitables casos de desacato, pero casi siempre y para la mayoría de las decisiones, las rutinas bastarán para generar un desempeño adecuado” (Peters, 2003; 52). Siendo esas rutinas las que promueven, de manera informal, la cooperación de los actores así como la vigilancia entre los participantes, por ello, North plantea observa cómo la estructura institucional de una sociedad establece restricciones formales e informales para resolver divergencias a partir del conjunto

¹⁵ Véase David Arrellano Gault (2004) *Planeación estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México, D. F.: FCE. Pp. 78-124.

¹⁶ Parra menciona que la acción colectiva o la cooperación entre actores se debe entender “[...] por la agregación de preferencias individuales autointeresadas, que al igual que el mercado, su estado óptimo es el punto de equilibrio (equilibrio de Nash)” Dicho equilibrio debe ser socialmente eficiente para Colomer (2001).

de acciones de realizan los individuos, en este sentido, “[...] el esquema de incentivos y las estructuras de control tendrán que ajustarse a los caracteres específicos que presente la relación entre principales y agentes” (Del Castillo, 1997: 15).¹⁷

1.4. LOS PROBLEMAS QUE ATIENDEN LAS INSTITUCIONES

El *nuevo institucionalismo* en su vertiente económico¹⁸ ha incorporó al debate temas relevantes que la económica convencional elude o no explica satisfactoriamente, al respecto Ayala Espino (2004) pone el énfasis en dos ideas clave de esta escuela: “[...] primera, los mercados y los estados de distintos países son organizaciones institucionales que pueden operar de acuerdo a reglas y normas particulares, y alcanzar resultados económicos, políticos y sociales muy diferentes; segundo, la conducta y elecciones de los agentes económicos reciben influencia de distintos conjuntos de instituciones” (Ayala, 2004: 43).¹⁹

Las ideas planteadas por el autor tienen referencia en el planteamiento de Oliver Williamson, quien señaló que para el nuevo institucionalismos económico (NIE) la *transacción* es la unidad básica de análisis, la cual se da en un contexto incierto, donde participan individuos que adolecen de *racionalidad limitada* porque no se puede prever todas las consecuencias posibles de las acciones y decisiones, ya que se enfrentan a *información asimétrica*. Frente a esta situación está latente el riesgo de que aflore el egoísmo oportunismo de los actores para explotar a su favor aquellas contingencias imprevistas.

¹⁷ Como tal, la estructura de gobierno está conformada por varios niveles jerárquicos que alejan al ciudadano de los agentes tomadores de decisión dentro del gobierno, siendo los agentes operativos los que reciben y transmitir las demandas y necesidades del ciudadano. Sin embargo, éstos a su vez, transmiten a su superior jerárquico, que se convierte en principal, al interior del gobierno, pero también en agente pues tendrá que responder a otro principal. Cuando un coordinador no sea suficiente, para dirigir y transmitir la información que le eleva por un número elevado de canales se requiere de la creación de subconjuntos “a cuyos frentes se colocaran otros coordinadores” (Del Castillo, 1997: 7). Quienes son agentes para el ciudadano, se convierten en principales al interior de la estructura de gobierno y en las agencias gubernamentales, reproduciendo este esquema de agente-principal, tantas veces como niveles jerárquicos existan.

¹⁸ El NIE surge bajo la misma crítica de los institucionalistas, sólo que ahora enfocada a la teoría económica neoclásica, y que pretende corregir, las debilidades que tiene este enfoque. Por lo cual Robertson (1923), buscó entender las razones por las cuales en “una economía que pretende ser descentralizada y tener toda la confianza en el mercado aparecen ‘islas de poder’ consiente llamadas empresas” (Citado por Del Castillo, 1997: 6).

¹⁹ El nuevo institucionalismo sociólogos consideran que en las estructuras formales se insertan los mitos racionales institucionalizados que están en el ambiente, y los cuales son una forma de organización. (Meyer y Rowan, 1977). Sin embargo, los economistas nuevo institucionalistas no distinguen entre las formas de organización económica dotada de perfiles y una institución.

La visión contractual del NIE mira a las instituciones que regulan la relación entre actores, como un elemento importante en la estructura interna de las organizaciones, pero es ahí donde se hace presente el *problema agencia-principal* que refiere a las jerarquías organizacionales, donde prevalece *el que manda sobre el que obedece*. Alchian y Demsetz (1972) menciona que la renta residual y el uso discrecional de los recursos en una organización, por parte del coordinador o agente, hacen posible las estructuras jerárquicas, pero si los accionistas (principales) y los *managers* (agentes) contaran con información perfecta, los principales no tendrían ningún problema para asegurar que sus intereses fuesen realizados por los agentes, sin embargo, empíricamente se ha demostrado que sucede lo contrario, la *Información Asimétrica* se transmite entre agentes y principales, propiciando que los agentes desarrollen intereses propios los cuales pueden ser una distorsión de los intereses del principal o incluso incompatibles (Del Castillo, 1997: 14), por ello se incrementa los *costos de agencia* en la organización, porque se complica el logro de los objetivos planteados desde el ápice organizacional. Este problema de *agente-principal*, visto desde la ciencia política, como ya se mencionó, está relacionado con el debate de la soberanía.

Tanto en las organizaciones privadas como público, en la medida en que se incrementan los niveles jerárquicos, se incrementa la *asimetría de información*, la divergencia de intereses, la incompatibilidad de incentivos y de mecanismos de vigilancia, es decir, se incrementan los *costos de agencia*, porque se apartan los agentes que ejecutan de los principales. Por ello, las instituciones son indispensables para reducir la complejidad del ambiente al establecer una estructura de incentivos que aseguran el cumplimiento de los objetivos públicos y las relaciones políticas. Pues el individuo, económico o político, actúa y construye modelos subjetivos que con frecuencia son erróneos (North, 2006)²⁰, por lo que la retroalimentación en el intercambio es importante para corregir esos modelos, y hacer eficiente a las instituciones, es decir, reducir costos de transacción y ajustarse a nuevas condiciones para responder a preferencias cambiantes y a precios relativos (North, 2006).

²⁰ North plantea que “los jugadores tienen objetivos y conocen el camino más adecuado para lograrlos. Pero ¿cómo saben los jugadores cuál es el modo correcto, es decir, la metodología adecuada que les permita alcanzar sus objetivos? A partir de una respuesta neoclásica se pueden tener modelos instrumentales adecuados o erróneos, donde “[...] el proceso de retroalimentación de información (y arbitraje de los actores) corregirá modelos inicialmente incorrectos, castigará la conducta desviada y dirigirá a los jugadores sobrevivientes hacia los modelos correctos” (North, 2006: 29).

En el fondo de este debate institucional está presente el problema de cooperación de los individuos. Para el institucionalismo económico, que para Peters es el institucionalismo de la elección racional, las instituciones fomenta la cooperación²¹ porque son medio que prescribir, proscibir y permitir conductas, aceptadas y seguidas por los miembros de las organizaciones que persiguen beneficios. Al respecto, cabe mencionar que los estudios institucionales recientes han puesto mayor atención a *la cooperación*, al considerarla una variable determinante en la explicación de la eficiencia de las instituciones políticas.²²

El Estado y la administración pública no se limitan al imperio del poder, decía Bodenheime (2007), por lo que, el orden regulador determina los limites y restringe el sentido egoísta de los individuos que forman parte del gobierno, pero también de los gobernados, ya que como individuos prefieren cubrir sus necesidades antes que renunciar a ellas (Crespo, 2006). En este sentido, las instituciones políticas en el Estado moderno, vienen a transformar a ese imperio del poder por un imperio del derecho, donde haya mayor certidumbre en los actos.

1.5. MARCO METODOLÓGICA PARA EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL

El análisis neo institucionalista retoma la crítica al modelo racional clásico de la económica, que se ha realizado desde las ciencias cognitivas, por ello se parte del supuesto de la existencia de actores maximizadores con una *racionalidad limitada* debido a las limitaciones en la capacidad cognitiva del individuo (tiempo, memoria y cognición), lo que le impide realizar cálculos acertado de las consecuencias de las decisiones que toma y acciones que realiza, pues se enfrenta a información asimétrica, incompleta o sesgada (Simón, 1998; Del Castillo, 1997; Valdés, 1997; Mariscal, 2008; Merino, 2006).²³

Como se ha mencionado, las instituciones surgen para reducir la incertidumbre del ambiente donde interactúan los individuos maximizadores de racionalidad limitada, definiendo modelos normativos de conducta, estableciendo incentivos positivos que propicien la cooperación e

²¹ Sin embargo, para William Niskanen (1971, 1994) la cooperación no es un problema, ya que son los líderes de las organizaciones burocráticas, quienes utilizan sus cargos para maximizar el beneficio personal y por lo general a través de mayor presupuesto y mayor personal (Peters, 2003).

²² Para más detalles sobre el papel de la cooperación en el marco institucional, véase Elinor Ostron, Mancur Olson en la *Lógica de la Acción Colectiva*.

²³ Como señala March y Olsen, los supuestos del enfoque nuevo institucionalista representa la crítica de los supuestos conductistas de la teoría de la elección racional.

incentivos negativos para inhibir las violaciones (North, 2006; Peters, 2003; Schedler, 2008). Bajo estos supuestos se han desarrollado dos escuelas que marcan el rumbo de investigación dentro del nuevo institucional: una, la normativa que estudia el imperativo moral que justifica el diseño institucional de incentivos, y, dos, la positiva, que examina por qué ocurre la regulación y analiza las conductas que provocan desviaciones del regulador (Mariscal, 2008).

El enfoque normativo –base analítica del diseño institucional– señala Guy Peters (2003), centra la atención en los valores y normas que al interior de las organizaciones explican la conducta, y “[...] se sostiene que los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y su constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores institucionales a los que están vinculados” (Peters, 2003: 46).

Por lo tanto, los individuos, dice Granovetter (1985), establecen una compleja serie de relaciones con otros individuos y con diversas colectividades, donde se asumen *lealtades institucionales contrapuestas* para interpretar el significado de los compromisos (Peters, 2003).²⁴ En el contexto político, la relación entre agentes gubernamentales y actores sociales con intereses privados, buscan maximizar el bien común, el cual, siguiendo a Mariscal (2008), es el resultado de *un proceso democrático* donde los actores definen los intereses colectivos en un sentido schumpeteriano.²⁵

Por otra parte, la teoría positiva de las instituciones se ocupa de la toma de decisiones política y del cómo las estructuras políticas o instituciones modelan tales decisiones (Powell y Di’Maggio, 1997). Este enfoque encuentra su fundamento en los argumentos del método deductivo y el razonamiento económico donde los individuos buscan optimizar su beneficio; por ello, se preocupa por el uso eficiente y óptimo de los recursos sociales para propiciar la acción colectiva y la cooperación, contraponiéndose al fenómeno del *free rider* (Parra, 2005).

Dadas las premisas de estos dos enfoques, este trabajo asume el planteamiento de Rawls, quien señala que las instituciones políticas son entidades a la vez normativas (racionales) y a

²⁴ Al respecto, explica Guy Peters (2003) que por influencia de los vínculos organizacionales, el individuo no puede ser visto como autómatas, utilitario totalmente racional como lo supone la teoría de la elección racional; y que tampoco puede ser visto como autómatas que responden a la socialización, como lo aborda la teoría política conductista. Esta explicación también se encuentra relacionada con el problema agencia-principal.

²⁵ Para Schumpeter, la democracia como método, permite ordenar las preferencias de los actores.

la vez empíricas (razonables),²⁶ por ello, se debe analizar el carácter normativo y los supuestos racionales y estratégicos (Jon Elster, 1989), porque las instituciones no pueden ser abstraídas de su contexto social e histórico donde se concentran las creencias internalizadas que reflejan modelos cognitivos (Greif, 2006).

Bajo este argumento, el análisis institucional que se realiza en este trabajo es esencialmente normativo pero retoma aspectos característicos del análisis positivo que Scharpf (1997) ha incorporado en el *Marco explicativo básico* (Esquema 2)²⁷ pues asume como variable independiente a los valores sociales y el entorno histórico que son retomados por los actores reguladores para diseñar instituciones políticas exógenas a las relaciones sociales u organizaciones públicas y privadas, para establecer un comportamiento normativo.²⁸

El punto de partida que tiene este modelo explicativo es la existencia de un **problema** social el cual deviene de situaciones problemáticas reconocidas como asuntos públicos que requieren la intervención del gobierno para su solución. Los actores, el modelo de interacción, las acciones que se realizan y el arreglo institucional es por tanto una consecuencia de la existencia y reconocimiento de las situaciones problemáticas van a ser atendidas.

En este modelo explicativo asigna un papel analítico al marco institucional por ser un elemento fundamental para explicar los **modos de interacción**, pues “[...] cada política pública fija un sistema de interacción de interacción sociopolítica estableciendo recursos a disposición de los actores, una estructura de oportunidades en específicos marcos instituciones (institutional setting) que hacen más o menos probable el desarrollo de determinados modos

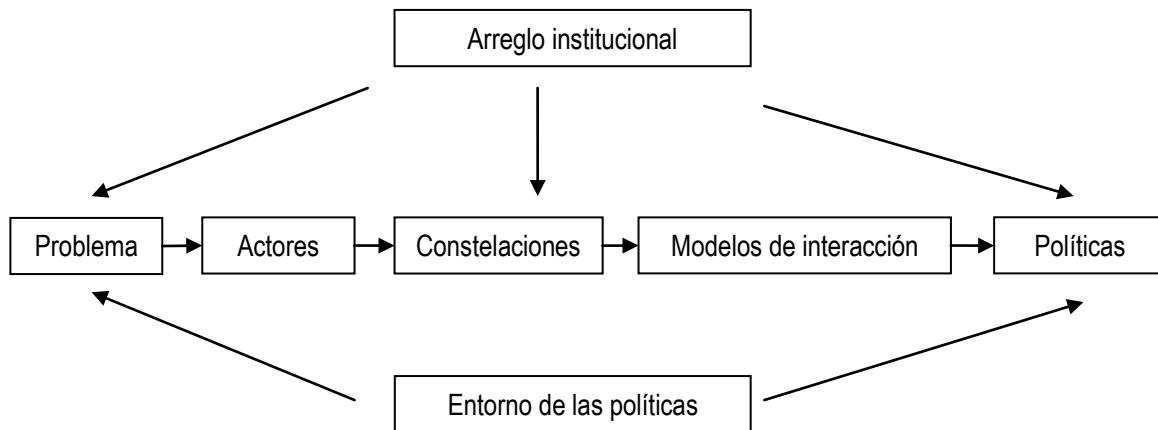
²⁶ Parra menciona que Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press, 1996; Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Ca., Stanford University Press, menciona que este enfoque ha sido utilizado en la ciencia política para explicar el diseño y reacomodo institucional en procesos de transición y consolidación de nuevas democracias, y procedimientos de ingeniería institucional.

²⁷ Cabe hacer una aclaración importante, Scharpf desarrolla su modelo explicativo sobre políticas públicas, la decisión de emplearlo para este análisis es porque el autor ve que a partir del arreglo institucional se centra en los actores y ofrece una guía para la búsqueda de explicaciones de las políticas públicas y las redes de políticas públicas (*policy networks*) las cuales se caracterizan por las “redes sectoriales de intereses entre burócratas, políticos y actores sociales, que se centran en políticas concretas, en determinados marcos institucionales (Marsh y Rhodes, 1992)”. Véase Zurbriggen (2004).

²⁸ Parra menciona que son dos versiones del análisis institucional, dentro del nuevo institucionalismo; la versión blanda (normativo) y la versión dura (elección racional), ambas influenciadas por el pensamiento liberal, las cuales, para este autor, son complementarias, y argumenta que “[...] existe un neoinstitucionalismo multipartita, con un marcado acento liberal, capaz de sumar lo mejor de ambos esquemas y ofrecer respuestas a planteamientos clave de la ciencia política, como son las leyes políticas” (Parra, 2005, 34).

de interacción (modes of interaction)” (Zurbriggen, 2006: 79). En este marco, el resultado de las acciones de gobierno se derivan del cumplimiento de las reglas institucionales y de las acciones que desarrollan los actores con una intencionalidad preconcebida en espacios estructurados por relaciones de poder (Jepperson, 1991).

Esquema 2. Marco explicativo básico



Fuente: Scharpf, 1997

En este esquema, los **actores** juegan distintos roles institucionales, formales e informales, y son entendidos en la literatura institucional como agentes o principales, sin embargo, su acción va más allá, pues se pueden configurar como *stakeholders* o *enfocement*. La conjunción de la **constelación de actores** –las estrategias informales de acción, la valoración y preferencia de las mismas– y *los modos de interacción* –el comportamiento formal referido en las instituciones establecidas–²⁹ permiten analizar la capacidad sistémica para hacer frente a los problemas políticos (Scharpf, 1997).

Como afirma Scharpf (1997), con este modelo se pretende establecer un camino intermedio entre los presupuestos por la elección racional que son de carácter muy teórico y el empiricismo descriptivo propio de los estudios de casos en la tradición institucional, porque las instituciones políticas están conformadas por criterios morales, democráticos y respetuosos que sirven para reconocen *actores* con recursos y capacidades para facilitar las acciones; y delimitar la evaluación de las alternativas posibles (Parra, 2005).

²⁹ Para Scharpf, son cuatro los modelos de interacción: a) escenarios anárquicos con mínima instituciones, b) redes, regímenes, sistemas de decisiones conjuntas, c) asociaciones, grupos de comitentes, asambleas representativas, y d) organizaciones jerárquicas, Estado (Zurbriggen, 2006).

Como propone John Rawls, hay que pensar a las instituciones de dos maneras diferentes para tener un acercamiento analítico al *sistemas de reglas*: como *objeto abstracto* que define una posible forma de conducta establecida en las reglas, y como *la realización de las acciones especificadas* en las reglas abstractas (Rawls, 2010). De tal suerte, el sistema de reglas es una red institucional que establece límites y alcances formales para sustentar al sistema político, lo que permite comprender el entramado de ideas y reglas que modelan normativamente el comportamiento de los actores (Chandler, 1977). Por ello Jepperson –citado en Del Castillo; 1997–, considera que “una Institución lo es para algo y en relación con algo”, es decir, las acciones que realizan los actores están –o deben estar– en correspondencia a un esquema jerárquico de reglas superiores que contienen programas aplicables para los niveles inferiores.

En este sentido, Arturo del Castillo (1997) clasifica el sistema de reglas a partir del *alcance* de las instituciones y explica la diferencia existente entre *reglas constitutivas* y *reglas regulativas*. Sobre las primeras, señala el autor, son aquellas reglas que configuran la identidad de los actores y el sentido subyacente a las instituciones, es decir, anteceden a las reglas regulativas, sentando el marco de referencia para la acción;³⁰ por otra parte, las *reglas regulativas* son reglas objetivas y externas que configuran un sistema de incentivos y personalidades. “Mientras que las reglas regulativas son reglas articuladas y reconocidas por los actores sociales y accesibles a un observador externo, las reglas constitutivas suelen permanecer tácitas e inarticuladas, constituyendo una estructura latente que debe ser develada por medio del análisis de las reglas observables en las relaciones sociales” (Del Castillo, 1997: 3).

Lee Krasner (1984) señala que *si las instituciones cambiaran en función de la estructura de poder u otra fuerza social del entorno, no habría necesidad de un análisis específico sobre las instituciones*. Empero, dado que las instituciones trascienden a los gobiernos y establecen la legalidad estatal que provee el bien público del orden y la previsibilidad, al penetrar y organiza las relaciones sociales, inherentemente desiguales en aspectos socio-económicos; además, contribuyen a la consolidación del Estado democracia de derecho al consagrar los derechos universales, por lo menos, en el plano político (O’Donnell, 2008). Por ello, el estudio de las

³⁰ John Rawls (2010) también hace mención a las reglas constitutivas en el mismo sentido que menciona Del Castillo, y señala que “[e]s necesario observar la distinción entre reglas constitutivas de una institución que establecen los diversos derechos, deberes y cosas por el estilo, y las estrategias y máximas de cómo puede ser sacado el mejor provecho de las instituciones para propósitos prácticos” (Rawls, 2010: 64).

instituciones es necesario para fijar potenciales soluciones a los fenómenos de la cooperación y la acción colectiva.

A partir de este modelo explicativo, se toma como eje central del análisis institucional la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Distrito Federal aprobada en 2008, para identificar el PROBLEMA social que atiende y los valores sociales que la sustentan; el ENTONO POLÍTICO nacional e internacional que influyó en su diseño y aprobación, las características de este ARREGLO INSTITUCIONAL para la transparencia y el acceso a la información; los ACTORES involucrados y la CONSTELACIÓN DE ACTORES involucrados; el MODELO DE INTERACCIÓN entre actores institucionalizados y los mecanismos de interacción (Transparencia de la gestión y acceso a la información) en los cuatro procesos presupuestarios centrales para la gestión: Planeación estratégica, Ingresos, Egresos y Fiscalización; así como las POLÍTICAS que de aquí se desprenden.

Lo anterior permite analizar los vínculos institucionales que modifican los modelos de interacción en los procesos presupuestarios del Distrito Federal, para hacer de la transparencia de la gestión pública y el acceso a la información gubernamental un esquema de *accountability vertical societal*.

CAPÍTULO II

***ACCOUNTABILITY* Y PUBLICIDAD EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO**

Si pues en cada momento del tiempo los hombres no se entendieran sobre esas ideas esenciales, si no tuvieran una concepción homogénea del tiempo, del espacio, de la causa, del número, etc., sería imposible todo acuerdo entre las inteligencias y, en consecuencia, toda vida intelectual.

Emile Durkheim, 2000

Para la mayoría de los teóricos de la democracia y del Estado, señala Ayala Espino (2004), el poder político está limitado por un sistema institucionalizado de *checks and balances* (pesos y contrapesos) y en un esquema de *accountability* que reconoce actores y cadenas agencia-principal, atribuciones, responsabilidades e incentivos selectivos. Sin embargo, para O'Donnell (1994) los países que se encuentran en vías de desarrollo con regímenes democráticos endebles, requiere de niveles adicionales de protección contra los abusos de autoridad porque “[...] las instituciones representativas están poco desarrolladas y los mecanismos de rendición de cuentas en el entorno legislativo están pobremente configurados” (Payne et al, 2006: 129).

Si asumimos que el propósito de un gobierno democrático es implantar políticas públicas que respondan a las necesidades sociales, respetando las libertades y derechos ciudadanos, entonces la eficiencia de ese gobierno democrático descansa en su sistema de controles que harán más eficaz al Estado democrático (López-Ayllón, 2006; 51). Esta premisa permite identificar dos rasgos esenciales de un gobierno democrático, por una parte, *la competencia entre varias opciones políticas que ofrecen al elector distintas alternativas de gobierno, bajo la promesa explícita de cumplirlas*; y por la otra, *la existencia de mecanismos formales de control para comprobar que los gobernantes electos han llevado a cabo el conjunto de políticas ofrecidas en campaña y que lo han hecho dentro de los límites legales y de acuerdo con los principios normativos a los que debe estar sujeto.*³¹

³¹ Para Schedler, “[e]l poder debe estar a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público” (2009, 14). Y se reconoce que en el poder, la mala fe y la falta de verdad es una característica “normal” en la rendición de cuentas que no debe espantar.

2.1 ESTADO Y DEMOCRACIA INSTITUCIONAL

El Estado contemporáneo es el resultado de las complejas transformaciones políticas, sociales y jurídicas que se han presentado desde la génesis de la *polis* griega, pasando por la *civitas* romana, el régimen político feudal y los Estados-nación del renacimiento. Esas transformaciones se dan en el seno de sociedades con características particulares que combinaban sus esfuerzos y se sometían a una dirección o gobierno para definir y redefinir relaciones políticas que permitieron obtener un bien general.

2.1. Concepto de Estado

Hay distintos enfoques y corrientes que analizan y explican al *Estado* a través del tiempo y del espacio. Según George Jellinek (1956) la naturaleza del Estado puede estudiarse desde su aspecto objetivo factico, aspecto subjetivo y aspecto jurídico. Al respecto, Francisco Porrúa Pérez (1954) menciona que el estudio *objetivo* del Estado se caracteriza por analizar el conjunto de relaciones que le dan forma, pero desligadas de elemento humano; dentro de este enfoque se encuentra el estudio de los elementos que constituyen al Estado y las doctrinas que lo asumen como un organismo. Por otra parte, el enfoque teórico *subjetivos* del Estado aborda las relaciones humanas que dan forma a la realidad del Estado y su análisis se enfoca a los *fenómeno social* y a los aspecto *jurídico*.³²

Aunque estos enfoques puede parecer divergentes, Porrúa Pérez y González Uribe señalan que se complementan para entender mejor al Estado por “[...] ser de naturaleza compleja, [y] en su realidad existe en efecto una realidad exterior objetiva, o fenoménica cuyo estudio completo debe realizarse estudiando los otros aspectos que presenta [...]” (Porrúa, 1954). Aunque el debate es amplio, este trabajo se centra en la discusión del Estado contemporáneo.

³² Para Jellinek el enfoque jurídico del Estado no se encuentra supeditado al enfoque subjetivo, sino más bien es una tercera forma que permite abordarlo. Para Héctor González Uribe (2004), siguiendo la clasificación de Jellinek, en las concepciones predominantemente objetivas se encuentran: a) el Estado como hecho; b) el Estado como situación; c) el Estado identificado con uno de sus elementos; d) el Estado como organismo natural. Por otra parte, las concepciones predominantemente subjetivas, se encuentran: a) el Estado como organismo ético-espiritual, b) el Estado como unidad colectiva o de asociación, c) el Estado como Institución social. Y también están las concepciones jurídicas del Estado: a) el Estado como objeto de Derecho, b) el Estado como relación jurídica, y c) el Estado como sujeto de Derecho.

El concepto de Estado es una pieza clave para entender la vida y organización política de cualquier sociedad (Crespo, 2006). Para Norberto Bobbio (2006) la doctrina clásica de la política se ha ocupado de los límites del poder y los juristas han abordado el problema del Estado para definirlo mediante tres elementos constitutivos: el pueblo, el territorio y la soberanía; mientras tanto, la doctrina moderna han entendido al Estado desde una visión contractual y constitutiva que fundamenta su existencia.

El Estado moderno, entendido como instituto político para Max Weber,³³ hecho político para Porrúa Pérez (1954), o forma de organización política para Ramón Cotarelo (1996), es el resultado del proceso de reconfiguración del Estados-nación europeos del renacimiento,³⁴ y es la reminiscencia del dualismo medieval que afirma la existencia del individuo con derechos personales sometido al poder del Estado tan sólo de manera limitada (Porrúa, 1954), para constituir una sociedad política donde se garantice su seguridad.

La actuación de los órganos del Estado debe ser coordinada, para lo cual, se establece en las instituciones políticas (marco jurídico) las jerarquías y las competencias (atribuciones), siendo estos los elementos que constituyen al Estado (Porrúa Pérez, 1954). Es aquí donde se discute el ejercicio del poder público, o más preciso, de dominación legal-racional³⁵ la cual se da, menciona Weber, a través de un *orden regulador* que “[...] ordena otras acciones sociales, *garantizando*, mediante esa regulación, a los agentes las probabilidades ofrecidas por ellas” (Weber, 2008: 41) y un *cuadro administrativo* el cual “[...] debe entenderse como el que regula la *acción de la asociación*” (Weber, 2008: 41).³⁶ En este sentido, O’Donnell asume que el Estado es “[...] un conjunto de instituciones y relaciones sociales [...] que normalmente

³³ Max Weber (1864- 1920) construye un concepto sobre el Estado Moderno a partir de las asociación de dominación, para definirlo como “[...] un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión del monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 2008: § 17, I; 43-44).

³⁴ En el Estado naciendo renacentista interactúa “[...] un territorio comprendido dentro de unas fronteras ciertas (territorium clausum), en el que habita un pueblo concebido como conjunto de sujetos de derecho y deberes, sometidos a un ordenamiento jurídico-político específico [...]” (Cotarelo, 1996: 15).

³⁵ Para Weber existen tres tipos puros de dominación: racional (legal), tradicional y carismática. La dominación racional “[...] descansa en la legalidad de ordenes estatuidos y de los derechos de mando de los llamados por esas órdenes a ejercer la autoridad (autoridad legal)” (Weber, 2008: 172). Siendo, menciona Weber, el tipo más puro de dominación legal aquella que se ejerce por medio de un cuadro administrativo.

³⁶ Weber hace la diferencia entre Poder y Dominación, al respecto señala que *el poder* es la probabilidad de imponer la propia voluntad aun contra toda resistencia; en cambio, *la dominación* es “[...] la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado contenido entre personas dadas; por disciplina debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia para un mandato por parte de un conjunto de personas que, en virtud de actitudes arraigadas, sea pronta, simple y autónoma” (Weber, 2008: 43).

penetran y controlan a la población y el territorio que ese conjunto delimita geográficamente” (O’Donnell, 2004: 12).³⁷

El Estado Social y Democrático de Derecho sólo es posible en ámbitos institucionales y democráticos, donde se encuentren los puntos de equilibrio entre libertad e igualdad. La concepción de un Estado Social y Democrático de Derecho, complejo en sí mismo, reconfigura la intervención de las autoridades públicas en el proceso productivo y, sobre todo, en la distributivo de la renta (Cotarelo, 1996) y asume el régimen democrático y el derecho como límites internos y externos del mismo, para legitimar los actos del gobierno y asegurar que los ciudadanos ejerzan con libertad los derechos estatuidos en el arreglo institucional.

2.2. Democracia institucional

La democracia como forma de gobierno tiene implicaciones particulares en el conjunto de instituciones caracterizadas por el tipo de respuesta que se da a las dos preguntas ¿Quién gobierna? y ¿Cómo gobierna? (Bobbio, 2006: 221). Al respecto, el autor plantea distinguir entre la *democracia formal*, que atañe precisamente a la forma de gobierno y la *democracia sustancial* que se refiere al contenido de esta, es decir, existen dos enfoques de aproximación conceptuales sobre la *democracia*, una en términos procedimentales o institucionales y otra que tiene que ver con los aspectos sustantivos de esta.

Si bé les aproximacions conceptuals a la democràcia són molt heterogènies, s’hi poden identificar dos grans grups. D’una banda, les definicions que es fixen en les condicions mínimes, indispensables, del que és una democràcia: les qüestions procedimentals. [...] D’altra banda, hi ha les definicions que amplien el contingut de la democràcia amb aspectes substantius i finalistes. La democràcia no només implica certs procediments per escollir i controlar el poder polític, sinó també objectius i resultats que es pretenen assolir, com ara el desenvolupament econòmic, la justícia social, la igualtat o la deliberació pública. (Barreda, 2010b: 16).

³⁷ Cabe mencionar que desde la perspectiva jurídica se da un peso mayor al orden regulador para definir al Estado moderno, el cual, como menciona Mortati, es “[...] un ordenamiento jurídico para los fines generales que ejerce el poder soberano en un territorio determinado, al que están subordinados necesariamente los sujetos que pertenecen a él” (Mortati, 1969: 23 en Bobbio, 2006: 128).

Bobbio propone que el análisis del concepto de *democracia* se puede realizar siguiendo las diferencias en las formas de gobierno, siendo, para el autor, “[...] los tres siguientes: descriptivo (o sistemáticos), prescriptivos (o axiológico) e histórico. (Bobbio, 2006: 189). Para términos de este trabajo se abordaran algunos aspectos descriptivos pues como menciona Sartori (1996), lo que la *democracia sea* no puede separarse de lo que *debe ser*.

Algunos teóricos de la democracia han abonado a la construcción de un concepto institucional de democracia, a partir de las investigaciones empíricas y descriptivas que han desarrollado, en tanto que la definición procedimental permite operacionalizar el concepto y llevarlo al análisis empírico (Barreda, 2010b). Desde esta perspectiva institucional de la democracia, señala Morlino (1996), se hace referencia a las instituciones y normas que presuponen, en medidas diferentes, garantías reales para el ejercicio de los derechos políticos y liberales, así como la existencia de otras normas para garantizar esos derechos.

El conjunto de reglas formalizadas y procedimientos característicos de la democracia liberal, conforman la red institucional a la que se hace referencia Rawls,³⁸ Por ello, Joseph A. Schumpeter (1883-1950) señala que “[...] el método democrático es aquel mecanismo institucional cuyo fin es llegar a decisiones políticas, en la cual los individuos adquieren la facultad de decidir mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo” (Schumpeter, 2001: 40). Desde este planteamiento los votantes son vistos como consumidores periódicos de opciones políticas.

Para Schumpeter, la libertad de opinión y la tolerancia de las diferencias, así como el hecho de que los derrotados en las elecciones acepten la victoria da la competencia, son condiciones indispensables para propiciar la competencia política en regímenes democráticos (Gabriel Pérez 2003).³⁹ Por su parte, Samuel P. Huntington (1927-2008) señala que en una democracia la institución clave es la elección de los líderes, es decir, los procesos electorales competitivos, honestos y limpios, que le permiten a los gobernados elegir a sus gobernantes.

³⁸ Cabe señalar que una de las fuertes críticas a esta visión institucional de la democracia tiene que ver con las ideas de Schumpeter, Michels, Mosca y Pareto, quienes comparten la apreciación de que la minoría dominara inevitablemente a la mayoría en cualquier sistema político. (Gabriel Pérez, 2003).

³⁹ La explicación de Schumpeter puede parecer extrema, sin embargo, menciona Gabriel Pérez, el objetivo del autor es vaciar el concepto de democracia de su sentido normativo para así dotarlo de contenido real o posible, porque solo de esa manera es posible entenderla y evaluarla.

Partiendo que estos autores, Robert Dahl (1999)⁴⁰ señala que los tempranos arreglos democráticos se convierten gradualmente en prácticas, y a su debido tiempo desembocan en instituciones formales que representan un importante avance –aunque no completo– hacia la consecución de los criterios democráticos ideales, porque esas instituciones y normas, señala Leonardo Morlino (1996), son garantías reales sobre los derechos políticos y libertades característicos de la liberal-democracia. Es por esto que Dahl centra su preocupación en aquellos elementos mínimos que permiten el funcionamiento de un gobierno democrático o poliarquía de gran escala, es decir, un *gobierno de los muchos* donde las instituciones políticas constituyen un sistema político de convivencia con una multiplicidad de mandos y una forma de gobierno popular donde se reparte del control del ciudadano común, sobre los cargos de representación (Sartori, 1996).

La democracia poliárquica como sistema político, menciona Dahl, está dotada por siete instituciones básicas, las cuales son resultados de los acuerdos y las demandas a favor de la inclusión y la participación en la vida política. Las seis instituciones políticas que permiten hablar de un gobierno democrático representativo son 1) *Cargos públicos electos*; 2) *Elecciones libres, imparciales y frecuentes*; 3) *Libertad de expresión*; 4) *Acceso a fuentes alternativas de información*; 5) *Autonomía de las asociaciones*; y 6) *Ciudadanía inclusiva*.

Para Leonardo Morlino, esas instituciones buscan superar los problemas empíricos de la democracia. Primero, a fin de que un régimen sea capaz dar respuesta (*responsive*) a las demandas sociales, los ciudadanos deben tener la *oportunidad* de a) formular sus preferencias; b) expresar esas preferencias a los otros y al gobierno mediante una acción individual o colectiva; y c) lograr que las propias preferencias sean consideradas o pesadas por igual, sin discriminación en cuanto a su contenido y origen. Y segundo, la existencia de esas oportunidades depende de la existir de las siguientes *garantías*: a) Libertad de asociación y organización; b) libertad de prensa (y expresión); c) derecho de voto; d) derecho de los líderes a competir por el apoyo electoral; e) Fuentes alternativas de información; f) Posibilidad de ser

⁴⁰ Gabriel Pérez (2003) señala que el concepto de poliarquía de Dahl, no sólo es real o posible, sino también deseable, ya que como menciona Schumpeter, “«... si lo que queremos no es filosofar, sino comprender, tenemos que reconocer que las democracias son como deben ser» Y ello porque permite que las decisiones técnicas que afectan al gobierno no pueden ser adoptadas por burocracias bien formadas (tecnocracias, más bien) sin estar sometidas a la continua inferencia de un pueblo sin preparación adecuada. Y también porque asegura la relativa estabilidad de los gobierno, obligados en su actuación a una cierta responsabilidad, dado los efectos que no sólo las acciones de gobierno sino también sus consecuencias, tiene sobre el electorado y, por lo tanto sobre su futura suerte en la lucha electoral” (Gabriel Pérez, 2003: 206).

elegidos para cargos públicos (electorado pasivo); g) Elecciones libres y correctas; y h) Existencia de instituciones que hacen depender las políticas gubernamentales del voto y de las otras expresiones de preferencia.⁴¹

La democracia política en términos institucionales es por tanto, señala Schmitter y Karl (1993) “[...] un régimen o sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes” (Schmitter et al, 2007: 76). En donde se asume la existencia de una comunidad política cuyos miembros (ciudadanos) aceptan la legitimidad del régimen y por tanto que sus representantes libremente elegidos, gobiernen, dicten leyes y las ejecuten mediante sus autoridades y tribunales dentro del ámbito territorial (Linz, 2000).

En este sentido, la representación política en la democracias institucional, dota a los representantes para actuar en relación al interés de los representados, pero también reconoce que el representante debe actuar con libertad y discernir sobre los asunto para tomar decisiones, pero sin provocar conflicto alguno, ya que esas decisiones no tienen que estar en disparidad con los deseos de los representados, a menos que tenga buenas razones en términos del interés general; en dado caso, el representante tendrá que externa las explicaciones necesarias para justificar su actuación (Pintkin, 1985).⁴²

2.3. Calidad de la democracia

Cabe mencionar que la democracia procedimental pone particular atención en el proceso electoral, sin embargo, esto solo es una parte que encuentra relacionada con aquellos aspectos observables sobre la calidad democrática. Barreda (2010b) señala que en diversos trabajos recientes se ha incorporado dos elementos en el debate sobre la calidad de la democracia: el *Estado de Derecho* y a los mecanismos de *rendición de cuentas*. Para Diamond y Morlino

⁴¹ El planteamiento teórico de Dahl está pensado para hacer operable una democracia representativa en una sociedad de masas, al señalar el umbral mínimo, que recoge y reduce los elementos esenciales para calificar a un régimen de gobierno como democrático (o poliarquía).

⁴² Pintkin parte de las aportaciones de Burke quien no consideraba que la representación tuviera mucho que ver con la consulta a los representados o con hacer lo que ellos quieran; pero cuando el que tiene que ser representado es el pueblo, su pretensión de tener voz y voto el interés que le atañe llega a ser relevante. Para Fenichel el planteamiento de Burke es muy radical y asumirlo por completo llevaría a las sociedades a abandonar el reino de la representación y desembocar en un aspecto técnico que vela por las masas ignorantes.

(2004), Levine y Molina (2007) y Hagopian (2005), estos elementos permiten describir, analizar y graduar la calidad de una democracia.⁴³

Cada régimen es democrático de acuerdo con el significado de democracia que es preferido por el defensor y no es democrático en el significado escogido por el adversario. En todo caso el único punto en el cual uno y otro podrían convenir es que una democracia perfecta debe ser al mismo tiempo formal y sustancial; mas un régimen de este tipo pertenece por ahora al género del futuro” (Bobbio, 2006: 222).

Seguendo a Dahl, Morlino señala que “una democracia de calidad o buen, es “[...] aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad y la igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismo” (Morlino, 2007: 29).

La condición de calidad en la democracia se mide a partir de tres dimensiones: 1) *Resultados*, régimen ampliamente legitimado, que satisface completamente a los ciudadanos; 2) *Contenido*, cuando los ciudadanos, asociaciones y comunidades que la componen disfrutan de la libertad e igualdad; 3) *Procedimentales*, cuando los propios ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar si el gobierno trabaja por los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el gobierno de la ley, monitorean la eficiencia de la aplicación de las leyes vigentes, la eficacia de las decisiones tomadas por el gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas políticas de los gobernantes electos en relación con las demandas expresadas por las asociaciones civiles.⁴⁴

⁴³ Partiendo del planteamiento de Robert Dahl sobre las instituciones políticas que mínimamente deben existir en un régimen para ser considerado democrático (o poliarquía), Morlino señala que el análisis empírico sobre la calidad de la democracia, excluye a aquellos regímenes en los que no se cumplen esos aspectos mínimos: 1) las democracias híbridas, 2) las democracias iliberales, y 3) las democracias delegativas.

Para Morlino las democracias híbridas (Diamond, 2002), cuyas deficiencias para asegurar una competencia electoral libre y justa y un nivel mínimo de derechos civiles; las democracias imperfectas (Merkel y Croissant, 2000) que incluye tanto a las democracias excluyentes, que ofrecen solo garantías limitadas para los derechos políticos, democracias dominadas en las que grupos de poder influyen para tomar la autonomía de los líderes electos; y democracias iliberales, que ofrecen parcialmente garantías sobre derechos civiles. En contraste, el tipo de democracia en los que sí es posible analizar su calidad y que cumplen los requisitos mínimos es las democracias delegativas (O’Donnell, 1994) o también llamada democracia populista, que se basan en sistemas de mayorías, se realizan elecciones relativamente limpias, los partidos, el parlamento y la prensa son usualmente libres de expresar sus ideas y la corte bloquea políticas anticonstitucionales, en la práctica, los ciudadanos “delegan a otros tomadores de decisión en su nombre” desde el momento en que votan y después ya no cuentan con la posibilidad de verificar y evaluar el desempeño de sus representantes electos, mientras que los organismos de vigilancia en ocasiones se niegan a cumplir con su función o fracasan en el cumplimiento de ésta, por lo que el gobierno de la ley solo se respeta parcial o mínimamente. (O’Donnell, 1994, citado por Morlino, 2002; 27-28).

⁴⁴ Morlino (2007: 28.29) construye su concepto de democracia a partir de la revisión del término “calidad” en el ámbito industrial y mercantil, por lo que identifican tres definiciones del concepto: 1. La calidad es definida por

Una democracia sin calidad plantea riesgos importantes para la estabilidad del régimen y la calidad de vida de los ciudadanos, porque una democracia sin calidad las diferencias sociales y económicas son más acentuadas y las políticas económicas del gobierno corren el riesgo de responder a criterios de mercado que descuidan a la solidaridad y la justicia social (Morlino, 2007). Un Estado Social y Democrático de derecho es por tanto un estado con instituciones socialmente eficientes que ofrecen orden público, garantías para el ejercicio de los derechos, así como la capacidad de sancionar los actos de gobierno.

Las instituciones políticas son un criterio que permite evaluar la calidad de la democracia en un sentido procedimental, pues en la medida que éstas representen los valores de las sociedades democráticas y se adapten a las nuevas condiciones, se conseguirá una mayor coherencia entre las acciones de gobierno y las prioridades de los ciudadanos, pero eso se logrará si existen mecanismos de *accountability* que permitan vigilar y sancionar el actuar gubernamental cuando este se desvíe de su función social. Los mecanismos de *Accountability* parten del acceso a la información gubernamental para conocer a los responsables gubernamentales y así distribuir incentivos selectivos en el gobierno de la ley.

2.2 ACCOUTABILITY⁴⁵

La institucionalización de los mecanismos de *accountability* se presenta en el marco del *Estado Social y Democrático de Derecho* como una pieza nodal para supervisar el funcionamiento del gobierno y eventualmente mejorar su eficiencia. O'Donnell (2008) menciona que en este tipo de Estado, ni los gobernantes quedan fuera de la legalidad, puesto que “[...] no pueden –mejor dicho, se supone que no pueden– disponer a su arbitrio de la ley [y están] sujetos a alguna u otra institución estatal que tiene la capacidad legal, y debieran

los aspectos procedimentales establecidos asociados a cada producto; un producto; un producto de ‘calidad’ es resultado de un proceso exacto y controlado llevado a cabo con métodos y tiempos precisos; aquí el énfasis está en el procedimiento. 2. La calidad consiste en las características estructurales de un producto, su diseño, las materias, la funcionalidad del bien u otros detalles que los caracterizan; aquí el énfasis se encuentra en el contenido. 3. La calidad de un producto o servicio se deriva indirectamente de la satisfacción esperada por el cliente, por la demanda del mismo en más de una ocasión, independientemente de la forma en que fue elaborado o de sus contenidos actuales; este significado de calidad se basa simplemente en el resultado.

⁴⁵ Sobre el término *accountability*, es importante aclarar que en el presente trabajo se utilizara tomando en cuenta las presiones que plante Andrea Schedler, entendiendo este como algo más que la rendición de cuentas, en donde existen incentivos negativos para sancionar a los funcionarios corruptos.

tener la voluntad política y los recursos necesarios para implementar la ley en caso de que ese gobernante, o cualquier otro funcionario estatal la hubiera transgredido” (O’Donnell en Ackerman 2008; 94).

Por lo tanto, la rendición de cuentas políticas o *accountability* política es un “[...] proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan y [sobre todo] justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes” (Ackerman, 2006: 21). Esta *accountability* es efectiva en tanto se cuente con reglas mutuamente entendidas y preestablecidas que señalen los incentivos selectivos negativos y positivos que favorecen la cooperación y el cumplimiento de las obligaciones, y disuaden los actos de corrupción. De no existan castigos para los abusos demostrados de autoridad, entonces no existe un efectivo Estado de derecho ni una autentica rendición de cuentas en el sentido de la *accountability* (Schedler, 2009).⁴⁶

Para Philippe Schmitter (2007) la *rendición de cuentas* establece una relación entre dos grupos de actores generalmente organizaciones, donde uno acepta informar, explicar y justificar sus acciones al otro, e incluso hay una disposición entendida a someterse a cualquier sanción predeterminada que se haya impuesto, en consecuencia, señala Richard Mulgan (2000), toda rendición de cuentas o *accountability*, se compone de tres elementos:

[1] *Es externa* en cuanto las cuentas se entregan a alguna otra persona o institución fuera de la persona o institución que está siendo llamada a rendir cuentas. [2] *Implica interacción e intercambio social*, en cuanto una parte, la que llama a cuentas, busca respuestas y rectificaciones de acciones mientras que la otra parte, la que está llamada a cuentas, responde y acepta sanciones. [3] *Implica derechos de autoridades*, en cuanto que aquellos que llaman a cuentas sostienen derechos de autoridad superior sobre aquellos que rinden cuentas. (Mulgan, 2000: 555).⁴⁷

⁴⁶ John Ackerman (2006) menciona que existen dos escuelas sobre rendición de cuentas: una que califica de limitada, basada en procesos formales que requiere que los servidores públicos se abstengan de ciertas prácticas o actividades; y una segunda escuela que defiende la idea que la rendición de cuentas que además exige el buen desempeño del gobierno y la toma de decisiones proactiva, ya que no basta con cumplir las leyes si las decisiones y acciones no generan resultados efectivos.

⁴⁷ A diferencia de Mulgan, para Ackerman (2006) no necesariamente quien castiga ostenta un cargo de autoridad o de superioridad jerárquica, aunque considera que puede ser más efectivo el castigo en un contexto de superioridad. Al respecto cabe destacar que Ackerman plantea la igualdad jerárquica lo que es para Mulgan el derecho de autoridad que confieran las instituciones políticas.

Siguiendo este argumento, Andrea Schedler (2009) ofrece una conceptualización de *accountability* que conlleva un doble sentido, la **obligatoriedad de rendir cuentas** y el **derecho de quien exige cuentas**. Por tanto, menciona el autor, es una técnica que abarca tres maneras diferentes para prevenir y corregir los abusos del poder y obligar “[...] al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones [...]” (Schedler, 2009; 13).⁴⁸ Esa doble dimensión de *accountability* se conforma de (Véase Esquema 3):⁴⁹

- a) **Responsabilidad o *answerability***, que refiere a la *información* y la *justificación* de la acción gubernamental, es decir, la obligación del político y del funcionario de informar y justificar sus decisiones en público. Aquí se inserta la capacidad, como derecho del principal, de exigir que el agente dialogue, explique y sustente las acciones gubernamentales de manera constante. En consecuencia, la responsabilidad involucra “[...] el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder” (Schedler, 2009; 14).⁵⁰
- b) **Sanciones o *enforcement***, refiere a la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios cuando estos violaron deberes públicos. “Ello implica que los actores que exigen cuentas no solamente ‘cuestionan’, ‘eventualmente’ también ‘castigan’ el comportamiento de servidores públicos” (O’Donnell, 1994; 61).

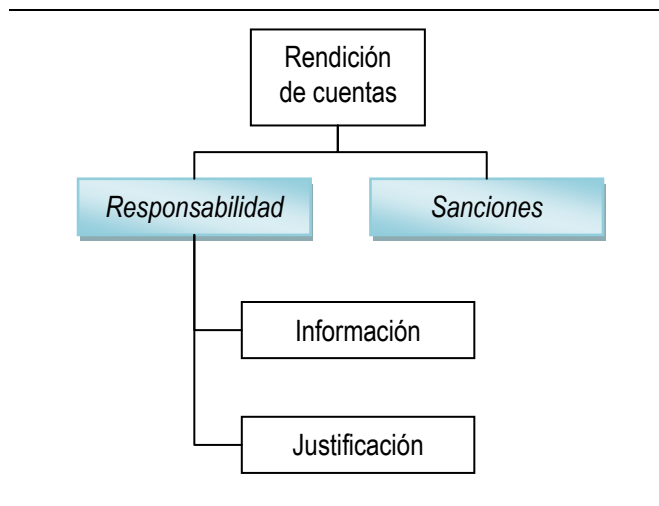
La *responsabilidad* refiere a la motivación que sustenta una acción determinada, tomada por el gobierno, y la *rendición de cuentas* está relacionada con la calidad misma de la decisión; “[...] ambos conceptos están en estrecha relación, ya que un gobierno que se abre plenamente a la vigilancia y las sanciones antes, durante y después de actuar, casi siempre tomará muy en serio los interés y las demandas de la ciudadanía” (Ackerman, 2006: 20-21).

⁴⁸ Para Jonathan Fox (2008) existen dos tipos de esquemas de rendición de cuentas: a) Rendición de cuentas blanda, que tiene que ver con la responsabilidad; y b) rendición de cuentas dura, que es la responsabilidad más la capacidad de aplicar sanciones. Véase Fox en Ackerman, 2008; 197.

⁴⁹ Ackerman menciona que la discusión entre rendición de cuentas y responsabilidad es muy extrema, porque concibe al gobierno como algo externo a la sociedad por lo que de esa manera solo se podría llamar a cuentas de manera *ex-post*, siendo las votaciones el único mecanismo con el que contaría el ciudadano para sancionar al gobierno.

⁵⁰ Para Fox (2008) estas son las características de Rendición de cuentas blanda.

Esquema 3. Dimensiones de accountability



Fuente: Schedler, 2009; 13

Dentro del régimen democrático, como menciona Barreda (2010a) y Morlino (2007), la *accountability* permite evaluar la calidad democrática ya que es por medio de esta que el gobierno y los representantes políticos están sujetos a los mecanismos que limitan posibles abusos del poder. Los mecanismos de *accountability* permiten evaluar *ex-post* los planes de acción ya terminados, *ex-ante* los planes de acción que inician y *simultánea* para evaluar iniciativas gubernamentales en curso (Ackerman, 2006); pero también, explica O’Donnell (2001) y Barreda (2010a), existen mecanismos de *accountability* Horizontal y Vertical.⁵¹

Sobre los controles horizontales, O’Donnell menciona que estos se limitan a un tipo específico de relación presente en los agentes estatales, donde una agencia estatal se dirige a otra agencia, también estatal, sobre las bases de un argumento legal, para conocer y cuestionar las acciones o inacciones presumiblemente ilegales, por ello, la *accountability* horizontal se define como:

La existencia de agencias estatales que tiene autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (*empowered*) para empoderar acciones que van el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en

⁵¹ Para Barreda, la *accountability* consiste en que “[e]l govern i els representants polítics estan subjectes a tres tipus de mecanismes que posen límits a possibles abusos de poder: rendició de comptes vertical (a través d’eleccions), horitzontal (a través de certes institucions estatals) i social (a través de grups de la societat civil o individus). (2010: 17).

principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos. (O'Donnell, 1998: 173-174).⁵²

Lo anterior plantea una condición *sine qua non* del régimen democrático: la existan de redes de agencias comprometidas con la *accountability* horizontal y facultades para supervisar, controlar, rectificar y, de ser el caso, sancionar los actos ilícitos.

Por otra parte, los controles verticales se plantean como un mecanismo que se da de abajo hacia arriba, es decir, un control que ejerce la base ciudadana sobre el gobierno que ha designado, esquema básico de los procesos electorales, aunque “[l]as elecciones no son un mecanismo suficiente para asegurar que los gobiernos harán todo lo posible para maximizar el bienestar de los ciudadanos(as)” (Manin, et al, 1995: 50). Por lo anterior, se ha planteado un segundo tipo de controles verticales, de tipo societal que se justifican –señala Ackerman (2006)– en la evidencia empírica que ha demostrado que las elecciones como mecanismo primordial de rendición de cuentas no es suficiente para garantizar el buen desempeño del gobierno y el Estado de Derecho, más aún porque las elecciones como mecanismos de control se enfrenta la información asimétrica, sólo funciona de manera *ex-post*, y es externa.

Por lo tanto, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (2002)⁵³ señalan la necesidad de incorporar controles de *accountability horizontal societal* que son un nuevo esquema en las relaciones gobierno-sociedad, al ser:

[...] un mecanismo no electoral, pero vertical de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociales de ciudadanos y de movimientos y sobre los medios, acciones que tienen como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activar el funcionamiento de agencias horizontales. (Smulovitz y Peruzzotti, citados en O'Donnell, 2001: 22).⁵⁴

⁵² Jorge Romero-Pérez (2008), plantea que *empowerment* significa potenciación o empoderamiento que es el hecho de delegar poder y autoridad a los subordinados y de conferirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo.

⁵³ Smulovitz y Peruzzotti discute los principales mecanismos de *accountability*: el horizontal que establece la capacidad de control entre diferentes agentes de gobierno; el vertical electoral que es el aparato de rendición de cuentas presentes en las elecciones, especialmente en el momento de la reelección; y el vertical societal en donde existe un proceso de rendición que tienen como origen las demandas de la ciudadanía. Estos tipos de mecanismos de *accountability* son complementarios si se busca contar con una democracia que funcione mejor.

⁵⁴ Para Smulovitz y Peruzzotti, la *accountability* electoral en países de América Latina no ha funcionado de manera eficiente por lo que la *accountability* societal es una pieza fundamental que puede contribuir a mejorar el funcionamiento del gobierno y eventual mente supervisar al régimen democrático.

Las acciones a las que se hace referencia se pueden emprender de manera institucional utilizando mecanismos legales, aunque también son no-institucionales cuando se realizan a través de manifestaciones, huelgas, paros, etc. (Barreda, 2010a). Por ello, este tipo de *accountability*, menciona Cárdenas García (2008), es *el espíritu crítico de la realidad institucional, sin el cual, no existe un Estado democrático de Derecho*.

Los controles de *accountability* horizontal, vertical y vertical societal ya expuestos, se complementan con los controles de tipo *recursivos* propuestos por Schedler que son la *meta-rendición de cuentas* y que se fundamenta en el dilema *¿quis custodiet ipos custods?* (quién vigila a los vigilantes). Con los controles recursivos se busca genera círculos virtuosos que facilita supervisar, controlar, rectificar y sancionar a los vigilantes a través de “[...] un sistema de rendición de cuentas que no se parezca ni a una pirámide ni a un archipiélago. Posiblemente, su arquitectura ideal sea una red recursiva de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de rendición de cuentas ‘A’ rinde cuentas a ‘B’, quien rinde cuentas a ‘C’, quien a su vez rinde cuentas a ‘A’ nuevamente” (Schedler, 2009; 37).

A través de la *accountability*, se busca explicar las acciones propias que realizan las autoridades a alguien más que puede o no ser autoridad, para ello se requieren institucionalizar a) la relación entre dos actores, uno de los cuales delega autoridad al otro; b) la obligación de informar, explicar y justificar las acciones y decisiones tomadas con el respaldo de dicha autoridad; y c) la posibilidad de hacer efectiva esa obligación o, en su defecto, imponer sanciones por su incumplimiento. Teniendo presente que la *accountability* no busca eliminar al poder político, sino controlarlo, pues supone su ejercicio y la existencia de umbrales de **incertidumbre** propios del ejercicio del poder.

El control del gobierno tiene su razón de ser a partir de la realidad del poder y “[s]u misión está en reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio, mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos” (Schedler, 2009; 24). Si no existe una relación entre el poder y los poderosos, la rendición de cuentas no tiene ningún sentido, pues desaparece la dimensión de la responsabilidad presente en el ejercicio del poder.

Mientras que la rendición de cuentas obliga al poder a entrar en un diálogo, la noción de responsabilidad le permite permanecer en silencio. Mientras que la rendición de cuentas se fundamenta en la idea moderna de que el poder y el

conocimiento son bienes separados, la noción de responsabilidad permite a los poderosos reclamar por si mismo monopolios de racionalidad. Les permite defender la idea de que ellos deben lo que están haciendo. Les permite rechazar las preguntas irritantes que nada más generan ruido innecesario para el solemne y respetuoso ejercicio del poder (Schedler, 2009; 25).

Como menciona O'Donnell y Schedler, la *accountability* descansa en un andamiaje de reglas cuidadosamente diseñadas para establecen los límites del ejercicio del poder y “[...] alcanzar solamente un control parcial sobre aquellos que toman las decisiones públicas. [Porque] Si asumimos el control absoluto sobre ellos, su misión ya no tendría sentido” (Schedler, 2009; 26). Por ello, a los funcionarios subordinados sólo se les puede exigir cuentas en la medida que tengan responsabilidad en las acciones que realizan al margen de decisión e instrucciones recibidas y las regulaciones que aplican.

Como ya se anticipó en el apartado sobre instituciones, en un Estado democrático las instituciones deben contener *enforcement*, es decir, agentes dedicados a la supervisión y vigilancia del cumplimiento de la ley, y con la capacidad de distribuir incentivos selectivos positivos y negativos para sancionar o recompensen el comportamiento, la acción o inacción de los agentes gubernamentales (Olson, 1991). Las sanciones (incentivos negativos) tienen la función de elevar el costo a la corrupción y los abusos de autoridad, por ello, no se pueden quedar únicamente en la exposición pública del comportamiento inadecuado del gobierno y los administradores, o la remoción del cargo de los malos funcionarios.⁵⁵

Los incentivos selectivos negativos deben responder al principio elemental de la proporcionalidad que exige que *la severidad de la sanción* sea proporcional a *la severidad de la ofensa*. Una estructura de incentivos y el cumplimiento de las normas, incrementa “[...] la probabilidad de que se detecten las violaciones a las normas como la probabilidad de que se castiguen de manera adecuada y cumplen funciones disuasorias importantes” (Schedler, 2009: 17). Pero si en la rendición de cuentas *no* se contempla la capacidad de castigo (*enforcement*), entonces estamos frente a una empresa simulada sin consecuencias reales, ya que sin la amenaza latente de sancionar, “[...] la denuncia de ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero acto de publicidad [...]” (Schedler, 2009: 19).

⁵⁵ En particular Schedler critica estas las prácticas comunes y recurrentes en la política, para castigar las malas (la exposición pública y la remoción del cargo) y considera que son insuficientes, aunque pueden llegar a destruir la reputación y carrera de los políticos.

2.3.1 La información en la *Accountability*

Desde el planteamiento de Schedler (2009) y Schmitter (2007), la *información* es un elemento de la *answerability* o responsabilidad, lo que conlleva la obligación del político y funcionario de informar sobre sus actos y decisiones, así como el derecho del ciudadano para exigir que el gobierno informe. Esta situación implica la existencia de un comportamiento proactivo entre los gobernantes y los ciudadanos, que se fundamenta en la vinculación que existe entre la obligación de las agencias gubernamentales de rendir cuentas y divulgar la información necesaria, con el derecho del ciudadano de recibir una explicación sobre los actos del gobierno que ha designado.

Los distintos esquemas de *accountability* coinciden en ver a la *información* como la puerta de entrada para saber qué hace el gobierno y si hay actos corruptibles. El ciudadano y los *enforcement* deben saber qué actividades realizan los agentes y las agencias gubernamentales por eso “[e]s necesario que las acciones gubernamentales sean públicas y que haya la posibilidad de monitoreo y sancionar las faltas” (Fox, 2008; 197).⁵⁶ Un régimen democrático sin mecanismos de *accountability* propicia gobiernos corruptos e ineficaces, pero con ellos, se incrementa la probabilidad de conformar gobiernos responsables y fuertes.

Sin información, no es posible conocer y cuestionar las acciones del gobierno, ni tampoco solicitarle que explique y justifique sus acciones y decisiones, mucho menos será posible imponer sanciones por su incumplimiento. Tanto en la lógica horizontal como en la lógica vertical y recursiva, la información gubernamental es el inicio para supervisar al gobierno, pero la primera supone la existencia de relaciones interinstitucionales, es decir, entre agentes estatales donde unos están legalmente obligados a informar y otros legalmente facultados para ser informado y castigar los actos u omisiones;⁵⁷ mientras que en la segunda, es el ciudadano

⁵⁶ En un Estado social y democrático de derecho, son dos los argumentos principales que justifican de manera general la existencia de mecanismos de *accountability*, y en particular, la obligación gubernamental de informar: 1) Es el ciudadano quien aporta los recursos económicos, mediante los impuestos que paga, para mantiene el aparato burocrático del gobierno y para financiar las políticas públicas mediante las cuales el gobierno distribuye beneficios a la población, y 2) Es el ciudadano quien mediante su voto ha designado a los políticos que ocuparan los cargos principales de toma de decisión dentro de la estructura de gobierno en el Estado.

⁵⁷ Los primeros informes motivaran una expresa solicitud de más información específica o incluso la necesidad de que los funcionarios que ocupan los puestos decisionales expliquen los motivos por los cuales se han tomado ciertas decisiones y se han realizado esas acciones, en contraste con las alternativas de decisión y acción, para determinar si existen violaciones y actos de corrupción y así ejercer las facultades con las que se ha dotado al *enforcement* para castigar los a esos agentes.

quien se hace de la información gubernamental para poder vigilancia al gobierno que ha designado, más allá de los procesos electorales periódicos.

La información se contrapone a la **opacidad del poder**, por lo que la responsabilidad apunta a transparentar los actos de gobierno a partir de la exigencia de información y justificación que permita “iluminar la *caja negra* de la política” (Schedler, 2009).⁵⁸ El acceso a la información gubernamental facilita que el ciudadano cuente con los elementos para emprender acciones legales a través de las agencias intermedias de control horizontal o mediante la manifestación pública para denunciar y exponer los errores gubernamentales. Metafóricamente hablando, la información gubernamental son los ojos que permiten ver qué está haciendo el gobierno y cómo lo están haciendo.

La *información gubernamental* como parte de la *accountability*, requiere de una estructura efectiva de supervisión e incentivos que determinen los beneficios y costos ante el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones administrativas de informar y transparentar la gestión pública. De no existir esa estructura de incentivos que haga latente la amenaza de sancionar el incumplimiento de las obligaciones y la negativa de informar a otras agencias y al ciudadano, la *información gubernamental* se convierte en un acto de simulación que conlleva a la desarticulación de cualquier etapa sucesiva de *accountability*, desdibujando todo esquema de control legal del poder político, elemento primordial de la calidad del régimen democrático.

2.3 LA PUBLICIDAD: TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN

Varios filósofos y teóricos de la democracia –clásicos y contemporáneos– ha argumentado ampliamente la importancia de información en el régimen democracia, pues representa el derecho de conocer y de estar informados sobre lo qué hace el gobierno y por qué lo hace (Stiglitz, 1999). La disponibilidad de información libre, veraz, plural, oportuna y no monopolizada, constituye una de las condiciones indispensables para la existencia y calidad de

⁵⁸ Sin embargo, los agentes de rendición de cuentas “[a]cpetan que la transparencia, por más que se haga realidad, es una aspiración que siempre encontrará obstáculos que no se puede franquear y límites que no se quieren traspasar” (Schedler, 2009; 27). Por lo que, la persistencia del umbral de incertidumbre es inherente al poder político, el cual permitir que el gobierno tome decisiones y se reserve cierta información. Delimitar institucionalmente los aspectos sobre los cuales el gobierno debe información permite dar seguimiento a sus actividades, reduciendo las incertidumbres del poder (Schedler, 2009).

la democrático (O'Donnell, 2004), además incrementa la confianza en las instituciones públicas y el funcionamiento de un régimen (Valverde Loya, 2004).

Desde la literatura clásica, Kant construyó el *principio de publicidad* a partir del cual los actos del gobierno salen del secreto y se exponen a la opinión pública para discutir si son justos o injustos, así como su naturaleza política y la veracidad de los argumentos, acciones y normas que determinan la vida política del Estado. Jeremy Bentham (1748-1832) argumenta en su Código de 1802⁵⁹ sobre la obligación que tienen los funcionarios públicos de proporcionar información de sus actos a los ciudadanos, y reconoce la importancia que tiene el ejercicio de la función estadística o suministradora de datos por parte de los funcionarios, porque es un acto moral y están legalmente obligatoria (Rivera, 2009).

La opacidad, la secrecía y la información asimétrica son elementos antitéticos a la democracia, y desvirtúan a las instituciones y la función pública del gobierno. La transparencia y el acceso a la información, circunscritos al principio kantiano de publicidad, son parte fundamental para las democracias contemporáneas, porque facilitan el control democrático del poder y la exigencia de cuentas a los funcionarios públicos.

La tarea de proveer servicios públicos fundamentales que protejan los derechos básicos debe ser encargada a las organizaciones gubernamentales, pero los ciudadanos no pueden evadir su propia responsabilidad de asegurar que estas agencias funcionen correctamente [...] (Existe) una obligación de monitorear la conducta de las agencias gubernamentales, y se puede justificar el derecho de acceso a la información como un mecanismo para permitir a los ciudadanos cumplir con esta obligación. (Roberts, 2001: 264, citado en Gudiño Quezada, 2010: 13).

La publicidad es considerada un pilar de la democracia moderna (Cárdenas, 2008) porque, menciona Miguel Carbonell (2006), el *funcionamiento transparente y responsable del los poderes públicos* “[...] significa que los ciudadanos deben tener la capacidad jurídica de conocer en todo momentos la conducta de sus gobernantes. De lo contrario, es imposible asignar responsabilidades a los malos funcionarios y recompensar a los buenos. (López-Ayllón, 2006; 8).⁶⁰ Por ello es necesario contar con un diseño institucional que regule el

⁵⁹ Código o Tratado de legislación civil y penal, obra que ejercerá una profunda influencia en la reforma jurídica inglesa.

⁶⁰ La transparencia y el acceso a la información pública se plantea como un mecanismo de control del poder político, al servicio del ciudadano, e incluso intergubernamental, mediante el cual contribuye a generar las condiciones que permitan vigilar el comportamiento del gobierno (agencias y burócratas), en un contexto

acceso a la información y solucione el problema de la información asimétrica, señalando las obligaciones gubernamental para proporcionar información pública y los criterios para limitar o reservar su acceso.

Se debe limitar en todo lo posible las excepciones a la información y sancionar con severidad que la niegue. Los criterios para limitar o reservar información deben estar relacionados con un objetivo legítimo taxativamente expreso en la ley [...]. Nunca se debe reservar información que tenga que ver con posibles actos de corrupción de autoridades, ni para proteger gobiernos o a sus funcionarios por situaciones embarazosas o porque se revele de un mal funcionamiento gubernamental. (Cárdenas, 2008: 77).⁶¹

La existencia de información restringida y de acceso limitado representa una asimetría justificada para el quehacer gubernamental, porque hace posible “[...] que quienes toman decisiones deliberen libremente, consideren todas las alternativas a su alcance, midan sus consecuencias e incrementen el elemento sorpresa cuando es pertinente [...]” (Valverde Loya, 2004: 240). Estos espacio de incertidumbre del poder público requieren estar reservados como “[...] esferas legítima de confidencialidad dentro de las cuales los políticos y funcionarios pueden (y en parte deben) deliberar y decidir a puerta cerrada. [...]” (Schedler, 2009; 28).

La información gubernamental que este fuera el secreto legítimo es y será siempre de carácter público y de libre acceso. “En democracia, la rendición de cuentas no sólo aspira a sacar al ejercicio de poder a la luz pública. Ella misma, si quiere ser efectiva y vista como efectiva, tiene que pública” (Schedler, 2009; 29). Visto moderadamente, el principio de publicidad implica, menciona Valverde Laya (2004) que toda la información gubernamental pertenece al público a menos de que exista expresa y justificadamente un motivo legítimo para mantenerla reservada y lejos de la luz pública.

evidentemente democrático y regido por instituciones, de tal suerte que, la “[t]ransparencia y democracia [requieren], primero para existir y luego para funcionar, una ciudadanía activa y participativa, y esta última requiere transparencia y libertad para actuar con libertad. (Emmerich 2005: 25-26; citado por Aguilar, 2009: 9-10).

⁶¹ Al respecto, Cárdenas (2008) menciona que nunca se debe reservar información bancaria, fiscal e industrial; violencia a los derechos humanos; incumplimiento de obligaciones legales de servidores públicos, etc., salvaguardando en todo momento el principio de legalidad.

2.3.1 Transparencia y acceso a la Información

La *transparencia de la gestión pública* se complementa con el derecho de *acceso a la información*. Visto esto como política pública tiene la intención de maximizar el uso público de la información y en el mediano plazo, como mecanismo de *accountability*, permite que los órganos de gobierno den cuenta de las razones que justifican una acción o decisión tomada (Majone, 2005, Ackerman, 2008). Bajo esta premisa, la *transparencia de la gestión* y el *acceso a la información* son dos conceptos correlacionados, pero no son sinónimos porque cada uno de ellos operan con lógicas distintas en cuanto a comportamiento, derechos y obligaciones, que deben cumplir y ejercer el gobierno a través de las agencias gubernamentales y el ciudadano.

La *transparencia* refiere estrictamente a la gestión gubernamental, es decir, al quehacer del gobierno y a los mecanismos que éste emplea para permitir que el ciudadano vea y vigile sistemáticamente tanto los procesos de toma de decisión como la acción que realiza en su nombre, siendo así, la sociedad la destinataria de esa información. Como lo retoma Ramón Cossío (2008) “[...] la expresión ‘transparencia’ [se utiliza] para aludir a la cualidad consistente que permitir el pleno acceso de la ciudadanía a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado, y a los procesos de que derivan” (Cossío en Ackerman, 2008; 100). En este sentido, la *transparencia* está relacionada con la idea de Mark Bovens (2002) sobre *higiene pública* que “[...] se orienta a aumentar la transparencia de la administración pública, con objeto de mejorar el control democrático y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno” (Bovens 2000; 327).

Un mecanismo usual de la transparencia es la obligación legal que tienen las agencias gubernamentales de publicar en medios electrónicos una serie de información sobre su proceder. La transparencia gubernamental obliga a los agentes y las agencias gubernamentales a socializar sus acciones, sin la necesidad de una solicitud, por lo que es “[...] una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisión” (Hernández Valdez, 2005). La transparencia se debe entender como una condición general del funcionamiento del Estado para generar y actualizar información gubernamental importante, en redes de fácil acceso y de manera regular. Por ello, con la transparencia, “[p]asamos así del

ejercicio de los derechos al establecimiento de nuevas condiciones de la ‘operación’ del sistema, de forma que sea la propia mecánica de éste la que produzca los resultados esperados, sin depender de la acción del sujeto interesado en la información misma” (Cossío en Ackerman, 2008: 111).

Para Daniel Kaufmann y Tara Vishwanath (2001) los costos del déficit de transparencia son políticos y económicos: políticos, “[...] porque diluye la posibilidad de que los sistemas democráticos puedan juzgar y corregir las políticas públicas gubernamentales al esconder las actividades de grupos de presión y porque crean rentas al otorgar a aquellos con información algo con lo cual comercia” (Citado en Ackerman y Sandoval, 2009; 19). Además, al proliferar los espacios de opacidad controlados por la corrupción, se afecta la inversión y el crecimiento económico, pues el déficit de transparencia afecta la producción agregada y la distribución de beneficios y riesgo, sobre todo en tiempos de crisis.

Por lo que respecta al *acceso a la información*, se debe entender como un derecho ciudadano conformado tanto por el propio derecho a la información así como por el derecho de petición, que va más allá de la información que por obligación pública el gobierno. Este derecho de acceso a la información consiste en “[...] un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los riesgos y datos públicos en posesión de los órganos del Estado” (Kant en Aguilar, 2009: 11).

El acceso a la información, como derecho fundamental en el régimen democrático, supone la potestad del individuo (ciudadano) concreto –menciona Cossío (2008)– para solicitar y obtener información de los órganos del Estado; pero a su vez, establece la obligación que tienen las agencias gubernamentales de responder a las solicitudes de información. El mandato de acceso a la información se refiere, de acuerdo con Aulis Aarnio (1987), no sólo a la publicación de las medidas legales administrativas y judiciales, sino también al acceso al procedimiento que precedió a la promulgación o dictado de estas medidas.

2.3.2 El problema de la Información Asimétrica

La *información asimétrica o incompleta* es un problema latente que genera un ambiente incierto (North, 2006) y afecta los procesos de toma de decisión en el ámbito económicos,

sociales y políticos, de ahí la necesidad de contar con instituciones políticas que faciliten el acceso a la información para disminuir los costos de transacción y de agencia.

Los economistas plantean que uno de los seis fallos del mercado⁶² es la *información asimétrica*, pues el mercado privado suministra información insuficiente e inadecuada a los consumidores, debido al costo que les genera proporcionarla (Stiglitz, 2002), ante esto, la racionalidad maximizadora del individuo aprovecha la asimetría en la información para beneficiarse y afecte a su contraparte (Ayala. 2004). Esta situación justifica la intervención del Estado para establecer obligaciones legales con la finalidad de que los agentes involucrados en el intercambio suministren información gratuita.

Respecta al Estado, uno de sus fallos es la *información incompleta* que propicia -de acuerdo con Ayala- a) sobreproducción de bienes públicos y b) que la burocracia interprete mal (deliberadamente o no) el resultado de una elección y de las demandas públicas; en consecuencia, los tomadores de decisión se equivocan al elegir inversiones públicas que pueden resultar ineficientes y/o socialmente inequitativas (problema de *agencia-principal*).⁶³

La *información asimétrica* es un fenómeno recurrente en el ámbito económico y político, por ello, Herber Simón (1947) ha sido uno de los precursores de la crítica a la *racionalidad completa* que postula la Elección Racional. Para este autor, la capacidad cognitiva del individuo es limitada y no puede conocer, almacenar y procesar toda la información existente; en consecuencia, las decisiones que toma se base en la información disponible (incompleta) y en contexto de incertidumbre.

Retomando la crítica de Simón, el enfoque institucional, organizacional y de políticas públicas, reconocen la existencia de efectos diferentes sobre el comportamiento de los agentes; en decir, la información asimétrica y la incertidumbre del entorno influyen en los procesos de toma de decisión de los agentes que interactúan en las organizaciones políticas, como el Estado (Ayala Espino 2004).

⁶² Para Stiglitz (2002) los fallos del mercado son 1) la competencia incompleta, 2) los bienes públicos, 3) las externalidades (positivas y negativas), 4) mercados incompletos, 5) información asimétrica, y 6) paros y otras perturbaciones económicas. Estos fallos no se consideran excluyentes entre sí, y se asumen como condiciones en las que el mercado no es eficiente en el sentido de *pareto*; constituyendo de esta manera el argumento principal que justifica la intervención del Estado.

⁶³ Los fallos del Estado son tres: 1) Información limitada, 2) Control limitado de la burocracia, y 3) control limitado de las empresas privadas.

[...] el procesamiento subjetivo e incompleto de la información desempeña un papel crítico en la toma de decisiones. Toma en cuenta la ideología, basada en percepciones subjetivas de la realidad, que desempeña un papel importante en las elecciones de los humanos. Pone en juego la complejidad y lo incompleto de nuestra información y los esfuerzos casi a ciegas que hacemos por descifrarlas. Se centra en la necesidad de crear pautas regularizadas de interacción humana a la luz de tales complejidades, y sugiere que estas interacciones regularizadas, que llamamos instituciones, pueden ser muy inadecuadas o que estén muy lejos de la opinión, cualquiera que sea el sentido del término” (North, 2006: 38-39).

En el enfoque organizacional se ha planteado que el problema de la *información asimétrica* se debe a la existencia de motivos personales y a la interpretación que se le da a estas, desvirtuando su sentido y contenido, generando, dice Jensen Meckling (1978), *costos de agencia* que se traducen en la pérdida de eficiencia en de toma de decisiones. Este aspecto crítico se vuelve más complicado ya que esos costos se incrementan en la medida que se acreciente la brecha estructural entre los generadores de información que suelen ser niveles operativos, y los agentes decisores que son niveles ejecutivos (Del Castillo, 2001).

2.3.3 La información como bien público

Una de las funciones básicas del Estado moderno es suministrar bienes público (Porrúa Pérez 1954, Stiglitz, 2002; y O'Donnell, 2004). Una política pública dirigida a ofrecer *información como bien público*, menciona O'Donnell (2004), debe estar sustentada en un sistema legal democrático. En este sentido cabe preguntar de qué manera la información pública se asume como un bien público. Para dar respuesta a esta pregunta se requiere abordar de manera general qué son los bienes públicos y el papel que tiene el Estado para ofrecerlos.

Para Mancur Olson (1991) los bienes comunes o colectivos son bienes y servicios básicos elementales proporcionados por el gobierno. Para Olson (1991), Shepsle y Bonchek (2004) y Josph Stiglitz (2002), los bienes públicos se distinguen de los bienes privados a partir de dos elementos nodales: a) la existencia de un consumo no rival, y b) la no exclusión de las personas de los beneficios; pero además, cuando es imposible excluir a las personas de los beneficios, se habla de *bienes públicos puros*.⁶⁴

⁶⁴ Un bien público puro se da cuando “[...] los costos marginales de suministrarlo a una persona más son estrictamente cero y en el que es imposible impedir que las gente reciba el bien” (Stiglitz, 2002: 155). Sí

Sin embargo, bajo la premisa aristotélica de que *todo lo que es común para la mayoría es objeto del menor cuidado*, los bienes públicos se enfrentan al fenómeno del *free-rider* (Stiglitz, 2002) y los problemas de cooperación y acción colectiva (Olson, 1991, Shepsle y Bonchek 2004), recurrentes en comunidad de gran dimensión, porque “[...] a menos que el número de miembros del grupo sea muy pequeño, o que haya coacción o algún otro tipo de mecanismos especial para hacer que las personas actúen por sus interés comunes, las personas racionales y egoístas no actuarán para lograr sus interés comunes o de grupo” (Olson, 1992: 12). Por ello el Estado se ve obligado a establecer disposiciones coercitivas mediante el cobro de impuestos (Valdés Ugalde, 1997) para cubrir los gastos de producción y distribución. Ante la ineficiencia que plantea el consumo excesivo de éstos, Stiglitz (2002) propone tres métodos de control: 1) la tasa de uso o sistema de precios; 2) la provisión uniforme (suministrar la misma cantidad de bien a todo); y 3) la cola (que plantea que en vez cobrar el acceso, este se paga por tiempo de espera).

La transparencia y el acceso a la información como bien público, pondera la *no exclusión*, ya que sí un ciudadano u organización accede a ella, no existe impedimento legal para que otras personas u organizaciones también puedan acceder; más aun, si existen externalidades positivas que mejoren la gestión gubernamental o el manejo de los recursos públicos, los demás ciudadanos gozaran de ese beneficio, aun cuando ellos ni siquiera hayan tenido la intención de acceder a la información.

Ahora bien, la información gubernamental es de consumo *no rival* ya que únicamente los agentes y las agencias gubernamentales conocen las acciones que han realizando y las decisiones que han tomado. Siguiendo el planteamiento de Shepsle y Bonchek (2004), el consumo de información gubernamental, no agota su disponibilidad porque “[l]a información es, en muchos aspectos un bien público, ya que suministrar información a una persona más no supone reducir la cantidad que tiene otra” (Stiglitz, 2002: 109); pero además se incrementa la disponibilidad de la información gubernamental.

asumimos que la información pública es un bien público *puro*, para lograr que su suministro sea eficiente es necesario calculando si la suma agregada de la cantidad de bienes privados a los que *están* dispuestos a renunciar todos los ciudadanos para obtener 1 unidad más de información pública, es igual a la cantidad de bienes privados que *deben* renunciar para obtener 0.5 unidades de información. Sin embargo, este planteamiento abstracto presenta dos problemas que imposibilitar su aplicación, primero, el determinar en términos tangibles qué es *1 unidad* de información; y segundo, contra qué bien privado se contrasta el bien público de la información.

La información como bien público se enfrenta a las tensiones en el suministro, debido a los mecanismos de racionalización que restringe su acceso masivo (Stiglitz, 2002: 151) para propiciar la cooperación y evitar el fenómeno del *free-rider*.⁶⁵ *Los métodos de racionalidad del suministro de bienes públicos* se justifican a partir del supuesto de que el individuo es egoísta y buscan maximizar su beneficio y minimizar el esfuerzo, pues asume que *de cualquier forma se va a suministrar el bien público aun cuando no pague y la aportación que pueda realice seria insignificante y no altera la oferta agregada*.

La transparencia y el acceso a la información requieren de la inversión recursos para suministrar este bien público, es decir, el gobierno debe disponer de recursos humanos, materiales y tecnológicos para poner a disposición general cierta información de manera periódica, pero también para atender las demandas adicionales de información que realice el ciudadano. Los costos que se generan por la transparencia y el acceso a la información, son transferidos de manera indirecta al ciudadano a partir del pago de impuestos (derechos).

Si como anota Olson (1992), el logro de cualquier meta común o la satisfacción de cualquier interés común, significa que se ha proporcionado un bien público o colectivo a un grupo, entonces, incrementar la eficiencia del gobierno a través de la información pública y la transparencia, en una sociedades democráticas, implica necesariamente que el gobierno sea una fuente de información gubernamental sobre la gestión que realiza, para detectar y corregir errores, siempre y cuando sea parte de un esquema mayor de control y vigilancia institucional que de certeza y castigue los abusos del poder.

2.3.4 La Información como derecho

Un Estado que aspire a ser democrático y de derecho, tiene la obligación de institucionalizar y respetar los derechos humanos, así como contribuir en la construcción de las condiciones mínimas y necesarias para que sus ciudadanos ejerzan esos derechos. O'Donnell (2004), Schedler (2009) y Ackerman (2006), mencionan que el acceso la información constituye un derecho reconocido ampliamente por el Estado liberal de Derecho con régimen democrático,

⁶⁵ De manera más clara Shepsle y Bonchek concluyen es su investigación que los problemas a los que se enfrentan los bienes públicos están relacionados con la poca cooperación, poca acción colectiva, muy poco bienestar social y uso excesivo de los recursos comunales, que son “[...] dilemas sociales en los que los incentivos individuales se encuentran en conflicto con los resultados socialmente esperados” (Shepsle y Bonchek, 2004: 283).

por lo que la publicidad, al reconocerse como un derecho político, requiere estar sustentada en una red institucional que marque los límites y una estructura organizacional que facilite su ejercicio.

Para Ernesto Villanueva (2004) no existe una definición unívoca sobre el concepto de derecho a la información, empero, es posible identificar elementos comunes que posibilitan abordarlo a partir de la Declaración de los Derechos Humanos, la cual establece que el *derecho a la información* es una garantía fundamental que toda persona posee para a) atraerse información, b) a informar y c) a ser informada. Villanueva expone esas características de la siguiente manera⁶⁶:

1. *El derecho a atraerse información.* Incluye las facultades de a) acceder a los archivos, registros y documentos públicos, y b) decisión de que medio se lee, se escucha o se contempla.
2. *El derecho a informar.* Incluye a) las libertades de expresión y de imprenta y b) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
3. *El derecho a ser informados.* Este derecho incluye la facultad de a) recibir información objetiva y oportuna, b) la de ser completa, es decir, el derecho de enterarse de todas las noticias, y c) con carácter universal, o sea, que información es para todas las personas sin exclusión alguna (Villanueva, 2004: 10).

Lo anterior permite entender que el *derecho a la información pública* es “una prerrogativa de toda persona para acceder a la información, para examinar datos y registros públicos en poder de los sujetos obligados, como regla general, salvo las excepciones legítimas establecidas en la ley” (Villanueva, 2004: 20). En consecuencia, el derecho a la información “[...] tiene que ver en primer lugar y de manera preponderante con el funcionamiento social de los ciudadanos, no sólo en relación con las autoridades públicas, también en sus mutuas relaciones y en relación con las entidades privadas” (Bovens, 2002: 327). Incluir los derechos a la información en las constituciones como propone Bovens y otros autores, implica fortalecer el principio de seguridad jurídica y legitimidad democrática en el Estado de derecho; así como los mecanismos que permiten que el gobierno se somanta al escrutinio público para mejorar los

⁶⁶ Para Villanueva y Carpizo (2001) y López-Ayllón (1984) la información, en un sentido amplio, comprende los procedimientos de copiar, almacenar, tratar, difundir y recibir; mientras que como los tipos que son: hechos, noticias, datos, opiniones, ideas y sus derivados.

procesos de toma de decisión y reducir el rumor; teniendo como aspiración última la completa democratización de la administración pública.⁶⁷

2.3.5 La información como política: una posible solución a la asimetría

Las políticas públicas suelen ser definidas como una intervención de los órganos del Estado para corregir o modificar alguna situación social o económica que ha sido reconocida como problema público, donde, menciona Aguilar Villanueva (1992), crear ese problema significa crear una solución. De igual forma existen políticas públicas transversales que “[...] regulan la actuación de los propios gobiernos y que están destinadas a perfeccionar la gestión pública” (Merino, 2008: 245). Estas políticas públicas transversales influyen en la forma en cómo los agentes y las agencias gubernamentales ejecutan las atribuciones que el marco institucional asigna.

Una política pública conlleva cambios institucionales y organizacionales, es decir, ajustes a las reglas del juego y en la estructura orgánica gubernamentales (Ayala Espino, 2004). Sin embargo, en la literatura se coincide en que nunca se puede aspirar a un diseño perfecto de una política pública, por tres razones: 1) la racionalidad limitada, 2) el cambio en las preferencias de los actores involucrados en el diseño al tener información nueva que antes no tenían, y 3) la escases de recursos (Merino, 2008). Ante esta situación de posibles ajustes y cambios en el diseño, los hacedores de política pública deben tener claro cuál es el núcleo duro porque es ahí donde se contienen las razones que hacen posibles las acciones del gobierno.

Siguiendo el planteamiento anterior, una política pública sobre la *transparencia* busca dar solución a la opacidad operativa y funcional del propio gobierno, generando condiciones para lograr una efectiva, responsable y eficaz relación entre grupos e individuos, tanto al interior como al exterior de la organización, para que fluya la información y se apropie como principio en las rutinas organizacionales que determina el comportamiento de los funcionarios públicos. Siendo así, la política de la transparencia, es:

⁶⁷ Como señala O’Donnell (2003) en un trabajo del PNUD, para hacer efectivos los derechos del ciudadano se requiere de un contexto social que incluya fuentes de información que no estén controladas por el Estado. Esos derechos son “[...] componente de un contexto socialmente diverso y plural, es un bien público respaldado por un sistema legal democrático que garantice el conocimiento también público de un adecuado desempeño de las instituciones del Estado” (O’Donnell en López-Ayllón, 2006; 175).

[...] el conjunto de criterios y cauces de acción que adopta cada una de las organizaciones para la obtención de los resultados que se esperan de ella. No tiene como objetivo apilar papeles, sino modificar las rutinas que se llevan a cabo dentro de las propias organizaciones, pues para poder acceder a esa información que se produce, se intercambia y se distribuye, los individuos que la componen tienen que endogenizar la política de transparencia y modificar las rutinas en una lógica contraria (Merino, 2008: 251).

En este sentido, una política de transparencia contribuye a perfeccionar los procesos y decisiones que se dan al interior de las organizaciones gubernamentales para que estas incrementen su utilidad social, al poner a la información como un recurso estratégico que reduce la asimetría de la información, mejora la supervisión de los funcionarios y políticos, reducen los costos de cooperación y contribuye a la coordinación intergubernamental (Merino 2008; Vergara, 2005). Lo que a su vez genera un valor agregado en los procesos y servicios que brinda la organización, en la medida que la transparencia, como política, permita que se internalice y guíe la gestión pública.⁶⁸

2.3.6 Transparencia y acceso a la información en el manejo de los recursos públicos

Uno de los argumentos que justifican la existencia de controles de *accountability* en el Estado democrático de derecho, es que son los ciudadanos financian las actividades del gobierno, mediante los impuestos que pagan. Cárdenas García menciona que resulta “[...] grave que los procedimientos no se transparenten, sobre todo cuando se trata de asuntos públicos, de servidores públicos y de recursos públicos que no tienen por qué ser reservados” (Cárdenas, 2008: 79). Establecer mecanismo de publicidad en los procedimientos presupuestarios permite tener claridad sobre los motivos, pruebas y circunstancias que son decisivos en el resultado de la acción gubernamental, limitando la competencia desmedida por los recursos públicos (Rubin, 1999).

Siguiendo el principio kantiano de publicidad, la transparencia y el acceso a la información pública permite sujetar, entre otras cosas, el proceso presupuestario al escrutinio público, para evitar que el mandato social fracase (Chávez Presa, 2004). Es decir, la transparencia y la información pública como mecanismo de control, permiten supervisar la correlación entre los

⁶⁸ Arellano ha propuesto una serie de criterios, a modo de fallas de transparencia, que permiten evaluar el grado de transparencia en las agencias gubernamentales, los cuales serán abordados más adelante como parte de la crítica a la publicidad.

acuerdos tomados por el parlamento sobre la distribución de los recursos públicos y las demandas sociales; así también, permite vigilar el manejo que realice el ejecutivo de los recursos, con relación al acuerdo parlamentario, así como su fiscalización y sanción. Como señala Cárdenas García (2008) es necesario transparentar el control económico y financiero del Estado en todas sus fases y no solamente en los resultados, a través de mecanismo preventivos y concomitantes, para “[...] ayudar a asegurar que los beneficios del crecimiento sean redistribuidos y no capturados una élite” (Ballver, 2007: 1).⁶⁹

Hasta aquí, es importante detenernos para retomar a Luna y Ríos (2010), quienes hacen una distinción entre la transparencia presupuestal y tributaria, porque no debe ser confundida aun cuando son parte de un mismo esquema de control ciudadano y que comparten atributos que corresponden al ámbito del interés público con obligaciones y derechos. Para las autoras 1) *la transparencia presupuestaria* refiere a la gestión pública y a la apertura de las cuentas públicas, los procesos y procedimientos del uso y destino de los recursos que integran el erario público; por otra parte, 2) *la transparencia y el acceso a la información tributaria* operan en dos direcciones, por una parte, en la obligación institucional del contribuyente (ciudadano) de otorgar a las autoridades hacendarias pleno acceso sobre su información contable y fiscal, y por la otra, con la información que detenta la administración tributaria tanto del cumplimiento de las obligaciones de los contribuyente (historial particular y acumulado), así como del desempeño, normas y funciones de la propia autoridad tributaria.

En términos fiscales, la transparencia y acceso a la información gubernamental, en la administración se relaciona con:

“i) la obligación de la autoridad de brindar asistencia al contribuyente y proveerle de información sobre el cumplimiento de tributar, y ii) la obligación de la autoridad de informar a los contribuyentes sobre las normas y criterios bajo los cuales se rige el sistema, por otra parte, el derecho de acceso a la información incluye i) el acceso a la información de las acciones de gestión de la administración tributaria, incluida la información que detentan los contribuyentes, así como el orden jurídico, reglas y criterios, y su origen político, y ii) las restricciones al derecho de acceso a la información, como la reserva de información, o secreto fiscal “[...]” (Luna y Ríos, 2010: 7).

⁶⁹ Ana Bellver (2007) menciona que el estudio que realiza Amartya Sen sobre la hambruna en Bengala, Sahel, Bangladesh y Etiopia demuestra que el problema tuvo que ver no con la escasez de alimentos sino con la falta de información.

Más allá de la información sobre la gestión administrativa de las autoridades gubernamentales en materia fiscal y tributaria, el diseño institucional sobre transparencia y acceso a la información debe distinguir entre la capacidad contributiva subjetiva del sujeto pasivo, la cual debería ser materia de transparencia, y la capacidad económica de las personas físicas y morales, que se debe mantener bajo confidencialidad.⁷⁰

Aarón Wildavsky (1946) señala que los propósitos de los presupuestos son tan variados, como variados son los propósitos humanos, es decir, el presupuesto público se conforma de una serie de objetivos y costos, donde cada acción gubernamental tiene una implicación presupuestaria. Transparentar esos procesos de toma de decisión en torno al manejo de los recursos públicos, incrementa la probabilidad de evitar que los agentes decisores se beneficien arbitrariamente o beneficien a grupos de interés que busquen presionarlos e incluso cooptarlos para incidir en el resultado (la decisión) final.

2.4 CRÍTICA A LA PUBLICIDAD

Es ampliamente aceptado que la eficiente institucionalización de la transparencia y el acceso a la información gubernamental, en un Estado Democrático, genera oportunidades para mejorar la gestión gubernamental y disminuir el espacio de acción de los buscadores de renta. Sin embargo, también existen aspectos adversos que desvirtúan su sentido operativo en la política y en la administración pública: el uso político de la información, las fallas de la información y las limitaciones del ciudadano. Al señalar estos riesgos y limitaciones de mecanismos institucionales de transparencia y acceso a la información, no se pretende argumentos en contra de ellos, por el contrario, se advierte de situación potencialmente que requiere atención para evitar que afecte el funcionamiento y mine los valores socialmente entendidos que circundan a una gestión pública transparente.

2.4.1 Uso político de la información gubernamental

Como mencionó Fukuyama, *la información da poder* y en contextos democráticos de ámbitos políticos y de gestión, ese poder puede ser usado de manera ambiciosa como arma política

⁷⁰ Para más detalles véase Luna y Ríos (2010) *Transparencia, acceso a la información tributaria y el Secreto Fiscal. Desafíos en México*. México, D.F., UNAM-IFAI.

para afectar y descalificar a los adversarios, generando situaciones contrarias que pueden llegar a desestabilizar la gobernabilidad democrática, debido las contingentes e los interés individual o de grupos de presión, que amenazan con desviar el fin último del Estado y de la información gubernamental.⁷¹

Las experiencias de países en vías de desarrollo, como México, evidencian el uso político de los mecanismos de transparencia y acceso a la información, desvirtuando el sentido normativo y práctico de la información gubernamental, porque son utilizados por las élites políticas para atacar y desprestigiar a sus opositores (Krishnan, 2001), desdibujando el compromiso con la democracia institucional. En su trabajo sobre *transparencia y paridos políticos*, Peschard (2009) analizar las dificultades para hacer eficiente la transparencia en contextos de competencia y conflictividad política, por ello, reflexiona sobre la validez moral y ética de aquellas denuncias que aun cuando tienen un sustento probatorio, están motivadas por la intención políticos de dañar al adversarios.

Si bien, ese tipo de denuncias permiten conocer abusos de poder u omisiones en el cumplimiento de las obligaciones, su motivación no se encuentra en el terreno del compromiso social, sino más bien en el terreno del resentimiento y la rivalidad política, y su atención generan externalidades negativas. Ese manejo político de los mecanismos de *transparencia y acceso a la información* contribuye al logro de los objetivos formalmente, pero no por un interés común, sino por intereses particulares de los actores políticos que busquen dañar a su adversario, arrastrando a esos mecanismos institucionales y a los agentes intermedios – responsables de vigilar y sancionar los abusos de autoridad– a un juego doloso, donde su actuación legal se convierte en un acto de complicidad.

2.4.2 Crítica organizacional y las fallas de la transparencia

Los gobiernos contemporáneos son espacios organizativos insertos la globalizado de la modernidad líquida (Bauman), con capacidades reducidas para accionar pero expuestos a enormes expectativas. En este contexto, la *transparencia* y el *acceso a la información* se necesitan para mejorar la eficiencia del gobierno a partir de la vigilancia ciudadana, rasgo

⁷¹ Para Luhmann (1996) y para North (2006), la complejidad de las relaciones sociales se logra disminuir a partir de las organizaciones y las instituciones.

característico de la calidad de la gobernabilidad democrática (Arellano, 2007b),⁷² porque en el imaginario colectivo la rendición de cuentas es una pieza fundamental de los gobiernos democráticos. Desde el enfoque organizacional se asume que no es suficiente con el ordenamiento institucional que establece un comportamiento determinado y las obligaciones a cumplir por las agencias gubernamentales y sus burócratas, también se requiere que las prácticas transparentes permeen las rutinas y culturas organizacionales que influyen en la acción cotidiana de todos los niveles de la estructura orgánica (Rodolfo Vergara, 2009). Desde esta perspectiva.⁷³

Arellano también advierte sobre el riesgo de la metáfora de la transparencia en la gestión gubernamental: “echar luz a la *caja negra* que es el gobierno” para saber que ocurre, como se toman decisiones y qué decisiones toman los funcionarios y políticos. Porque esta metáfora y sus herramientas también “[...] guardan proposiciones sesgadas, muchas veces contradictorias, con límites y anomalías, como cualquier otro argumento social o paradigma” (Arellano y Ayllón, 2008: 28). Lleva al extremo la metáfora es un riesgo porque algo completamente transparente es imperceptible para la vista,⁷⁴ por ello, Arellano propone las *fallas de la transparencia* para demostrar la existencia de cadenas de procesos, reglas y rutinas preestablecidos, que responden y dan prioridad por lo menos, a uno de tres criterios que integran el análisis tridimensional en la gestión pública de Cabrero (2004): Eficiencia, eficacia y legitimidad. De esta forma, busca evitar los extremos peligrosos que asfixian al poder.

Desde el enfoque organizacional⁷⁵ se plantea pasar de la visión genérica y abstracta de la transparencia, a una práctica donde se reconozca como un mecanismo limitado que genera

⁷² Véase David Arellano Gault (julio-agosto de 2007b). “Una cuestión de confianza Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina” en *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, No. 210. Buenos Aires, Argentina. Pp. 96-109.

⁷³ Véase David Arellano Gault (sep.-dic. 2007a) “Fallas de la transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas” en *Convergencia* año/vol. 14, número 045. Universidad Autónoma del Estado de México: Toluca, Estado de México, México. PP. 31-46.

⁷⁴ Aunque los discursos y las metáforas permiten explicar las reformas y los cambios políticos (Majone 1997), Arellano y Ayllón (2008) señalan que es necesario sacar a flote las prácticas y los supuestos argumentativos y teórica que sostienen a la metáfora (estrategia de Hood y Jackson 1991), y hacer notar las relaciones específicas en los aparatos administrativos para identificar las mejores estrategias que permitan avanzar en la transparencia, como proyecto político y social y no como una guerra entre opacos y transparentes.

⁷⁵ Para David Arellano (2005) desde la perspectiva de la Teoría de las organizaciones, existen dos corrientes sobre la transparencia: 1) corriente que ve de manera positiva a la transparencia y que tiene un carácter institucionalista que plante la transparencia en las organizaciones como una adición a la buen desempeño de la misma, por lo que “[l]as organizaciones que incorporan la cultura de la transparencia, que inducen la transparencia en sus procesos, que inducen la transparencia en sus relaciones, son organizaciones que reducen la incertidumbre y

costos, pero que permite mejorar las relaciones y comunicaciones entre actores que se desenvuelven en contextos inciertos y democráticos.⁷⁶ Entender a la *transparencia* como un criterio permite comparar y medir la actividad organizativa a partir con parámetros deseables, que serían difíciles de alcanzar a menos que los actores realicen esfuerzos específicos para incorporarlos e internalizarlos en las rutinas organizacionales (Arellano, 2007a).

La información como criterio es la base para dar sentido a los espacios organizacionales que construyen los actores –egoístas pero con racionalidad limitada–, para evitar que la transparencia y acceso a la información como obligación legal y de carácter adjetivo, desplace a los objetivos sustantivos de la organización. En este sentido, Arellano, Ayllón y Merino proponen los siguientes criterios que describen las fallas *de transparencia*:

- **Inclusión.** Son las exclusiones o asimetrías de información que no tenga justificación de ser excluida o faltante.
- **Publicidad.** Existen cuando los procesos son documentados de manera insuficiente o poco clara, haciendo difícil la publicación de los datos o resultados.
- **Verificabilidad.** Se encuentra en aquellos procesos o acciones en los que resulte difícil o simplemente imposible verificar la correspondencia entre las decisiones tomadas y su realización efectiva.
- **Responsabilidad.** Está en aquellos procesos o acciones en los que no es posible encontrar una definición clara de cargas y deberes, y/o en los que la asignación específica de relaciones entre actores y acciones sea difícil de establecer.

Incorporar estos criterios en la gestión pública, permite reconociendo la existencia de una tensión mayor a la descrita por Cabrero en el análisis tridimensional,⁷⁷ pues se incorpora la transparencia como un cuarto criterio transversal que incrementa la dificultad para lograr que

que se vinculan con el exterior de una manera más clara [...]” (Arellano, 2005; 52), además de que reducen la brecha entre los valores organizaciones formales, y los expresados, los prácticos, dispersando evitando el oportunismo. Y 2) una corriente –menciona Arellano– más cuidadosa y escéptica de la transparencia, al tener presente la tensión sistémica entre escrutinio y control, y confianza, porque en las organizaciones la interacción social se basa por un lado en las reglas formales y también a partir de afinidades. Y es donde se da una tensión sistémica “[...] en cómo se construye el orden organizacional, donde se genera un equilibrio muy complicado en el control y la supervisión, de un lado, y la generación de confianza en las relaciones entre las partes, del otro” (Arellano, 2005; 53).

⁷⁶ Para Arellano, la visión genérica y abstracta se encuentra en un segundo nivel de discusión, y la visión práctica es un primer nivel que permite dar contenido a la transparencia en el ámbito de la administración pública.

⁷⁷ Enrique Cabrero ha desarrollado un modelo de análisis compuesto por la Eficiencia, legalidad y legitimidad.

las acciones y decisiones gubernamentales alcancen un equilibrio óptimo, o por lo menos que el grado de sacrificando entre uno de ellos no incremente de manera considerable su costo organizativo y/o social.

2.4.3 Limitaciones del ciudadano

Más arriba se ha argumentado que la *información gubernamental* es un *bien público puro*, sin embargo, existen un contexto que genera situaciones críticas y restrictivas íntimamente relacionadas, por una parte, con la operatividad administrativa del gobierno, y por la otra, con la capacidad cognitiva del ciudadano y los costos que este debe cubrir (costos de transacción) para acceder a la información gubernamental. Esta crítica centrada en el ciudadano tiene una doble dimensión, porque aborda el interés del ciudadano de ejercer su derecho a la información y acceder a ella, en contextos económicos adversos –característicos de la realidad latinoamericana–; así como las capacidades cognitivas que éste requiere para saber acceder, analizar y comprender el contenido de la información gubernamental.

La crítica más contundente sobre el papel del ciudadano con respecto a la información gubernamental la realiza Joseph Schumpeter (1883-1950) al señalar que éste, ciudadano promedio, es incapaz de utilizar la información gubernamental para tomar decisiones, ya que se deja llevar por sus pasiones y no por sus razones, y advierte que:

“[...] sin importar la cantidad ni la calidad de la información, los ciudadanos se comportan en la política con un nivel de desempeño mental reducido. Esto se debe a la falta de iniciativa que experimentan en este campo por la diluida sensación de responsabilidad que enfrenta, En política [...] los ciudadanos típicos obedecen a impulsos y prejuicios extra racionales o irracionales incluso sin ningún partido o grupo lo manipula” (Aguilar, 2009; 23).

Cabe resaltar que para Schumpete, el *desempeño mental reducido* del ciudadano es una consecuencia de la frustración que tiene enfrenta por la falta de efectividad en la estructura de gobierno y en los mecanismos institucionales que sancionan los abusos de autoridad, de ahí que el reto es diseñar instituciones socialmente eficientes y estructuras adecuadas para generar confianza en los ciudadanos, despertando su interés en los asuntos públicos y en la información gubernamental.

Lo anterior nos lleva a discutir un problema paralelo del acceso a la información: los costos que genera. Aun cuando la información gubernamental es un bien público, su acceso genera costos de transacción –indirectos– tales como tiempo, traslado y gastos que debe cubrir el interesado en la información (ciudadano). Pero sí el contexto económico es adverso, el ciudadano promedio tendrá como interés único y primordial la subsistencia personal, dejando los asuntos públicos a los sectores minoritarios que ya han cubierto sus necesidades básicas (Rawls, 2006, 2010; Nussbaum y Sen, 1996).

Superado el problema de *el interés* y de *la restricción presupuestal* del ciudadano, nos encontramos con otro aspecto crítico que tiene que ver con la *capacidad cognitiva*. Retomando el argumento de Herbert Simón, se asume que biológicamente el individuo es incapaz de contar y procesar toda la información existente o necesaria para tomar decisiones; pero esta capacidad cognitiva se ve afectada directamente por dos capacidades: capacidades básicas para leer y escribir, y capacidad técnicas (manejo de medios tecnológicos, así como en materia legal y/o presupuestal) que le permitan al ciudadano en principio saber cuál y qué información maneja el gobierno, y luego comprender y establecer las relaciones correctas que le permitan realizar una lectura completa de la información gubernamental a la cual accedió.⁷⁸

Recapitulando, parte de las limitaciones del ciudadano, es 1) la racionalidad limitada de la que adolece, 2) el interés por los asuntos públicos, 3) las limitaciones técnicas para la solicitud, análisis y evaluación de la información gubernamental, y 4) las limitaciones presupuestales que impiden cubrir los gastos que se generan por el ejercicio del derecho a la información. Esta situación denota la falta de calidad en de la democracia y obliga al Estado a generar condiciones para el desarrollo social. La atención de estos aspectos críticos en el ámbito ciudadano, político y administrativo, permiten evitar que se vicie el papel sustantivo de la transparencia y el acceso a la información, mejorando la confianza ciudadana en los mecanismos instituciones. Sin embargo, estas situaciones críticas quedan fuera del alcance de la transparencia y el acceso a la información, aunque son factores que afectan de manera directa su funcionamiento y utilidad.

⁷⁸ En este sentido, se abre la puerta para que el gobierno de paso a políticas públicas que tengan por objeto desarrolle las capacidades y habilidades del ciudadano (Nussbaum y Sen, 1996), para que estos usen de manera responsable la información gubernamental y los mecanismos institucionales.

CAPÍTULO III

ENTORNO POLÍTICO: TREINTA AÑOS DE NEGOCIACIONES PARA LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

No hay globalización que sirva, sin localidad que valga.

Carlos Fuentes, 3 de marzo de 2012.

Siguiendo la postura metodológica expuesta en el Capítulo I de este trabajo, Scharpf (1997) propone analizar los arreglos institucionales observando el *entorno de las políticas* donde se presentan *problema* que motivan la existencia de instituciones públicas. De esta forma, se plantea que el arreglo institucional de la *transparencia y el acceso a la información* busca solucionar el problema de la opacidad y el manejo discrecional de los recursos públicos en el Distrito Federal, siendo el *entorno político* donde se observan los antecedentes y el contexto así como las estructuras e instituciones previas que ha influido determinantes en las decisiones gubernamentales que han dado forma al arreglo institucional para transparentar la gestión pública en México.

Por lo anterior, en este capítulo se analiza la tradición del régimen político mexicano de la segunda mitad del siglo XX, que se caracterizó por la opacidad y el manejo discrecional de los recursos, así como los principales acontecimientos que han marcado el rumbo del debate público sobre la transparencia y el acceso a la información durante esos años: proceso de apertura política emprendido en 1977, la reforma al artículo 6° de la Constitución y la transición partidista en el 2000. De igual forma, se revisan los arreglos institucionales que en los años recientes han contribuido a regular el derecho a la información a partir de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2001, que sirvió de experiencia para sustentar la segunda reforma del artículo 6° constitución en 2007 con la cual se buscó dotar de contenido a ese derecho y homologar las regulaciones estatales. Este entorno nacional ha sido influenciado por un entorno internacional que va moldeando rutas y compromisos.

3.1 EL PROBLEMA DE LA OBSCURIDAD Y MANEJO POLÍTICO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS EN MÉXICO

La importancia de transparentar la gestión y garantizar el acceso a la información sobre el manejo de los recursos públicos se origina por la necesidad de contrarrestar las arraigadas

prácticas opacas y manejos discrecionales del presupuesto, que se han incrustado en la cultura organizacional de las agencias gubernamentales.⁷⁹ En el caso de México estos fenómenos fueron posibles gracias a las facultades metaconstitucionales se ejercían desde la Presidencia de la República durante la mayor parte del siglo XX, permitiendo que el ejecutivo federal subordinara a los estados y municipios del país, a través de la distribución discrecional de recursos públicos.

Como lo demuestra Pablo González Casanova (1986), durante el régimen priista, en la práctica existió un profundo desequilibrio entre los poderes federales y los niveles de gobierno (federación, estatales y municipales). Al respecto, Amparo Casar (2001) señala que esta etapa del presidencialismo en México llevó al ejecutivo federal a constituirse como el centro de las redes de poder para controlar la mayor parte de la esfera social y política del país.⁸⁰ La incapacidad política y de acción en los estados y municipios se debió a la amplitud en el margen de acción del ejecutivo federal a partir del manejo discrecional los recursos públicos, muchos de los cuales tuvieron un destino incierto, por la obscuridad con la que se manejaban desde las esferas superiores de poder y en los espacios operativas de la burocracia en las agencias de la administración pública. Es posible observar esta discrecionalidad y manejo político de los recursos a partir de dos fenómenos nodales para la vida institucional del país: la centralización financiera y las partidas secretas.

3.1.1 Centralización financiera

El control del Ejecutivo Federal hacia los estados y municipios, dice Casanova (1986), se manifiesta en lo político, militar y financiero. Con respecto al control político-financiero de los Estados, destaca la fortaleza de la Hacienda Pública Federal que centralizó el manejo y

⁷⁹ La Revolución Mexicana de 1910 y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 sentaron las bases de un sistema político con un gran Partido Político de Estado hegemónico y pragmático (Sartori, 1980) que se convirtió en la arena de confrontación para que los líderes de sector decantaran sus intereses para ajustar la plataforma política de ese gran partido que el General Álvaro Obregón pensó desde 1914. Además, el hiperpresidencialismo le permitió al ejecutivo federal penetrar las instituciones políticas y definir el compromiso y comportamiento de los demás actores (Amparo, 2001).

⁸⁰ El Partido Revolucionario Institucional (PRI), creado en 1946, encabezado por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), contribuyó a la estabilidad nacional al aglutinar a las diferentes fuerzas políticas y ser la arena de confrontación entre los líderes sectoriales, para definir desde ahí los objetivos políticos del partido que se convertían por sí en los objetivos nacionales, con la garantía de una disciplina partidista que fortaleció la figura del Presidente de República, quien se encontraba a la cabeza de toda la estructura de poder.

distribución de los recursos públicos, debilitando a los Estados federados quienes se tenían que sujetar a la gracia federal para obtener recursos.

Fue hasta la década de los cincuentas, señala Amparo Casar (2001), cuando se privilegiaron mecanismos económicos y administrativos para asegurar la subordinación de las entidades, a partir de la concentración federal de los recursos públicos. De acuerdo con los datos que proporcionan Cornelius y Craig (1991), la concentración porcentual de los recursos corresponde en promedio a un 85% federal contra un 12% a nivel estatal y tan sólo un 3% a nivel municipal. De manera similar, González Casanova menciona que hasta el año 1962, el 87% de los recursos públicos estaban bajo control de la federación y el Distrito Federal, y sólo 10% los controlaban las entidades federativas,⁸¹ aunque el autor advierte que sí existían razones económicas que justificaban la distribución de los recursos, pero también se aplicaban criterios políticos.⁸²

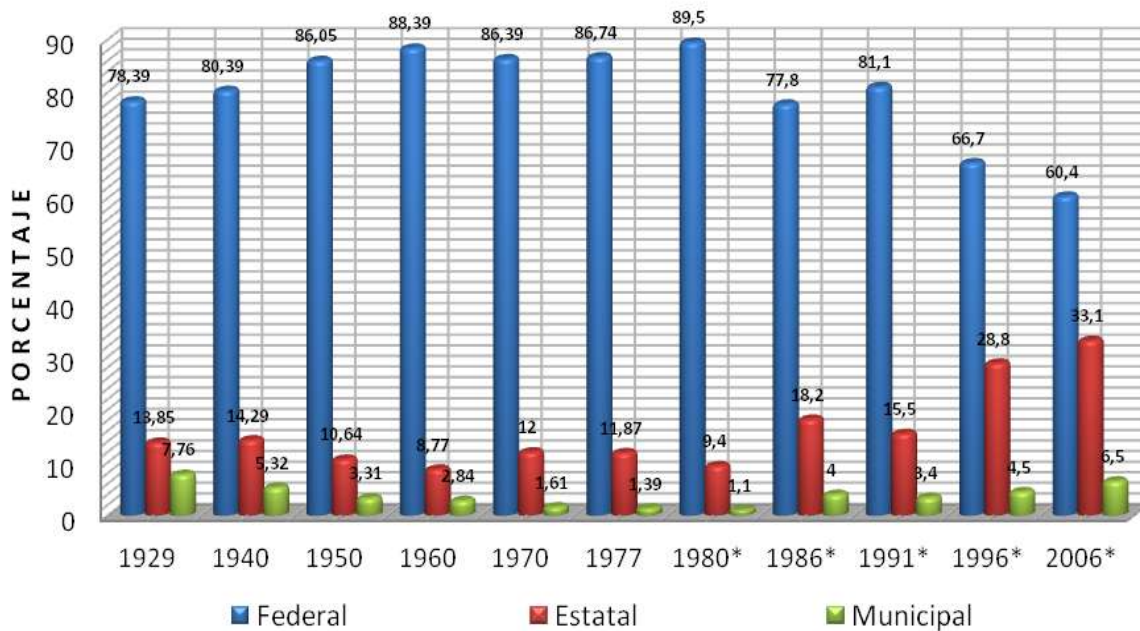
La centralización presupuestal afectó principalmente a los municipios, pues aun cuando formalmente existe la figura constitucional del *Municipios Libres*, en la realidad eran organismos débiles política y económicamente, porque contaban con un limitado margen de acción ante la falta de recursos, por ello, se subordinaban a la simpatía política y financiera del gobierno federal y estatal. Los datos existentes demuestran que los municipios han cumplido una suerte de agencias operativas de los gobiernos centrales.

Como se observa en la Gráfica 1. *Estructura de los ingresos públicos por nivel de gobierno*, existen variaciones considerables en el control de los ingresos públicos, pero se ha mantenido la supremacía del gobierno federal, la cual se acentuó entre las década de los cuarenta y hasta mediados de los ochenta. Cabe señalar que aún cuando los gobiernos estatales en las décadas recientes han aumentado notoriamente sus ingresos, esto se debe a las transferencias federales que reciben; mientras tanto, los municipios siguen manteniendo un bajo porcentaje de ingresos propios, por lo que siguen dependiendo del funcionamiento estatal y federal.

⁸¹ González Casanova señala que del “[...] periodo que va del maximato callista al cuarto año del periodo de López Mateos (1962) las entidades federativas (excluido el Distrito Federal) han recibido por término medio los siguientes porcentajes de las haciendas públicas: 16% en el maximato (1929-1934); 14.5% en el gobierno de Cárdenas (1934-1940); 12% en el de Ávila Camacho (1940-1946); 10% en el de Alemán (1946-1952); 10% en el de Ruiz Cortínez (1952-1958) y 9.5% en los cuatro años de López Mateos” (1986: 38).

⁸² Casanova ve que “[...] el calendario político de la sucesión de poderes es los estados hace que la fuerza del presidente de la República vaya en aumento conforme se aproxima la sucesión presidencial, y que haya una especie de continuidad de su influencia en los primeros años del gobierno que lo sucede, influencia que va se va perdiendo paulatinamente” (González Casanova, 1986: 40).

Gráfica 1. Estructura de los ingresos públicos por nivel de gobierno



Fuente: Elaboración propia con base en Retchkiman (1981) para los datos de 1928 a 1977, y en Sobarzo 2003, para los datos de 1980 a 2006.

* Incluyen transferencias federales.

Nota: Para la elaboración de esta gráfica se consultaron varias fuentes secundarias. La decisión de utilizar a estos autores en particular responde al hecho que son los que presentan las series históricas más largas. Cabe mencionar que existen ligeras diferencias entre los porcentajes que manejan los distintos autores.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación han sido los instrumentos legales de control político-financiero y administrativo, empleados por el gobierno federal para distribuir incentivos económicos a los gobiernos leales, pero también para castigar a quienes han mostrado signos de disenso. Es decir, la lealtad de los gobernadores y presidentes municipales representaba, y en ocasiones sigue representando, la oportunidad de obtener mayores recursos o por lo menos, equivalentes a los que éstos pudieran obtener por cuenta propia.

3.1.2 Partidas secretas

Otro de los fenómenos recurrentes que afectó el uso y distribución de los recursos públicos en México fueron las partidas secretas, constitucionalmente aceptadas pero con inexistentes mecanismos de control y supervisión. En octubre de 1997 el Presidente José López Portillo presentó a la Cámara de Diputados un paquete de reformas constitucionales, entre las cuales se encontraba la propuesta de considerar *partidas secretas* en el Presupuesto de Egresos de la

Federan. Para diciembre de ese año, la Cámara de Diputados aprobó reformar el artículo 74 que en fracción IV establecía que “No podrá haber otras partidas secretas fuera de las que se consideren necesarias con ese carácter, en el mismo presupuesto, las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República”

De acuerdo con algunos datos aportados por Sergio Aguayo Quezada y publicados el 18 de agosto de 1997 en el periódico Reforma, el monto de las *partidas secretas* que manejaron los presidentes de la república entre 1983 y 1997 asedió a unos mil 342 millones de dólares.⁸³ En la Gráfica 2 *Asignación presupuestal a las Partidas Secretas de 1983 a 1999*, se puede observar como el monto asignado a esas partidas tuvo una tendencia creciente entre 1988 y 1994, pero a partir de 1995 comienza un descenso significativo.

El presidente Carlos Salinas de Gortari fue quien manejo la mayor cantidad de recursos públicos a discrimen por concepto de *partidas secretas*, pues durante su mandato (1989-1994) se asignó un total de 857’751,170 dólares, esto en comparación a los 352’739,170 dólares que se gastaron por el mismo concepto en el gobierno de Miguel de la Madrid (1983-1988) y los 106’076,150 dólares en el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000),⁸⁴ Al respecto cabe señalar que en la segunda mitad del gobierno de Zedillo (1998 y 1999) se presupuestó 1.1 millones de pesos para partidas secreteas, sin embargo, no se ejercieron dichos recursos, y fue en el 2000 cuando se dejó de asignar recursos. La falta de mecanismos de control en la erogación de los recursos destinados a las partidas secretas hace imposible conocer para qué y cuál fue el destino que tuvieron.

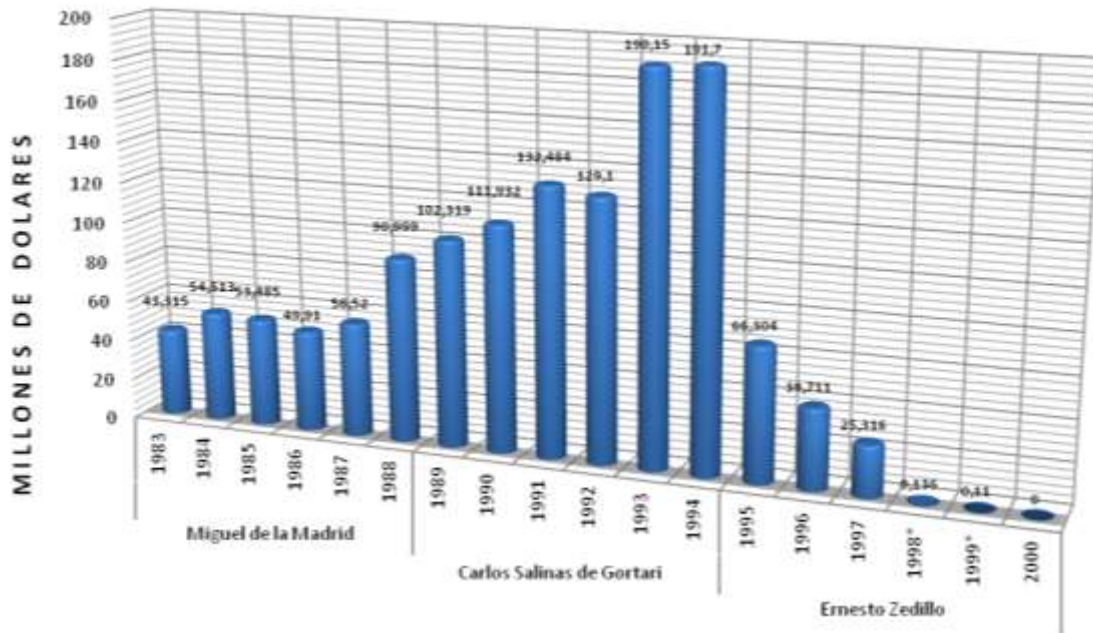
El declive de los montos de las partidas secretas durante el gobierno de Ernesto Zedillo se debe a dos factores, primero, al deterioro del régimen presidencial de partido hegemónico; y segundo, la creciente capacidad de negociación que la oposición partidista en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura (1997-2000). Estos factores comenzaron a transformar la correlación de fuerzas y la constelación de actores participaban en la asignación y

⁸³ El Universal publicó una nota el 7 de agosto de 2002 en la cual señala que “La Procuraduría General de la República (PGR) reveló ayer que asciende a 2 mil 218 millones de pesos el desvío de dinero de la partida secreta de la Presidencia durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari”.

⁸⁴ De acuerdo con los datos que ofrece Sergio Aguayo, el Presidente De la Madrid gasto en promedio 160 mil dólares diarios, es decir, 58’789,862 dólares en promedio al año; por su parte, Salinas gasto al día, más del doble que su antecesor, al promediar 390mil dólares diarios y 142’958,530 anuales; en contraste, Ernesto Zedillo tan solo gasto 145 mil dólares al día con un promedio anual de 53’038,075 dólares, muy por debajo del promedio de gasto de Miguel de la Madrid, y tan solo durante sus 3 primeros años de gobierno.

distribución de los recursos, porque las negociaciones presupuestal comenzaron a trasladarse a la Cámara de Diputados y a los grupos parlamentarios.

Gráfica 2. Asignación presupuestal a las Partidas Secretas de 1983 a 1999



Fuente: Elaboración propia con base en "Presupuesto bajo la Lupa" de Sergio Aguayo (1997) para el periodo 1983 a 1997. Para 1998 y 1999 se tomo como base la información de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la fracción VII del artículo 73, la fracción IV del artículo 74 y el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que presento el PAN el 17 de octubre de 2000 en el cual señala que se presupuestó 1.1 millones de pesos para las partidas secretas. Para hacer la conversión en Dólares se fijo como tasa de cambio para el año 1998, la cotización del 31 de diciembre de 1997 que fue de 8.06 pesos por 1 dólar; y para el monto de 1999, se tomo como referencia la cotización del 31 de diciembre de 1998 que fue de 9.93 pesos por 1 dólar. De acuerdo con la información de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público sobre el tipo de cambio.

* Recursos no ejercidos

La centralización presupuestal y las partidas secretas no fueron los únicos mecanismos de control político, pues la distribución discrecional de recursos también se ha realizado mediante fideicomisos públicos administrados. De acuerdo con Sandoval (2007) los fideicomisos han sido un medio utilizado por las entidades y organismos gubernamentales para disponer de recursos públicos sin vigilancia ni supervisión, provocando múltiples irregularidades en la gestión pública, representando daños patrimoniales a través de gastos discrecionales, de desvío de recursos y de conspicuos casos de corrupción.⁸⁵ Tanto las partidas secretas como las

⁸⁵ Aunque no existen datos concretos ni series históricas por año, sobre el número de fideicomisos, mandatos y análogos de la administración federal y su asignación presupuestal, la Auditoría Superior de la Federación reporta que el Gobierno Federal mantenía constituidos al 31 de diciembre de 2003 un total de 1,353 contratos, de los cuales 934 corresponden a fideicomisos, 174 a mandatos y 245 a contratos análogos, los cuales sumaron 662 mmp. Por este motivo, en los años recientes se ha buscado impulsar reformas institucionales para institucionalizar el mecanismo de control y seguimiento sobre estos instrumentos financieros que se caracterizan por su opacidad, los cuales son manejados tanto por la administración central como el congreso y el poder judicial.

prácticas irregulares que se emplean en el manejo de los fideicomisos públicos, son la antítesis de la transparencia y el acceso a la información.

3.2. ENTORNO POLÍTICO RUMBO A LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

La Transparencia y el Acceso a la Información tal como la conocemos hoy es el resultado de los acuerdos que se han gestado a través del tiempo y en el *entorno político* donde han participado *stakeholders* con intereses particulares que influyeron en los procesos de toma de decisión. Al analizar los antecedentes y el entorno político que dio forma y contenido a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el Distrito Federal de 2008, se identifican tres periodos determinantes, el primero se da entre 1977 y hasta 1994, en este periodo tiene lugar la primera reforma al artículo 6° constitucional y los primeros debates sobre los alcances del derecho a la información en México. El segundo periodo comprende de 1994 al 2000, cuando se comienza a dar un giro en la interpretación jurídica y política del acceso a la información. Por último, el tercer periodo de análisis comienza en 2000 con la transición partidista y los nuevos arreglos institucionales, principalmente la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, la segunda reforma al artículo 6° y los acuerdos estatales sobre el tema.

Estos periodos han moldeado las convenciones sociales sobre la transparencia y el acceso a la información, sin embargo, los actores nacionales no han sido los únicos involucrados, también se cuenta con la participación de actores internacionales que han influido significativamente para orientar y exigir los acuerdos institucionales necesarios para transparentar la gestión pública del país.

3.2.1 Comienzo el camino hacia el acceso a la información

El reconocimiento del derecho a la información como garantía constitucional fue parte de la estrategia política impulsada desde el gobierno mexicano para dar salida a las demandas de los partidos políticos y así mantener el control social. Pero ha sido el debate público donde se ha transformado la matiz inicial que vincula el derecho a la información con los contenidos

informativos en los medios de comunicación y las propuestas de los partidos, a una matriz más acabada donde se asume ha este derecho como un instrumento de *accountability* vertical de tipo *societal* que institucionaliza obligaciones para las agencias y agentes que operan y manejan recursos públicos.

Desde el *Plan Básico de Gobierno 1976-1982* que presentó el PRI como plataforma política ha seguir por su candidato oficial a la presidencia de la República en las elecciones de 1976, se planteó que “[e]l *Derecho a la información* constituye una dimensión de la democracia: es la fórmula eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y riqueza en la expresión de ideas, opiniones y convicciones” (*Plan Básico de Gobierno 1976-1977*: 82).⁸⁶

Bajo esta línea, José López Portillo ya como presidente de México (1976-1982) presentó a la Cámara de Diputados en 1977 una serie de reformas (político-electoral), una de ellas proponía adicionar el artículo 6º constitucional la oración “[...] el Derecho a la Información será garantizado por el Estado” (López-Ayllón, 1984; 76)⁸⁷. Esta somera adición fue manejada desde el gobierno como la respuesta a la demanda de los partidos políticos por una mayor apertura y acceso a los medios de comunicación masivos para dar a conocer sus plataformas políticas. Esta adición mantiene al ciudadano como un actor pasivo (espectador) que tiene el derecho de estar informado.⁸⁸

Una vez aprobada y publicada la reforma al artículo 6º constitucional, el siguiente paso que se plantó desde el gobierno fue la discusión de una ley reglamentaria del derecho a la información. En el II informe de Gobierno en 1978, el presidente López Portillo señaló que el

⁸⁶ Además se proponía “[...] una revisión a fondo de la función social de la información escrita y la que se genera en la radio, televisión y cine, así como la evaluación de los procedimientos y formas de organización de las entidades públicas y privadas [...]”, citado por Sergio López Ayllón en “El derecho a la información”, Miguel Ángel Porrúa. México. 1984, pp. 73 y 74.

⁸⁷ En la Cámara de Diputados, las comisiones unidas de Estudios Legislativos y de Puntos Constitucionales, se encargaron de revisar y dictaminar la iniciativa de reformas constitucionales que presentó el Presidente de la República, aunque sin realizar cambios sustanciales a la propuesta original. El Dictamen que presentaron las comisiones se limitó, entre otras cosas, a justificar la forma en la que estaba redactada la adición al artículo 6º constitucional; ya que se instituía, mencionaba el dictamen, “[...] el derecho a la información como una garantía social” (López-Ayllón, 1984; 79). De esta manera, el Diputado Eduardo Andrade Sánchez del PRI, en la tribuna de la Cámara declaró que “[...] el derecho a la información que se introduce es un derecho público colectivo. [...] el derecho a la información se exige a través del Estado para hacer posible la democracia” (Citado por López-Ayllón, 1984; 79).

⁸⁸ Como menciona López Ayllón, la reforma constitucional además de la adición al artículo 6º, contemplaba cambios al artículo 41 que establecía el derecho de los partidos políticos a usar en forma permanente de los medios de comunicación social; y la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Véase Melgar Adalid, Mario (1999) capítulo II. Antecedentes constitucionales y legales de la justicia electoral en *La justicia electoral*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Pág. 31-49.

acceso a la información es “[...] un derecho social para garantizarle a la colectividad una información objetiva, plural y oportuna” (Citado por López-Ayllón, 1984; 82). Y se comprometió a convocar a una Audiencia Pública para discutir el contenido de una iniciativa de ley reglamentaria del artículo 6º constitucional en materia de acceso a la información. Sin embargo, la poca disposición del gobierno federal propició que en 1979 el Diputado del PRI, Luis M. Farías presentara una iniciativa para que el Congreso convocara a la Audiencia Pública, la cual se llevó cabo del 21 de febrero al 6 de agosto de 1980, con la participación de diversos sectores de la sociedad quienes expusieron sus posturas sobre la regulación del derecho a la información.

De acuerdo con el análisis que realiza López Ayllón (1984), en las ponencias de la Audiencia Pública se discutieron las condiciones, los límites y alcances del derecho de acceso a la información. Las ponencias a favor del derecho a la información giraron en torno al *Monopolio de la Información*, la *Reforma Política*, la *libertad de expresión y Prensa*, el *Papel del Estado*, el *Derecho a la información* y la *Reglamentación y leyes existentes*; las que se oponían tenían que ver con el riesgo del *monopolio estatal de la información*, *los riesgos a la libertad de expresión y de prensa*, *intolerabilidad de la reglamentación*, entre otros.⁸⁹

La resistencia oficialista para regular el derecho a la información aun cuando se organizó la Audiencia Pública, llevo a la Coalición de Izquierda a impulsar un Proyecto de Ley Federal de Comunicación Social de la Presidencia de la República en 1980 el cual fue dictaminado favorablemente por especialistas internaciones⁹⁰ pero se descalificó en la prensa nacional, aun cuando la presidenta de la Asociación Mexicana de Investigadores de la Comunicación (AMIC), Beatriz Solís Laree, señaló en una entrevista a la revista Proceso que:

Los opositores confunden la libertad de expresión con el derecho social a la información. No es extraño que los beneficiarios tradicionales de la comunicación arremetan contra un proyecto que pretende poner las cosas en orden. Pasan por alto que lo que defienden es la libertad de pocos frente a muchos. (Citado por López-Ayllón, 1984; 113).

⁸⁹ Para mayores detalles sobre la discusión en torno a la Audiencia Pública de 1980, véase Anexo 1, 2 y 3; o también Sergio López Ayllón (1984). 3.3 La audiencia pública. Tipología y análisis, en *El Derecho a la Información*. Miguel Ángel Porrúa, México. Pág. 83-101.

⁹⁰ Incluso, la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia de la República se manifestó a favor de la Ley reglamentaria del artículo 6º, sin embargo, el gobierno de López Portillo evitó que el Congreso discutiera el proyecto de Ley y dirigió su atención al Reglamento de Publicaciones y Revistas por el Reglamento de Publicaciones y Objetos Obscenos, conocido como el Decreto obsceno, el 25 de noviembre de 1989.

Esta constante tensión entre la apertura política y la resistencia gubernamental en el marco de la Reforma Política de 1977-1978, advierte Yolanda Meyenberg (2000), busca dictar el ritmo de las primeras negociaciones transicionales en México donde “[l]a élite y el partido en el gobierno visualizaban al cambio institucional como un vehículo para mantener el control del régimen, mientras que la oposición lo veía como una puerta de acceso a la democracia. (Meyenberg, 2000b; 3). De esta manera, la reforma al artículo 6º constitucional sobre el derecho a la información, responde a la apreciación de la autora, ya que ésta se plantea como parte de la apertura controlada de los medios de comunicación a favor de los partidos políticos, pero deja en el letargo su reglamentación.

La apertura-restricción en la política mexicana durante este periodo no sólo era una simulación nacional, sino también internacional, pues en 1981 López Portillo ratificó el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, instrumentos internacionales que obligan a los Estados miembros, entre otras cosas, a profundizar la legislación en materia de derecho a la información. Esta situación se mantuvo durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una sentencia respecto al amparo promovido por el abogado constitucionalista Ignacio Burgoa en 1983,⁹¹ con la cual restringió el derecho de acceso a la información a un asunto de comunicación social del gobierno, fijando por varios años una interpretación inadecuada que cerró temporalmente el debate público sobre los límites de la información y la pretensión de impulsar una ley reglamentaria del derecho a la información.

⁹¹ Para la Suprema Corte, “Lo escueto de la expresión [...] puede originar la crítica de que no se precia lo que se debe entender por derecho a la información, ni a quien corresponde su titularidad, ni los medios legales que harán valer el Estado para hacerlo respetar. No debe olvidarse sin embargo, que las características esenciales de la Constitución debe ser su máxima brevedad posible y que, en rigor jurídico, sólo le corresponde el enunciado y principios de las normas imperativas cuyas formas de operatividad serán objeto y materia de las leyes reglamentarias respectivas.

[...] el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión. Que se instituyó con motivo de la llamada ‘reforma política’, y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos; que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria y que no se pretendió establecer una garantía individual consisten en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado información” (SCJN, 1994: 44).

3.2.2 Cambio de rumbo: la transformación de las prácticas

Las condiciones favorables para la opacidad y el manejo político de los recursos públicos en México se debió en gran medida a la cuasi inexistencia de instrumentos institucionales de *accountability*, pero sobre todo, por la inexistencia de *enforcement* efectivos que contrapesaran el control presidencial que subyugó al Congreso de la Unión y la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, la apertura política permitió cambios institucionales incrementalistas que han ido transformando las viejas prácticas del régimen y la burocracia.

Si bien, a principios de los 90 el debate sobre el derecho de acceso a la información en México parecía cerrado, la vida política del país se estaba cambiando. Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se presentaron una serie de acontecimientos importantes y sobre todo paradigmáticos, que permitieron redefinir el derecho a la información en México. Los hechos a destacar en este periodo son:

- 1) **La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.** El 6 de junio de 1990 se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación para atender las denuncias por tortura, así como las irregularidades y abusos de la autoridad en contra de la población. Esta Comisión⁹² fue el primer organismo en México que comenzó a exigir el acceso a los archivos gubernamental para investigar la actuación del gobierno, motivo por el cual se enfrentó a la arraigada cultura del secretismo y la opacidad de las agencias gubernamentales en el país, pero este precedente fue determinante en los años venideros.
- 2) **El caso Alianza Cívica.** Desde la campaña electoral Zedillo se pronunció a favor de la transparencia y manifestó su decisión de “[...] encabezar un gobierno informador, comprometido con proporcionar información amplia, veraz y oportuna a la ciudadanía” (Reyes Heróles, 1991: 41).⁹³

⁹² El 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102, mediante el cual se elevando a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Seis años después, 13 de septiembre de 1999, se dotó con autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. <http://www.cndh.org.mx/lacndh/anteced/antece.htm>

⁹³ Si bien, la discusión del derecho a la información en México iba tomada de la mano de la legislación en materia de medios de comunicación, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, solo se legisló en lo segundo, se expidió la Ley de Telecomunicaciones que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1995, y se realizaron varias reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y a su reglamento.

Aprovechando los espacios de oportunidad para la participación ciudadana la asociación *Alianza Cívica*⁹⁴, fundada en 1994, ejerció su derecho de petición y de información, realizó dos solicitudes de información al Presidente de la República,⁹⁵ la primera fue el 26 de marzo de 1995 sobre la estructura y funcionamiento de la oficina de asesores, así como *los montos* y destino de los recursos públicos de Presidencia de la República.⁹⁶ La segunda solicitud fue el 18 de abril de ese mismo año sobre “las características del apoyo que en forma pecuniaria o de cualquier otro tipo ha proporcionado la Presidencia de la República al Centro Internacional de Prensa y a la Asociación de Corresponsales Extranjeros de México” (Alianza Cívica, 1996). Ante la falta de respuesta de la Presidencia, Alianza Cívica presentó una denuncia ante el Juez Quinto de Distrito en materia Administrativa en Distrito Federal quien falló a favor de la asociación, por ello la Unidad de Atención Ciudadana de la Oficina de la Presidencia se comprometió a responder cada una de las peticiones de información, aunque en la práctica sólo atendió la primer solicitud que realizó la asociación.

La sentencia del Juez Quinto de Distrito fue un *parteaguas* en cuanto al derecho a la información y el acceso a esta, en materia de gestión y presupuesto público, porque se reconoce la potestad del ciudadano de solicitar información a su gobierno y la obligación administrativa del gobierno de responder e informar al ciudadano sobre la gestión que realiza.

- 3) **La nueva interpretación de la Suprema Corte de Justicia.** La resolución del Juez Quinto de Distrito se vio fortalecida en abril de 1996 cuando la Suprema Corte de Justicia emitió una opinión consultiva que desestimó la tesis de 1986, sobre el derecho a la información. En esta nueva opinión, la Suprema Corte reconoce el derecho de los ciudadanos de acceder a la información gubernamental y la obligación de los

⁹⁴ Alianza Cívica (AC) surge en 1994 por el acuerdo de redes de organizaciones civiles con presencia nacional, obedeciendo al reclamo general de la sociedad civil por lograr procesos electorales limpios y confiables, regidos por los principios universales de equidad, imparcialidad y transparencia.

Consultado en la página <http://www.alianzacivica.org.mx/antecedentes.php>

⁹⁵ Alianza Cívica demostró la existían varios aspectos preocupantes en materia de acceso a la información los sobre ingresos y gastos de la presidencia y el manejo discrecional del presupuesto y las partidas secretas.

⁹⁶ De acuerdo información de Alianza Cívica y el IFAI, la primer solicitud consistió solicitar: 1) El organigrama completo y las funciones de todas las oficinas asesores del Presidente; 2) La forma en que había ejercido la suma que por ley había sido asignada a la Presidencia de la República y a sus oficinas, para desahogar la gestión presidencial; 3) El monto al que hacienda el ingreso mensual del Presidente de la República con cargo al erario público, incluyendo el salario aprobado por el Congreso de la Unión, es sistema de bonificaciones y compensaciones, así como cualquier otra cantidad que persona a cargo del erario público; y 4) Las condiciones bajo las que haría pública su declaración patrimonial el Presidente de la República (IFAI, 2006; 13).

funcionarios electos o designados de informar de manera veraz y eficaz a sus gobernados, por ser ésta una garantía individual que contribuye a que los ciudadanos participen libremente en los asuntos públicos.⁹⁷

- 4) **El cambio en la estructura programático presupuestal.** La Secretaria de Hacienda en 1996 modificó la estructura programática presupuestal incluyendo incentivos para los ejecutores del presupuesto, con la finalidad de lograr mejores resultados en la eficiencia distributiva y operativa del gasto, además de atender a la rendir cuentas. Como señala Guerrero y Madrid, el reto del gobierno de Zedillo, después de la crisis de 1994, fue mejorar las lógicas de asignación de los recursos y hacer más eficiente la operación del gasto, por ello, “[...] el principal objetivo de la reforma fue elevar la eficacia y la eficiencia del uso del gasto público federal”. (Guerrero y Madrid, mimeo, 33).
- 5) **Creación de COMPRANET.** La administración de Zedillo empleó nuevas tecnologías para facilitar el control de los recursos públicos. En 1997 la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal (hoy Secretaria de la Función Pública) creó el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales de la Contraloría (COMPRANET)⁹⁸, con el cual se facilitó la administración de la información sobre los procesos de licitación pública que lleven a cabo las

⁹⁷ Respuesta de la Suprema Corte de Justicia a la Solicitud 3/96. Petición del presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución federal. 23 de abril de 1996 “El artículo 6o. constitucional, in fine, establece que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, 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, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación 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”.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número LXXXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis (López-Ayllón, 2006: 22).

⁹⁸ Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública. Expedido el 7 de abril de 1997.

dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, Zedillo propuso en 1999 la creación de la Auditoría Superior de la Federación, para sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, ampliando las facultades de fiscalización de este órgano.⁹⁹

Paralelamente, en el Congreso también se reabrió el debate sobre la reglamentación del derecho de acceso a la información. La oposición en la LVII Legislatura (1997-2000) de la Cámara de Diputados aprovechó la oportunidad política presente en la distribución de los recursos público, para convertir al *Presupuesto de Egresos de la Federación* en el resultado de negociaciones y acuerdos entre los diputados y las bancadas. Aunque la oposición en la Cámara de Diputados no logró desaparecer las *partidas secretas*¹⁰⁰ si pudo incrementar los controles en el manejo, distribución y fiscalización de los recursos públicos.¹⁰¹

Además, en la Cámara de Diputados se propusieron dos iniciativas reglamentarias del acceso a la información. La primera, en 1995, cuando la Diputada María Teresa Gómez Mont propuso crear la Comisión especial de Comunicación Social de la Cámara de Diputados donde se elaboró una iniciativa de reforma constitucional al artículo 6º y 7º para reglamentar el derecho a la información,¹⁰² sin embargo, la mayoría priista en la LVI Legislatura no permitió que la iniciativa se discutiera en el pleno y se turnó a las Comisiones Unidas de Radio, Televisión y Cinematografía y de Puntos Constitucional donde se estancó (Carpizo y Villanueva, 2001)

⁹⁹ El 30 de julio de 1999 se publican las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, dando así origen a la Auditoría Superior de la Federación y el 20 de diciembre del 2000, la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

¹⁰⁰ El 17 de octubre de 2000 el PAN presentó a la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma la fracción VII del artículo 73, la fracción IV del artículo 74 y el artículo 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual señala que las “partida secreta” ha devenido en desuso ya que el denominado “Programa de Erogaciones Contingentes 1993-2000”, o “Partida Secreta”, de acuerdo a informes oficiales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, registró un notable decremento, pues mientras en 1993 se presupuestaron y ejercieron \$ 2,039.7 millones de pesos, paulatinamente la cantidad se redujo, llegando a presupuestarse en 1999 un total de \$ 1.1 millones de pesos, los cuales, al igual que en 1998, constituyeron recursos no ejercidos, culminando en el presupuesto federal del 2000, con la no asignación de este rubro como gasto.

¹⁰¹ En diciembre de 1999, con motivo de los trabajos previos a la aprobación del presupuesto para el ejercicio fiscal del año siguiente, los Diputados del Partido Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de la LVII Legislatura, presentaron una iniciativa para reformar el artículo 25 y adicionar los artículos 38A, 38B y 38C a la Ley de Coordinación Fiscal, para incorporar el Fondo sobre Fortalecimiento de las Entidades Federativas dentro del Ramo 33, Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”. Véase Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2006) *Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, (PAFEF)*. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006 No. 17. México D.F. Cámara de Diputados.

¹⁰² La propuesta fue resultado de la consulta pública que se realizó retomando el trabajo de la Coordinación Nacional de Comunicación Social de 1980.

hasta la Legislatura LVII (1997-2000)¹⁰³ cuando fue retomada por el Diputado del Partido Acción Nacional (PAN) Javier Corral quien realizó una nueva consulta con académicos, especialistas y organizaciones civiles la cual derivó en la Conferencia Internacional sobre Derecho a la información en el marco de la Reforma del Estado en México de 1998. Sin embargo, la Iniciativa de la Ley Federal de Comunicación Social fue boicoteada nuevamente por la mayoría priista en la Cámara de Diputados (López-Ayllón, 1989).

Como se ha señalado, entre 1977 y 2000 los intentos por regular el derecho a la información fueron fallidos, debido a la poca o nula intención de las autoridades, quienes se valieron de interpretaciones *ad hoc* para mantener la opacidad y la discrecionalidad en la gestión de recursos, limitando el derecho a la información gubernamental a la obligación administrativa de proporcionar información sobre la agenda del gobierno en medios de comunicación. Sin embargo, el camino andado desde la reforma de 1977 y el cambio de rumbo que se acentuó en la década de los noventas a partir de la nueva interpretación judicial que reconfigura los alcances del derecho a la información en México (López-Ayllón, 1989), tuvo resonancia en el proceso transicional que vivió el país en el 2000.

3.2.3 Acuerdos políticos y el nuevo orden institucional

El largo proceso de apertura política iniciado en los 70's en México y la imparable globalización financiera, política, social y tecnológica en los albores del siglo XXI fue el entorno de la transición partidista que abrió el espacio para reconfigurar las relaciones político-sociales establecidas por el viejo régimen. La elección de Vicente Fox Quesada como Presidente de la República en el 2000 y un equilibrio en la correlación de fuerzas políticas en el Congreso de la Unión,¹⁰⁴ obligó a los actores a establecer negociaciones para acordar la reforma del Estado, entendida ésta, como los cambios estructurales que requería el país para consolidar las instituciones y el estado de derecho (eficiencia, servicio civil de carrera, nueva

¹⁰³ De acuerdo con datos proporcionados por Meyenberg (2000a), las curules en la Cámara de Diputados se distribuyeron de la siguiente manera: 236 diputados del PRI, 121 del PAN, 126 del PRD, 6 del PVEM, 7 del PT, y 4 diputados independientes.

¹⁰⁴ Véase anexo 1. Resultados de las elecciones federales de 2000.

gestión pública, la rendición de cuentas), destacando la regulación del acceso a la información gubernamental.¹⁰⁵

Uno de los espacios de oportunidad que identificó el equipo de transición del presidente electo Vicente Fox, fue el tema del derecho de acceso a la información, por tal motivo, recomendó elaborar una iniciativa de ley que reglamentara el artículo 6° constitucional. Con esta oportunidad plateada desde el nuevo gobierno federal y los antecedentes que se tenían sobre el debate público en la materia, se presentaron diversas propuestas de ley que compartían la nueva interpretación sobre el alcance de este derecho. Las propuestas que se presentaron fueron:

- 1) **Iniciativa del Gobierno Federal.** En septiembre de 2001, el grupo de trabajo de la presidencia convocó a una consulta sobre el contenido de la propuesta de ley reglamentaria del acceso a la información,¹⁰⁶ los resultados de esta consulta se tradujeron en una serie de ajustes a la iniciativa original, para ampliar el ámbito de incidencia de la Ley a los tres poderes federales y en los órganos constitucionales autónomos; además se ampliaban las facultades para el órgano administrativo denominado Comisión de Garantías de la Información; también se definió un diseño orgánico guía para los otros órganos y sobre el trato a instancias de seguridad; y se contemplaban reformas al Código Penal Federal y al Archivo General de la Nación, así como la creación la Ley de Archivos y de Protección de Datos.¹⁰⁷

La propuesta de ley de acceso a la información que presentó el equipo de transición contemplaba una novedad significativa que marco la diferencia con los debates que

¹⁰⁵ Como se expondrá en el apartado siguiente, varios de estos temas responden a las recomendaciones elaborados por el Banco Mundial en su informe sobre desarrollo humano de 1997.

¹⁰⁶ En marzo de 2001 se conformó un equipo de trabajo integrado por la Secretaría de Gobernación, de la Contraloría, de Comunicaciones y Transportes, la Comisión de Mejoras Regulatorias (COFEMER) y la Consejería Jurídica de la Presidencia; del cual surgió un documento de trabajo en el cual contemplaba regular el acceso a la información únicamente en la Administración Pública Federal. Los foros regionales se realizaron en Monterey, Guadalajara, Veracruz y México. La Consulta giró en torno a 1) Sujetos obligados y diseño institucional, 2) Excepciones al acceso a la información, 3) Costos y tarifas del acceso al información, 4) Procedimiento acceso, clasificación y conservación de la información, 5) Información del poder legislativo, y 6) Información del poder judicial y de procuración de justicia.

Una vez terminado el documento de trabajo en julio de 2001, tanto la Secretaría de Gobernación como de la Contraloría comenzaron a cabildear en el Congreso de la Unión la posibilidad de presentar la iniciativa de Ley de Acceso a la Información.

¹⁰⁷ Véase Anexo 3. Cambios a la propuesta del Ejecutivo Federal, a partir de la Consulta.

años atrás se habían dado sobre el tema: separó la regulación del acceso a la información de la regulación de los medios de comunicación.¹⁰⁸

El Ejecutivo Federal presentó el 30 de noviembre de 2001 la iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública a la Cámara de Diputados, sin embargo, esta no fue la única iniciativa que se propuso, pues en el escenario político-social surgió el Grupo Oaxaca quien se convierte en un *stakeholder*.¹⁰⁹

- 2) **La propuesta del grupo Oaxaca.** De manera antagónica al gobierno federal, un grupo de académicos, periodistas y empresarios, integrantes del Grupo Oaxaca, trabajó en la elaboración de su propia iniciativa de ley sobre acceso a la información, fundada en el debate público que se llevó a cabo en el *Seminario Nacional Derecho a la Información y Reforma Democrática*, que se realizó en Oaxaca el 23 y 24 de mayo 2001, organizado por la Universidad Iberoamericana, la Fundación Información y Democracia, la Fundación Konrad Adenauer, el periódico El Universal, la Asociación de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México.¹¹⁰

En el marco del Seminario se dio a conocer la *Declaración de Oaxaca*¹¹¹ con la cual se estableció el compromiso de integrar *una comisión de trabajo representativa y plural para la redacción de un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, pensando en y para el beneficio del ciudadano*.¹¹² La Comisión técnica¹¹³ que emanó

¹⁰⁸ Véase Anexo 2. Primer propuesta sobre Ley de Acceso a la información del Gobierno Federal.

¹⁰⁹ Cabe mencionar que el ejecutivo federal nunca confrontó al Grupo Oaxaca, sin embargo, este se asumió como un actor antagónico al ejecutivo federal. Este grupo se manifestó en contra de la consulta que realizó el gobierno a finales del 2001, pues consideró que se pretendía minimizar su iniciativa. (Escobar, 2002). Al respecto, Ernesto Villanueva, integrante del Grupo Oaxaca, publicó en la revista Proceso que la consulta era un absurdo intento de gobierno para legitimar ante la sociedad la iniciativa de Ley de Acceso a la Información que ya tenía elaborada. Sin embargo, como advirtió López-Ayllón (2005), la postura del Grupo era establecerse como el único interlocutor social válido, frente al Congreso.

¹¹⁰ Ginger Thompson reportera del *The New York Times* fue quien denominó como Grupo Oaxaca a los participantes en el Seminario e integrantes de la Comisión que elaboró la propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública. Para mayores referencias sobre el Grupo Oaxaca véase a Juan Francisco Escobedo, "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública" en *Derecho Comparado de la Información*, Federación Latinoamericana de Facultades de Comunicación Social, FELAFACS ISSN 1870-0594, N°. 2, 2003, Págs. 63-92.

¹¹¹ Véase <http://www.saladeprensa.org/art262.htm>

¹¹² La declaración fue suscrita por periodistas, académicos, activistas de la sociedad, 77 periódicos, asociaciones de editores, una organización de reporteros y varias universidades suscribieron el compromiso para elaborar un anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública Para más detalles véase Anexo 4. Declaración de Oaxaca.

¹¹³ La Comisión Técnica se conformó por Ernesto Villanueva e Issa Luna de la Universidad Iberoamericana, Jorge Islas de la UNAM y TV Azteca, Salvador Nava de la Universidad Anáhuac del Sur, Miguel Carbonell del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Luis Javier Solana del periódico El Universal, Miguel

del Seminario elaboró un proyecto de ley el cual contemplaba que cualquier persona podría acceder a la información gubernamental de los poderes de la unión y organismo autónomos, conforme al mecanismo que para tal efecto se proponía, además se planteó la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información.

La propuesta del Grupo Oaxaca sobre la Ley de Acceso a la Información fue presentada el 11 de octubre de 2001 en una reunión con las Comisiones de Gobierno y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, sin embargo, menciona López-Ayllón (2005), esta propuesta adolecía de claridad y lenguaje técnico jurídico.¹¹⁴

- 3) **Iniciativas de ley de la Cámara de Diputados.** La primera iniciativa de Ley de Acceso a la Información que se originó en la Cámara de Diputados fue presentada por Luis Miguel Barbosa diputado del PRD en julio de 2001. En esta propuesta se planteaba regular el libre acceso a la información de la administración pública federal centralizada y paraestatal, y establecía el derecho de las personas sin la necesidad de mostrar interés legítimo, de solicitar información por escrito a las agencias de gobiernos quienes tendrían la obligación de brindar ésta de manera suficiente, completa, veraz, adecuada y oportuna; además, facultaba a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para salvaguardar el ejercicio del derecho a la información (López-Ayllón, 2005). La segunda iniciativa de la Cámara de Diputados fue un proyecto de Ley Federal de Acceso a la Información que presentaron un grupo de diputados del PRI, PRD, PT y Convergencia, la cual tenía como base el proyecto de ley del Grupo Oaxaca.

En el Anexo 5. Matriz analítica de las iniciativas de ley de acceso a la información pública en el 2001, se hace una presentación comparada de los elementos centrales de este debate y que permitieron configurar un diseño institucional de ley que retomó las diversas aportaciones realizadas por los actores involucrados.

La revisión de las iniciativas de ley de acceso a la información le correspondió a las Comisiones unidad de Gobierno y de Seguridad Pública, quienes elaboraron y dictaminaron

Bernardo Treviño del Grupo Reforma, Jenaro Villamil de La Jornada y Luis Salomón de El Informador de Guadalajara.

¹¹⁴ Entre las observaciones que realiza López-Ayllón (2005) respecto a la iniciativa de Ley que presentó el Grupo Oaxaca, destaca que técnicamente no existía el Derecho de Acceso a la Información completa, veraz, adecuada y oportuna, como lo señalaba la iniciativa; la definición de acceso a la información era muy ambigua pues establecía el acceso a los registros, archivos o cualquier otro dato, entre otras.

un proyecto conjunto de ley, con apoyo de un grupo técnico integrado por diputados y representantes del Ejecutivo Federal y del Grupo Oaxaca. El *Dictamen de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* fue aprobado, sin cambios sustanciales, con 409 votos a favor en la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002, y 86 votos a favor en la Cámara de Senadores el 30 de abril del mismo año, no obstante, el voto favorable del PRI en el Senado se condicionó para negociar la Ley de Datos Personales.¹¹⁵

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se publicó en el Diario Oficial de la Federal el 11 de junio de 2002.¹¹⁶ Este arreglo institucional establecía que: 1) la información en posesión del gobierno es pública; 2) la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información; 3) los Sujetos obligados son el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal; 4) la creación de Comités de Información en cada una de las dependencias y entidades; así como las condiciones para la Información reservada y confidencial, protección de datos personales y las cuotas de acceso; y 5) Definió un procedimiento de acceso a la información.

Cuadro 1. Año de aprobación de las leyes de acceso a la información en México

2002 (5)	2003 (8)	2004 (9)	2005 (6)	2006 (3)	2007 (1)
Jalisco	Nuevo León	México	Sonora	Oaxaca	Tabasco
Sinaloa	Durango	Quintana Roo	Campeche	Chiapas	
Federal	Colima	Yucatán	Baja California	Hidalgo	
Aguascalientes	San Luis Potosí	Veracruz	Baja California		
Michoacán	Distrito Federal	Nayarit	Sur		
Querétaro	Guanajuato	Tlaxcala	Guerrero		
	Morelos	Zacatecas	Chihuahua		
	Coahuila	Puebla			
		Tamaulipas			

Fuente: Con base en Lujambio, 2005: 241; y portales estatales de Transparencia y Acceso a la Información.

Los entornos locales de México fueron ampliamente influenciados por el debate nacional sobre el acceso a la información. En los estados y del Distrito Federal la regulación de la

¹¹⁵ Véase El Universal, jueves 25 de junio y miércoles 1 de mayo de 2002.

¹¹⁶ Véase Decreto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2002.

transparencia y el acceso a la información también se convirtió en un proceso largo de negociaciones y deliberaciones que comenzó en 2001 cuando se presentó la iniciativa federal. Estado de Jalisco fue la primera entidad federativa que aprobó y publicó su ley estatal de transparencia y acceso a la información en 20 de diciembre del 2001, lo secundó el Estado de Sonora quien hizo lo propio el 26 de abril de 2002 (Lujambio, 2006).

Como se observa en el *Cuadro 2 La situación en México*, es en el primer periodo se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal de 2003 (en adelante Ley de TAIDF-2003),¹¹⁷ la cual, más que representar un consenso a favor la *accountability* local, se convirtió en un asunto de controversia entre la ALDF y el titular del Ejecutivo Local, Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) porque este regresó el dictamen de Ley en enero de 2003 con una serie de observaciones centradas en su oposición a la creación del Consejo de Transparencia, por los sueldos de sus integrantes (equivalente al sueldo de un magistrado del Tribunal Superior de Justicia) y porque la asignación presupuestal que representaría implicaban, en palabras de López Obrador, “más burocracia” a cargo de la Hacienda Local (Martínez, 31/01/2003).¹¹⁸

Aun cuando la ALDF atendiendo la mayoría de las observaciones que presentó el Jefe de GDF,¹¹⁹ López Obrador se negó a publicar la Ley, por lo que la ALDF aprobó un punto de acuerdo el 24 de abril de ese año para establecer la *afirmativa ficta*¹²⁰ aplicable después de los 20 días (Martínez, 25/04/2003).¹²¹ Finalmente, López Obrador publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de mayo de 2003, sin embargo, advirtió que impondría austeridad

¹¹⁷ El 17 de diciembre de 2002 la ALDF aprobó por unanimidad el dictamen de Ley de Transparencia y Acceso a la Información el cual remitió al ejecutivo local para su firma y publicación.

¹¹⁸ La postura de López Obrador acusó duras críticas que lo señalaron de autoritario y corrupto en el manejo de los recursos públicos del DF. Al respecto, Luis Lueje Tamargo, presidente del Comité Ejecutivo del PAN en el DF señaló que el gobierno emanado del PRD pugnaba por la transparencia, lo que hacía inconcebible que López Obrador se opusiera a la Ley (Flores, 20/02/2003).

¹¹⁹ En su momento, el Diputado del PAN Federico Góring señaló que se tomaron en cuenta la mayoría de las observaciones del ejecutivo local para aprobar la ley el 18 de marzo de 2003, con 43 votos a favor, 15 en contra, 2 abstenciones y el descontento de los diputados del PRD, el Dictamen de Ley de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en el que se mantuvo y ampliaron las facultades del Consejo de Información Pública (Martínez, 19/03/2003).

¹²⁰ La afirmativa ficta se considera una decisión legislativa y tiene un carácter administrativo que da por aceptada toda solicitud por escrito, si el solicitado no da una respuesta al solicitante en un plazo determinado.

¹²¹ El acuerdo establecía que todo proyecto de ley, incluida la de acceso a la información, que no publique el Ejecutivo local en un plazo de 20 días hábiles posteriores a su entrega, se dará por aceptada. Este punto de acuerdo tomado por la ALDF se debió a que López Obrador mantenía detenida la publicación de 18 de 29 decretos que ese órgano legislativo había enviado en los últimos 11 meses.

presupuestal para la creación y funcionamiento del Consejo de Información, pues consideró injusto gastar en burocracia en lugar de programas sociales (Grajeda, 10/05/2003).

Esta Ley de TAIDF-2003 se planteo con el objeto de (a) transparentar el ejercicio de la función pública y (b) garantizar ampliamente el acceso a la información pública en posesión de los (1) órganos locales de gobierno, (2) organismos autónomos del DF, y en general (3) todo *ente público* que ejerza gasto público¹²² y que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público.

Sobre este arreglo institucional, cabe hacer algunas apreciaciones. Esta ley agrupara a los *sujetos obligados* en tres ámbitos de acción (órganos locales de gobierno, organismos autónomos y entes públicos), sin embargo, los *entes públicos* que se señalan en el artículo 3 fracción V de la Ley de TAIDF-2003, caen en alguna de las dos primeras categorías.¹²³ La otra apreciación está relacionada con el *ejercicio de recursos públicos* que se considera como criterio para definir a los sujetos obligados. Por otra parte, esta Ley otorgó a la información el carácter de *bien de dominio público* y la clasificó en información pública, restringida, reservada y confidencial; estableciendo los procedimientos, mecanismos y criterios para su clasificación y acceso, así como las obligación administrativa de los entes públicos para poner a disposición general una serie de información de oficio.¹²⁴

¹²² El artículo 1 de la LTAIPDF-2003 establece que “La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos por ley, así como de todo Ente Público del Distrito Federal que ejerza gasto público”.

¹²³ LTAIPDF-2003, artículo 3, fracción V, Entes Públicos: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; El Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político Administrativos y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; los Órganos Autónomos por Ley. Estos entes públicos, son órganos locales de gobierno y organismos autónomos, por lo que en sentido estricto no son una clasificación aparte de la establecida en el artículo primero de la Ley.

¹²⁴ El artículo 13 de la LTAIPDF-2003 señala que “Al inicio de cada año, los Entes Públicos del Distrito Federal deberán publicar y mantener actualizada, de forma impresa o en los respectivos sitios de internet, de acuerdo con sus funciones, la información respecto de los temas, documentos y políticas que a continuación se detallan: I. Las leyes, reglamentos, acuerdos, circulares y demás disposiciones de observancia general en el Distrito Federal; II. La que se relacione con sus actividades y su estructura orgánica; III. Las facultades de cada unidad administrativa; IV. Una descripción de los cargos y emolumentos que perciben servidores públicos de estructura, mandos medios y superiores; V. Una descripción analítica de sus programas y presupuesto, que comprenderá sus estados financieros y erogaciones realizadas, en el ejercicio inmediato anterior, en materia de adquisiciones, obras públicas y servicios; VI. Una relación de sus bienes; VII. La información relacionada con los servicios que ofrece y la forma de acceder a ellos; VIII. Las reglas de procedimiento, manuales administrativos y políticas emitidas, aplicables en el ámbito de su competencia; IX. El presupuesto asignado y su distribución por

La Ley de TAIDF-2003 fijó la creación del *Consejo de Información Pública del Distrito Federal* (CIPDF) integrado por representantes de la sociedad civil y de los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomos del Distrito Federal.¹²⁵ Aunque el CIPDF se diseñó como un organismo autónomo, no fue dotado con atribuciones para sancionar o establecer mecanismos de sanción, limitando su campo de acción a emitir opiniones y recomendaciones sobre el temas.¹²⁶ La vigilancia y aplicación de sanciones, respecto al incumplimiento del derecho a la información, quedó en manos de la Contraloría General, el Consejo de la Judicatura y los órganos de control interno de los Órganos Autónomos (LTAIPDF-2003, artículo 67).¹²⁷

Autores como Ackerman y Sandoval (2009) y Merino (2009) han señalado que en este primer periodo de la institucionalización de la Transparencia y el Acceso a la información gubernamental, se caracteriza porque los diseños institucionales de las leyes estatales fueron dispersos y asimétricos, en tanto que existía una gran heterogeneidad en las obligaciones administrativas, alcances del derecho, mecanismos de acceso y responsabilidades; problema recurrente por la falta de una directriz clara que marcara a groso modo el patrón que debían seguir los hacedores. Esta situación fue atendida en la segunda etapa que se dio con la propuesta de adición de un párrafo al artículo 6º constitucional en el 2008, para precisar en qué consiste el derecho de acceso a la información.

Después de treinta años de la reforma constitucional de 1977 al artículo 6º y ya con una Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en vigor, en 2007

programas; X. Las concesiones, permisos y autorizaciones que haya otorgado en el ejercicio inmediato anterior concluido, especificando al beneficiario; XI. La información relacionada con los actos y contratos en materia de obras públicas, adquisiciones o arrendamiento de bienes o servicios celebrados en el ejercicio inmediato anterior; XII. La ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; y XIII. La Información sobre las iniciativas de ley que se presenten ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

¹²⁵ El artículo 58 de esta ley, establece que “El Consejo se integrará con tres representantes de la Administración Pública del Distrito Federal designados por el Jefe de Gobierno, tres diputados designados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tres integrantes del Tribunal Superior de Justicia que podrán ser Magistrados, Jueces y Consejeros de la Judicatura designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, tres representantes de la sociedad civil y un representante designado por cada uno de los órganos autónomos del Distrito Federal, de entre sus propios integrantes”.

¹²⁶ Además de realizar investigaciones, establecer políticas y lineamientos, crear y mantener el mecanismo para la operación de una biblioteca especializada, organizar seminarios, cursos, talleres y demás actividades de promoción, diseñar y aplicar indicadores para evaluar el desempeño, establecer los lineamientos para la creación y operación de los archivos que contengan información pública de consulta directa, evaluar los informes anuales de los Entes Públicos, y establecer los lineamientos para la protección de la información relacionada con los datos personales.

¹²⁷ Cabe mencionar que la LTIAPDF-2003 también abordó aspectos relacionados con la Protección de Datos Personales (artículos del 29 al 37) y sobre el Sistema de Archivos (artículos del 51 al 56), por la ausencia de leyes completarias que regularan estos aspectos públicos.

se llevó a cabo una nueva reforma a ese artículo para dotar de contenido el derecho a la información. En el marco del Primer Foro Nacional de Transparencia Local que se llevó a cabo en el Estado de Jalisco, los Gobernadores Amalia García de Zacatecas, Luis Armando Reynoso Femat de Aguascalientes y José Reyes Baeza Terrazas de Chihuahua, firmaron la *Declaración de Guadalajara* el 22 de noviembre de 2005, en la cual se propone reformar el artículo 6° constitucional para incorporarle un texto que esclarezca el derecho de acceso a la información. Esta declaración paso a la agenda de trabajo de la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO).¹²⁸

Un año después, los gobernadores de la *Declaración de Guadalajara* presentaron el tema de la reforma constitucional al artículo 6° en la XXVII Sesión Ordinara de la CONAGO que se realizó en marzo de 2006 en Guanajuato. Los 26 gobernadores y los 6 representantes recocieron la necesidad de reformar la constitución para contar con un criterio compartido por las entidades sobre el derecho de acceso a la información.¹²⁹

La *Iniciativa Chihuahua* fue promovida en el Congreso por los diputados Arnoldo Ochoa González del PRI, Luis Gustavo Parra Noriega del PAN y Aida Marina Arvizu Rivas de Alternativa Socialdemócrata, participantes en el 2° Congreso Nacional de Transparencia Local; sin embargo, su presentación respondió a un acuerdo previo que tomó la Cámara de Diputados el 28 de noviembre de 2006, mediante el cual manifestaron que era de considerar la iniciativa promovida por los gobernadores para establecer en la constitución principios mínimos en el artículo 6° constitucional.¹³⁰ En consecuencia con el acuerdo de la Cámara y con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, el 13 de diciembre de 2006, José Reyes

¹²⁸ Véase Anexo 6. Propuesta de Reforma al artículo 6° Constitucional de la Iniciativa Chihuahua.

¹²⁹ En esta reunión de la CONAGO, los gobernadores reconocieron que “[...] la apertura no ha sido tersa, no indolora, ni homogénea en nuestro país. Detrás del propósito general de la transparencia han surgido problemas del diseño institucional, dificultades operativas y visiones jurídicas muy diferentes que al comenzar el 2006, representan ya todo un tema de la agenda política nacional. El panorama que muestran las 28 legislaciones estatales y la federal misma, es incipiente, incompleta y fragmentada. No podemos hablar aun de un criterio compartido por todas las entidades ni tampoco de una política madura que recorra ya la geografía política del país (IFAI, 2007, 14).

¹³⁰ El acuerdo que presento la Junta de Coordinación Política y que fue aprobado por Cámara de Diputados el 28 de noviembre de 2008, se componía de los siguientes dos puntos: Primero. La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión acuerda avanzar en el análisis de las reformas que fortalezcan la garantía fundamental de derecho a la información buscando promover los consensos que permitan aprobar aquellas, y Segundo. Los distintos grupos parlamentarios manifestamos que es de considerar la iniciativa plural en materia de transparencia y acceso a la información que han presentado a la opinión pública en días pasados en la ciudad de Chihuahua, distintos Gobernadores de varias fuerzas políticas para impulsar los entendidos necesario que logren el entendimiento en nuestra Norma Suprema de principios mínimos y uniformes observables en todo el territorio nacional. (IFAI, 2007: 20).

Baeza, Gobernador de Chihuahua, presentó la iniciativa en una reunión de trabajo con la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.¹³¹

El Dictamen de reforma al artículo 6º constitucional se aprobó con 425 votos a favor, 0 en contra, y 1 abstención en la Cámara de Diputados el 6 de marzo de 2007; y en el Senado se aprobó con 111 a favor, sin votos en contra ni abstenciones, el 19 de abril de ese mismo año. Posteriormente, como señala la propia constitución en su artículo 135,¹³² el dictamen pasó a los congresos estatales para ser aprobada.¹³³ Finalmente, la reforma constitucional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007. Con esta reformar, se establecieron los criterios generales que guiaron el diseño institucional de las reforma o nuevas leyes estatales y federal de acceso a la información.¹³⁴

Esta revisión analítica del amplio proceso histórico que se ha dado en México para el devenir de un arreglo institucional que otorga garantías al ciudadano para acceder a la información y obligaciones administrativas a las agencias gubernamentales para transparentar su gestión, es el entorno político que ha influido en la percepción ciudadano sobre la importancia de transparentar la gestión pública.

¹³¹ Los coordinadores de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados a finales de 2006 eran los diputados Emilio Gamboa Patrón del PRI, Héctor Larios Córdova del PAN, Javier González Garza del PRD, Gloria Lavara Mejía del PVEM, Alejandro Chanona Burguete Convergencia, Ricardo Cantú Garza del PT, Miguel Ángel Godínez Jiménez del Partido Nueva Alianza (PANAL) y Aida Marina Arvizu Rivas del Partido Alternativa Socialdemócrata (PASD).

¹³² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Octavo De las Reformas de la Constitución. Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

¹³³ Véase Anexo 5.

¹³⁴ De acuerdo con los datos que proporciona el Dr. Oscar Guerra Ford, comisionado presidente del IFAI, para el 20 de junio de 2008, 11 legislatura estatales tuvieron a bien expedir nuevas Leyes de Acceso a la Información, el resto, realizaron reformas a las leyes que expedidas años atrás para ajustar su diseño institución a las nuevas condiciones que se disponían desde la constitución federal, dando paso de esta manera a la segunda generación de leyes en la materia de acceso a la información.

Véase disponible en

URL: http://www.comaip.org.mx/recursos/9/EnsayoOrganosGarantes_080211_rev_1800hrs.pdf

Cuadro 2.Contenido del artículo 6° constitucional sobre el acceso a la información

Artículo 6. [...]

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Fuente: Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007

Aquí cabe rescatar el argumento de Ackerman y Sandoval (2009) quienes aseguran que al analizar los orígenes de las leyes de Acceso a la Información, en el mundo, no es posible asemejarlo con al proceso de transición a la democracia. Para los autores, las leyes de acceso a la información han sido impulsadas por la sociedad civil ya que “[...] en la mayoría de los casos la movilización de la sociedad ha sido la que ha llevado el rol preponderante” (Ackermann y Sandoval, 2009; 44); Mientras que los procesos transicionales son dirigido desde las elites, según el argumento O’Donnell y Schmitter. Sin embargo, la afirmación de Ackerman y Sandoval (2009) merecen ser tomada con mesura porque en el caso de México tanto la apertura política como el arreglo institucional del derecho a la información son procesos paralelos y dirigidos desde las elites de poder.

Por ello, advierte López-Ayllón, la Ley de Acceso a la Información en México “[...] no fue un hecho aislado ni el esfuerzo de un grupo de ‘iluminados’. Se inscribe por un lado en un esfuerzo de muchos años de aclarar el sentido del derecho a la información y, por otro, en la

necesidad y voluntad de fortalecer la joven democracia mexicana mediante un instrumento que transfiera poder a los ciudadanos y sus organizaciones” (López-Ayllón, 2005, 7). El derecho a la información transferido al ciudadano un poder amplio aunque en la práctica excluye a aquellos que no cuentan con las condiciones para ejercerlo.¹³⁵

3.3. ACTORES INTERNACIONALES Y EL INTERÉS POR LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

Los cambios y arreglos institucionales que han ido reformaron al engorrosos Estado Mexicano ha sido influenciado por las recomendaciones –o presiones– que realizan los organismos internacionales financieros, políticos, sociales y de derechos humanos, pues a partir de la década de los noventas el país ha sido parte de un nuevo orden global con agendas internaciones que obliga a los estados a discutir y transformar sus entornos institucionales.

Este contexto global contribuyo a que en México se rediscutan los alcances de la rendición de cuentas gubernamental y la disciplina presupuestal, impulsando la institucionalización del derecho de acceso a la información gubernamental y las obligaciones administrativas de transparentar la gestión pública, siguiendo los nuevos estándares y dinámicas políticas y económicas del estado social y democrático de derecho pensado desde ámbito internacional.

En este sentido, es indispensable analizar el planteamiento y el sentido de las propuestas realizadas desde los organismo internacionales que asumen a la información como derecho político o como política pública, porque estas propuestas en las dos décadas recientes han determinado la política nacional para el diseño y cambio de las instituciones presupuestales, de rendición de cuentas y de información gubernamental que impactan directamente la gestión pública en México.¹³⁶

¹³⁵ En este sentido, retomo el planteamiento de John Rawls que desarrollado en varios textos, en torno a la justicia, donde plantea que el individuo únicamente podrá interesarse en los asuntos públicos una vez que haya cubierto sus necesidades básicas de supervivencia. Para lograr ese interés, retomando el argumento de Amaertya Sen, requiere que el ciudadano cuente con capacidades y habilidades que le permitan, por un lado, cubrir sus necesidades primarias, y por otro lado, que le permitan ejercer ese poder conferido.

¹³⁶ Es importante el trabajo de John Ackerman e Irma Sandoval (2009) *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. IFAI, México, ya que en este presentan un panorama general sobre las características de las leyes de acceso a la información, tomando en cuenta 1) cobertura, 2) excepciones, 3) supervisión y seguimiento, 4) facilidades de acceso, además describen los modelos de leyes. Si bien la institucionalización política que regula el acceso a la información gubernamental en México es de reciente creación, en el ámbito internacional este tema ya cuenta con un largo recorrido que inició a mediados del siglo XVIII en Europa. Históricamente, en el contexto

3.3.1 Información y Derechos Humanos

En el ámbito internacional la preocupación por impulsar el acceso a la información gubernamental comienza en Europa, con el Comité de Ministros (CM) de los Estados Miembros del Consejo de Europa que en 1981 expidió la *Recomendación 81.19* sobre el Acceso a la Información en Poder de las Autoridades Públicas, con la finalidad de promover al máximo el acceso a la información. Aunado a esto, los organismos internacionales de promoción y defensa de los Derechos Humanos se han convertido en parte de los principales promotores de la regulación sobre el acceso a la información gubernamental.

Un amplio abanico de instituciones internacionales de Derechos Humanos que refrendan, entre otras cosas, al derecho político de los ciudadano de acceder a la información gubernamental, por ello, los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) han ratificado su adhesión a varios de esos instrumentos internacionales, y con ello han asumido el compromiso de generar las condiciones institucionales y de infraestructura, para que los ciudadanos puedan ejercer a plenitud ese derecho.

En el Cuadro 3 se presenta una síntesis de los cuatros principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos que tratan sobre el derecho a la información: Declaración de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de los Derechos Civil y Políticos, Declaración de principios sobre la Libertad de Expresión y la Resolución AG/RES/1932 (XXXIII-0/03).

Los compromisos que conllevan estos instrumentos han sido ratificados por el Estado Mexicanos en varias ocasiones, sin embargo, como lo demuestran los estudios sobre cumplimiento de los derechos humanos, gran parte del trabajo se queda en los aspectos discusivos y en acciones poco afirmativas.

internacional, es posible identificar tres etapas que han determinado el sentido y la hechura de las instituciones políticas de acceso a la información en el mundo. A partir de 1999 se abre una tercer etapa en la que 39 países, entre ellos México en el 2002, expidieron sus propias leyes nacionales que regulan el acceso a la información gubernamental, este último periodo de mayor densidad se ha visto influenciado por los avances tecnológicos que facilitan la transmisión de información, así como por los procesos democratizadores-transicionales que se vivieron en Europa del Este y en Latinoamérica, y por el proceso de globalización (financiera) y de reconfiguración del Estado contemporáneo. (Ackerman y Sandoval, 2009; Lujambio, 2006).

Cuadro 3. Instrumentos internacionales que tratan el derecho a la información

ONU	Declaración Universal de Derechos Humanos ¹³⁷
1948	Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y <i>recibir informaciones</i> y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.
ONU	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19) ¹³⁸
1966	<p>1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.</p> <p>2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.</p> <p>3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:</p> <p>a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;</p> <p>b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.</p>
CIDH	Declaración de Principios Sobre Libertad de Expresión (artículo 14) ¹³⁹
2000	El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.
ONU	Resolución AG/RES/1932 (XXXIII-0/03) ¹⁴⁰
2003	<p>1. Reafirmar que toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones y que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia.</p> <p>2. Reiterar que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva.</p> <p>3. Instar a los Estados Miembros a que tengan presente los principios de acceso a la información al momento de elaborar y adaptar su legislación en materia de seguridad nacional.</p> <p>4. Alentar los esfuerzos de los Estados Miembros para que, a través de su respectiva legislación nacional y otros medios apropiados, adopten las medidas necesarias para facilitar la disponibilidad electrónica de la información pública.</p> <p>5. Encomendar al Consejo Permanente que promueva la realización de seminarios y foros conducentes a promover, difundir e intercambiar experiencias y conocimientos relativos al acceso a la información pública con el fin de contribuir con los esfuerzos de los Estados Miembros en su plena implementación.</p> <p>6. Encomendar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que, a través de la Relatoría para la Libertad de Expresión, continúe incluyendo en su informe anual un informe sobre el acceso a la información pública en la región.</p> <p>7. Solicitar al Consejo Permanente que informe a la Asamblea General en su próximo período ordinario de sesiones sobre el cumplimiento de la presente resolución, la cual será ejecutada de acuerdo con los recursos asignados en el programa-presupuesto de la Organización y otros recursos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos de la ONU, OEA y CIDH.

¹³⁷ La Declaración Universal de Derechos Humanos es un instrumento complementaria a la Carta de las Naciones Unidas que se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

¹³⁸ Resolución 217 del 10 de diciembre de 1948 en París.

¹³⁹ La Declaración surgió a partir del trabajo que se le encomendó a la *Relatoría para la Libertad de Expresión* que elaboró un proyecto de Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión.

¹⁴⁰ La Resolución que aprobó la Asamblea General de la ONU el 10 de junio de 2003, reconoce la importancia de Declaración de Chapultepec, los Principios de Johannesburgo y los Principios de Lima.

Desde esta visión de los derechos humanos, el *acceso a la información gubernamental* se percibe como el derecho político a la información, el cual se circunda en el amplio derecho a la libertad de expresión y prensa; esta relación a significado la justifica de la participación de las asociaciones internacionales de prensa en los debates internacionales y naciones que se han dado sobre el derecho a la información, otorgándoles, de manera indirecta, el carácter de interlocutores por su interés legítimo en el tema, pues además cuentan con la capacidad de incidir en las negociaciones para definir los límites institucionales que regula el acceso a la información gubernamental.

3.3.2 Información y asociaciones internacionales de prensa

Como se ha señalado, existen varias asociaciones internacionales, principalmente de periodistas, interesadas en fomentar la regulación del derecho a la información y los alcances que esta debe tener. Las asociaciones de prensa y los medios de comunicación han señalado enfáticamente el importante papel que tiene el Estado para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información. La postura de estos actores se caracteriza porque mantienen y fortalecen el vínculo entre el derecho de expresión con el derecho a la información, garantías fundamentales de la labor periodística, lo cual además sirve para justificar su interés en el tema y su influencia en los entornos sociales y políticos de deliberación.

En el Cuadro 4 se presentan las premisas centrales de tres documentos más importantes que las asociaciones de prensa internacional han promovido a favor de la transparencia y el acceso a la información gubernamental: 1) Declaración de Chapultepec, 2) Principios de Johannesburgo, y 3) Principios de Lima. Estas declaraciones han influido significativamente en las resoluciones tomadas desde los organismos internacionales de Derechos Humanos, tal es el caso de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión y el acuerdo AG/RES/1932 de la ONU.

Uno de los actores de mayor influencia en este aspecto ha sido la Sociedad Internacional de Prensa (SIP) porque ha tenido un papel central en el caso de México, pues tuvo el apoyo de los principales medios impresos y electrónicos de comunicación en el país, entre ellos, El Universal y la Revista Proceso que se convirtieron en portavoces de esa sociedad. La

influencia de la SIP fue determinante en el arreglo institucional en materia de acceso a la información gubernamental en México.

Cuadro 4. Postura de las asociaciones internacional de prensa, con respecto a la información

Declaración de Chapultepec. Los diez principios de la libertad de prensa (1994)

2. Toda persona tiene el derecho a buscar y recibir información, expresar opiniones y divulgarlas libremente. Nadie puede restringir o negar estos derechos
3. Las autoridades deben estar legalmente obligadas a poner a disposición de los ciudadanos, en forma oportuna y equitativa, la información generada por el sector público. No podrá obligarse a ningún periodista a revelar sus fuentes de información.

Los Principios de Johannesburgo (1995)

Principio 1: Libertad de opinión, expresión e información

- (a) Todo individuo tiene derecho a tener opiniones sin interferencia.
- (b) Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión, la cual incluye la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitación de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impreso, en la forma de arte, o a través de otros medios de comunicación de su opción.
- (c) El ejercicio de los derechos estipulados en el párrafo (b) podrán ser sujetos a restricciones por razones específicas, conforme a lo establecido en la ley internacional, incluso para la protección de la seguridad nacional.
- (d) No se podrá imponer restricción alguna sobre la libertad de expresión o de información por motivos de seguridad nacional a no ser que el gobierno pueda demostrar que tal restricción esté prescrita por ley y que sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional. La responsabilidad de demostrar la validez de la restricción residirá en el gobierno.

Los Principios de Lima (2000)

1. El acceso a la información como derecho humano
2. El acceso a la información en una sociedad democrática
3. Transparencia y desarrollo
4. Obligación de las autoridades
5. El periodismo y el acceso a la información
6. Protección de las fuentes periodísticas
7. Legislación sobre acceso a la información
8. Excepciones al acceso a la información
9. Protección de las fuentes
10. Protección legal del acceso a la información

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos referidos.

Nota: Para más detalles sobre los principios de Principios de Johannesburgo y de Lima, véase Anexo 6 y 7 respetivamente.

3.3.3 Información y organismos político-financieros internacionales

Más allá de la visión humanista, en el debate internacional también ha estado presente una visión pragmática donde el acceso a la información, como derecho inherente de los ciudadanos, es un mecanismo de control sobre la gestión y el manejo de los recursos públicos, necesario para incrementar la disciplina hacendaria y la responsabilidad de los funcionarios públicos, tanto en ámbitos federales, estatales, pero sobre todo en los locales, por ser este último los más próximo al ciudadano y por ende los que puede ser mejor vigilado.

Entre los documentos de mayor importancia que encontramos en este terrero político-financiero destacan los informes sobre desarrollo del Banco Mundial¹⁴¹ donde se exponen las recomendaciones y directrices de la segunda generación de Reformas del Estado para lograr una participación creíble y eficaz que supere el “Estado mínimo” del Consenso de Washington de 1990. También se encuentra el estudio sobre descentralización del desarrollo económico de la CEPAL en el cual se señala la apremiante necesidad de reformar las instituciones presupuestales para evitar una tragedia de los comunes en la región; y de manera específica, se encuentra la evaluación realizada por la OCDE sobre el avance en materia de transparencia y acceso a la información en México, de la cual se desprenden once recomendaciones.

El *Informe sobre Desarrollo Mundial de 1997* que presentó el Banco Mundial, señala que el mundo está poniendo su atención en el papel del Estado ante los acontecimientos en la economía mundial y reconoce que el Estado “[...] es fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no como agente directo, sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso” (Banco Mundial, 1997: 1). Este Informe se presentó como un marco de referencia para abordar el problema de la eficacia del Estado y para reducir la brecha entre *lo que se espera del Estado y la capacidad de respuesta*,¹⁴² por ello, plantea dos estrategias complementarias: 1) Acomodar la función del Estado a su capacidad y 2) Aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones políticas.¹⁴³

El Banco Mundial advierte de la importancia que tiene la información sobre la gestión gubernamental, en los países con sistemas débiles de pesos y contrapesos, como es el caso de México, y señala que “[l]a disponibilidad de información y una mayor transparencia son elementos vitales para entablar un debate público en el Estado, tanto cuando se examinan las prioridades de gasto como cuando se formulan los programas de asistencia social o se ordenan los recursos forestales y de otro tipo” (Banco Mundial, 1997: 12).

¹⁴¹ La llegada de James Wolfensohn a la presidencia y Joseph Stiglitz a la Vicepresidencia del Banco Mundial en 1997 fue el acontecimiento clave que marcó la diferencia en las recomendaciones que se emitían desde este organismo, con respecto al papel del Estado.

¹⁴² El Banco Mundial señala que un Estado más capaz puede ser un Estado más eficaz, pero eficacia y capacidad no son la misma cosa. Capacidad en el sentido utilizado al referirse al Estado, es la posibilidad de emprender en forma eficiente acciones de interés colectivo, como las relacionadas con el orden público, la salud y la infraestructura básica; la eficacia es el resultado de la utilización de esa capacidad para permitir a la sociedad atender su demanda de esos bienes (Banco Mundial, 1997: 4).

¹⁴³ Véase Anexo 10. Matriz de referencia para la Segunda Generación de Reformas del Estado:

Para el Banco Mundial, el ámbito local juega un papel importante en la configuración del Estado eficaz, por ello, la orientación de las estrategias para la reforma buscan fortalecer el ámbito de acción del gobierno y del ciudadano en “lo local”, ya que es un espacio de convergencia para atender las problemáticas cotidianas. Las tareas se orienten a abrir los espacios de participación ciudadana en los gobiernos municipales, para involucrar al ciudadano en los debates públicos y en el diseño y ejecución de políticas públicas, además se deben fomentar los mecanismos para establecer responsabilidades y competencias en la gestión local. En este sentido, el Banco Mundial señala en su *Informe sobre Desarrollo Mundial 2000: Instituciones para el mercado*, que las instituciones políticas son importantes porque dan certidumbre a la sociedad, las cuales son eficaces si son compatibles con los incentivos (positivos y negativos).¹⁴⁴

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),¹⁴⁵ en un estudio sobre descentralización del desarrollo económico, abordó la función del municipio en la gestión de su desarrollo, así como el papel de la transparencia para ampliar la confianza entre los interlocutores público y privados (CEPAL, 2000). Años más tarde, en un estudio sobre la visión del desarrollo para América Latina, la CEPAL manifestó su preocupación por el futuro económico ante la bonanza fiscal que vivían algunos país de América Latina por los excedentes petroleros,¹⁴⁶ como México, por lo cual propuso realizar reformar a las instituciones presupuestales para disciplinar las finanzas públicas y evitar una potencial *tragedia de los comunes*. En este trabajo, Lora y Cárdenas han retomado el trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID),¹⁴⁷ sobre los tres grupos de reglas que contribuyen a evitar la tragedia de los comunes en materia fiscal: i) las restricciones numéricas sobre el monto o la trayectoria del déficit, el gasto público, el endeudamiento o los recursos ahorrados; ii) las

¹⁴⁴ El Informe de 2002 es considerado por Mendes (2006) como un marco teórico y empírico para crear y perfeccionar las instituciones para el desarrollo del mercado, basado en el Nuevo Institucionalismo Económico. En este informe se reitera la importancia del Estado para respaldar el sistema jurídico, para fomentar el desarrollo del mercado.

¹⁴⁵ La CEPAL se creó por la resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social, del 25 de febrero de 1948. Es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas, para contribuir al desarrollo económico de América Latina, coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Véase <http://www.eclac.org/>

¹⁴⁶ En el mismo estudio Ricardo Hausmann y Andrés Velasco ofrecen datos sobre el ritmo de crecimiento de las exportaciones entre 1994 y 2005, con lo cual identifican al período de 2002-2005, de mayor crecimiento en los principales países de la región.

¹⁴⁷ El BID se fundó en 1959, y es una fuente de financiamiento para el desarrollo de América Latina y el Caribe, con un sólido compromiso para lograr resultados mensurables, con una mayor integridad, transparencia y rendición de cuentas. Véase <http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html>

reglas de procedimiento; y iii) las reglas de transparencia que facilitan la vigilancia pública y el control centralizado del presupuesto” (CEPAL, 2006: 252). Sobre este último punto los autores mencionan que es importante porque contribuye a hacer observables las decisiones fiscales y permiten verificar el cumplimiento de las reglas.

Para finalizar este apartado, es importante señalar que desde el ámbito internacional de los derechos humanos se ha señalado que el ejercicio del derecho a la información gubernamental contribuye a la consolidación de la democracia y a la conformación de un Estado de derecho (ONU, 2003),¹⁴⁸ por ello, el derecho político a la información se encuentra imbricado con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), los cuales otorgan atributos y garantías a las personas, al margen y por encima de las leyes. (ONU, 2003). Empero, desde las organizaciones financieras, el interés por transparentar la gestión pública y las reformas a las instituciones presupuestales no es inocente, pues buscan beneficiar las relaciones de mercado, por encima de las sociales y políticas.

¹⁴⁸ Para mayor referencia véase Capítulo 3 Derechos Políticos en ONU (2003) *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL EN EL DISTRITO FEDERAL

Los individuos tienen que aprehender la manera en que sus actos siempre implican la regulación de relaciones con otras personas, lo que sólo puede ocurrir mediante el ejercicio del propio juicio.

Sir Charles Geoffrey Vicker (1894-1982).

Los gobiernos locales como el de la Ciudad de México se enfrentan a una globalización inconmensurable donde los agentes internacionales influyen en el sentido de las políticas públicas y los ajustes estructurales que se debe llevar a cabo. El BID, el Banco Mundial, la OCDE, entre otros, han señalado que países en vías de desarrollo – como México– tiene la necesidad de impulsar reformas políticas para fortalecer el ámbito local de gobierno por ser estos los espacio más próximo que permiten la relación entre las autoridades electas y el ciudadano. En materia de finanzas públicas el interés internacional gira en dos aspectos: las reformas a las institucionales presupuestales para incrementar la disciplina fiscal, y las reformas o creación de las instituciones sobre transparencia y acceso a la información para incorporar mecanismos ciudadanos de control de la gestión. La finalidad es generar condiciones de certeza que propicien el desarrollo económico y social, e incrementar la confianza del ciudadano en su gobierno.

El *entorno político* internacional revisado en el apartado anterior, permite observar parte de la influencia que han tenido las organizaciones internacionales en las decisiones tomadas por los órganos gubernamentales en México, en materia de transparencia y acceso a la información. Mientras que en el particular *entorno político* nacional la apertura y transición política en el país no concluye en el proceso electoral, sino que se enfrenta al reto de la consolidación en el ámbito local (Cornelius, 1999; Aziz Nassif, 2003), para modificar las prácticas que propician la opacidad y el manejo clientelar de los recursos, porque asfixian el campo de acción de los gobiernos locales y minan al estado Democrático de Derecho, desplazando al ciudadano.

Conforme al modelo explicativo de Scharpf (1997)¹⁴⁹, en este apartado se profundiza el análisis del arreglo institucional sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal de 2008, en la cual se formalizan nuevas interacciones entre actores, estableciendo obligaciones administrativas para facilitar la vigilancia pública a parir de los mecanismos que aspiran a ser controles *sociales*, otorgando garantías al ciudadano.

¹⁴⁹ Véase Capítulo I, apartado 1.4 Nota Metodológica sobre el análisis institucional.

4.1 CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN POLÍTICO DE EXCEPCIÓN PARA EL DISTRITO FEDERAL Y ASPECTOS DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL

El ámbito local de gobierno de la Ciudad de México como Distrito Federal, presenta un grado de complejidad propio de los gobiernos de excepción establecidos para las capitales de los estados federados que surgieron a finales del siglo XVIII, con la finalidad de mantener la estabilidad territorial donde se asientan los poderes federales. Aún con los cambios que ha sufrido en su régimen jurídico, la Ciudad de México mantiene su carácter de territorio federal bajo un gobierno autónomo que es el resultado de un largo proceso de ajustes constitucionales y estatutarios que han configurado un esquema propio de gobierno que no se asemeja al régimen de *Municipio Libre* ni al de *Estado soberano* instituido en México.¹⁵⁰

En el Cuadro 5 se exponen de manera general los cambios más relevantes que se han dado para definir el diseño institucional actual del gobierno para el Distrito Federal, comenzando con el surgimiento del Estado Mexicano, cuando se estableció a la Ciudad de México como la capital federal con un régimen de gobierno en ocasiones próximo al modelo municipal y en otra como una oficina administrativa del gobierno federal.

Cabe destacar que en el marco del proceso de apertura política en México durante las décadas de los 80 y 90 –influenciado por la ola democratizadora y el reformismo estructural– se han aumentado sustancialmente las facultades de las autoridades locales y el ejercicio de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad, a partir de la creación de la Asamblea de Representantes en 1987 y su posterior transformación en Asamblea Legislativa en 1996; la supresión del Departamento del Distrito Federal (DDF) y la creación del Gobierno del Distrito Federal (GDF) en 1993; así como, el reconocimiento del derecho a elegir al Jefe de Gobierno y a los Diputados de la ALDF desde 1997, y a los Jefes Delegacionales a partir del 2000 (Santillana *et al.*, 2001).¹⁵¹

¹⁵⁰ Cabe mencionar que la configuración político-jurídica del Distrito Federal es resultado de la influencia de la Constitución de los Estados Unidos de 1787, la cual estableció el control del Congreso federal sobre el Distrito de Columbia sede del gobierno de los Estados Unidos. Al respecto James Madison señaló la “necesidad indispensable de un dominio completo sobre la residencia del gobierno” Para más detalles al respecto véase Hamilton, A. et al., *El federalista*, (1998) México, Fondo de Cultura Económica.

¹⁵¹ Cabe mencionar que fue el 6 de julio de 1997 la primera ocasión en la que los habitantes de la ciudad de México eligieron a sus autoridades locales. En las elecciones de este año participaron 3, 948,691 votantes. El Partido de la Revolución Democrática (PRD), teniendo al frente Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, ganó la

Cuadro 5. Reformas del diseño institucional del sistema de gobierno de acepción del DF

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	Artículo 50, Fracción XXVIII, La Ciudad de México sería el Distrito Federal y la sede de los Poderes de la Unión, por lo que contaría con un régimen político de excepción en el cual los Poderes locales, quedaron bajo la jurisdicción de los Poderes Federales. ¹⁵²
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	Establece el régimen municipal para el gobierno de la Ciudad de México.
Reforma Constitucional y Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales de 1928	Establece el régimen departamental en el Distrito Federal con un Jefe de Departamento designado por el Ejecutivo Federal, y la división territorial en Delegaciones a cargo de órganos desconcentrados
Reforma Política de 1987	Se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) como órgano de representación ciudadana, con facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. ¹⁵³
Reforma Política de 1993	Se expidió el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) el 14 de julio de 1994, en esta reforma se estableció la elección del primer Jefe de Gobierno en 1997 y se dotó con limitadas facultades legislativas a la ARDF. Los artículos transitorios marcaron las bases del proceso de descentralización y desconcentración administrativa.
Reforma Política de 1996	Primer reforma al EGDF (22 de noviembre) para desaparecer a la ARDF y crear la Asamblea Legislativa (ALDF). Elección por voto libre, directo y secreto al Jefe de Gobierno y a los 66 diputados para la Legislatura de la ALDF. Segunda reforma al EGDF (4 de diciembre) estableció la elección por voto universal de los Jefes de los organismos político-administrativos (Delegaciones) para el 2000 y la transferencia del patrimonio y el control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que se encontraban bajo la administración del Departamento de Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia con base en Rojas Díaz (2008) y Álvarez (2002).

Los alcances de los cambios político-jurídicos en la estructura de gobierno para la capital federal de México, se ha convertido en un tema controversial y de constante debate ya que actualmente se sigue discutiendo la pertinencia de realizar reformas constitucionales y estatutarias para otorgar la categoría de Estado a la capital del país, para que acceda a más

jefatura de Gobierno del DF al obtener el 48.11% de la votación. Por su parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal fue integrada con 38 diputados del PRD y 2 diputados del Partido Acción Nacional (PAN), por el principio de mayoría relativa en Distritos uninominales.

Para mayores detalles consultar <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/grafjgdf.htm>,

<http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/iniamr.htm>

y

<http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/iniarp.htm>.

¹⁵² Aunque en el congreso constituyente se propuso cambiar la capital del país a la Ciudad de Querétaro, la decisión final fue asentarla en la Ciudad de México. Para el Congreso Constituyente de 1856-1857 resurgió el debate sobre la sede de los Poderes federales y el régimen interior de esa residencia, en ese momento figuro como propuesta las Ciudades de Querétaro, México, y Aguascalientes. En el artículo 46 la Constitución de 1857 se estableció que El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección solo tendrá efecto cuando los Supremos Poderes Federales se trasladen a otro lugar.

¹⁵³ El 10 de agosto de 1987 se publicó en el diario oficial el decreto de Creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

recursos de los fondos federales, o por lo menos, ampliar las facultades del gobierno local, sin embargo, las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión ha sido omisamente en el tema.

Como establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 44 y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el artículo 2, la *Ciudad de México* es el Distrito Federal, *sede de los poderes de la Unión y capital del país*; es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para administrar sus bienes, prestar servicios públicos y desarrollar sus actividades y funciones.¹⁵⁴

Para garantizar la gobernabilidad y la estabilidad de la capital federal, la reforma constitucional y el diseño del Estatuto de Gobierno para el DF de 1993, reservó algunas atribuciones sobre el nombramiento de funcionario y deuda pública local a los poderes de la unión. En el *Cuadro 6. Sistema político de excepción para el Gobierno del Distrito Federal*, se expone a *grosso modo* el marco general de los ámbitos de competencia de los poderes federales y de las autoridades locales para gobernar y administrar los asuntos públicos de la Ciudad de México.

Entre los aspectos compartidos de este régimen de gobierno, siguiendo lo expuesto el Cuadro 6, destaca el hecho de que la Cámara de Senadores se encarga de nombrar al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno, además también tiene la facultad de remover o sustituir al Jefe de Gobierno cuando considere que existen causas graves que afecten la relación entre el gobierno local con los poderes de la unión o el orden público. Por su parte, al Presidente de la República le compete emitir el nombramiento del titular de la fuerza pública (Secretario de Seguridad Pública del DF), también a propuesta del Jefe de Gobierno.

El manejo de la deuda pública del Distrito Federal, ha sido un asunto utilizado para demostrar la asimetría en las atribuciones del gobierno local, con respecto a otras entidades federativas,

¹⁵⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, artículo 2. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

ya que es la Cámara de Diputados quien autoriza el techo de endeudamiento del GDF, siendo el Presidente de la República quien presenta la iniciativa que elabora el Jefe de Gobierno. Sin embargo, es esa misma condición la que ha permitido que al gobierno local acceda a créditos en condiciones favorables porque los compromisos de pago tienen el respaldo de las autoridades locales y federal.

Cuadro 6. Sistema político de excepción para el Gobierno del DF

PODERES DE LA UNIÓN (FEDERAL)		
PODER LEGISLATIVO	PODER EJECUTIVO	PODER JUDICIAL
<p>Diputados y Senadores</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Cámara de diputados aprobar el techo de endeudamiento del Distrito Federal (EGDF, artículo 24, fracción II) • La Cámara de Senadores nombra al sustituto del Jefe de Gobierno, en caso de que esté sea removido de su cargo. (EGDF, artículo 25) • Remover de su cargo al Jefe de Gobierno por causas graves que afecten del gobierno local con los poderes de la unión o el orden público del Distrito Federal (EGDF, artículo 27) 	<p>Presidente de la República</p> <ul style="list-style-type: none"> • Enviar anualmente al Congreso de la Unión la propuesta de Techo de endeudamiento del Distrito Federal (EGDF, artículo 33, fracción III) • Informar al Congreso de la Unión del ejercicio de la Deuda Pública del Distrito Federal, mediante la Cuanta Pública, (EGDF, artículo 33, fracción IV) • Aprobar el nombramiento del Procurador General de Justicia del Distrito Federal (EGDF, artículo 10) • En caso de remoción del Jefe de Gobierno, proponer a la Cámara de Senadores (EGDF, artículo 26) • Le corresponde el mando de la fuerza pública y la designación del funcionario que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno. (EGDF, artículo 34) 	<p>Suprema Corte de Justicia</p> <p>Le corresponde conocer las controversias entre</p> <ul style="list-style-type: none"> a) La federación y el DF b) La federación y las Delegaciones c) Algún Estado y el DF d) El DF y un municipio e) Dos municipios de diversas entidades f) Dos órganos de gobierno del DF <p>(Constitución, artículo 105, fracción I; EGDF, artículo 29)</p>
AUTORIDADES LOCALES DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL		
LEGISLATIVO	EJECUTIVO	JUDICIAL
<p>Asamblea Legislativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Expedir la Ley Orgánica de los órganos de gobierno del DF • Ley de ingresos y presupuesto de egresos • Iniciar leyes y decretos relativos al DF ante el Congreso de la Unión • Expedir disposiciones en materia fiscal, electoral, administración pública, materia civil y penal, planeación del desarrollo, fomento económico, desarrollo agropecuario, establecimientos mercantiles, protección de animales, espectáculos públicos, fomento cultural, cívico y deportivo, educación en los términos de la fracción VIII del 3º constitucional. • Revisar y analizar informes de gestión del Procurador, Secretario de Seguridad Pública, del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, del Contralor General, del Jefe de Gobierno del DF; así como los informes trimestrales sobre avance financiero y de la Cuanta Pública del DF. • Conocer y nombrar al Jefe de Gobierno en caso de ausencia, remover a los jefes delegacionales y decidir sobre el nombramiento de magistrados de los tribunales. (EGDF, artículo 42) 	<p>Jefe de Gobierno</p> <ul style="list-style-type: none"> • Titular del órgano ejecutivo local y responsable de la administración pública. • Iniciar leyes y decretos ante la ALDF • Promulgar, publicar y ejecutar las leyes y decretos que expide la ALDF • Formular reglamentos • Nombrar y remover a los titulares de las unidades, órganos y dependencia de la Administración • Presentar ante la ALDF el proyecto de Ley de Ingresos y de Egresos, los informes trimestrales de avance financiero y la Cuenta Pública. • Proponer el techo de endeudamiento del DF • Informar al presidente de la república sobre el trabajo del procurador y del Secretario de Seguridad • Formular el Programa General de Desarrollo del DF. • Ejercer actos de dominio sobre el patrimonio del DF • Administrar la Hacienda Pública del DF • Celebra convenios • Declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial. • Convocar a plebiscitos (EGDF, artículo 67) 	<p>Tribunal Superior de Justicia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Además del TSJ, la autoridad Judicial en el Distrito Federal se deposita en el Consejo de la Judicatura, en los jueces y demás órganos que la Ley orgánica señale. • Atender las faltas y delitos del fuero común. <p>(CPEUM, artículo 122, Base cuarta),</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política del y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

La gestión pública, incluida la gestión financiera, se enfrenta al problema de información asimétrica, costos de transacción y agencia-principal. Por tal motivo, desde una visión renovada de la gestión pública que se inserta en la sociedad democrática y de información, el Estado, a través de sus órganos de gobierno, tiene el reto de establecer mecanismos y condiciones institucionales y organizacionales donde se reconozca al ciudadano como el actor principales que requiere saber qué hace el gobierno con los recursos públicos que recauda mediante el cobro de impuestos y contribuciones, para observar la correlación que existe entre las prioridades socialmente aceptadas, los objetivos estratégicos definidos y las erogaciones que se realizan a cargo del presupuesto público.

El Gobierno para el Distrito Federal cuenta con personalidad jurídica para poseer y administrar sus bienes, dirigir sus funciones, actividades y erogaciones para alcanzar los objetivos y metas sociales establecidas en el Programa General de Desarrollo; para ello, cuenta con un aparato administrativo que realiza acciones continuas encaminadas a lograr resultados prácticos a partir de la provisión de servicios públicos que satisfagan el interés social, lo que implica la necesaria administración racional de recursos humanos, materiales y financieros. Lo anterior implica que el Estado y el gobierno se constituyan como sujetos de derechos y obligaciones patrimoniales establecidas en una red institucional que otorga legalidad y restringe el uso arbitrario de los instrumentos de coerción.

Uno indicadores de la actividad administrativa del Gobierno del Distrito Federal son las finanzas públicas que se conforman básicamente por los ingresos, las contribuciones fiscales y los gastos públicos que son la asignación de fondos y erogaciones que se realizan durante el año fiscal. De esta forma, la administración hacendaria local se vale de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para encausar las prioridades sociales y *la competencia* entre los agentes gubernamentales y grupos de presión que buscan obtener recursos públicos.

La Hacienda Pública del Distrito Federal está conformada por una masa patrimonial de recursos financieros y materias, cuya creación, utilización, aumento y disminución (Kelsen, 2006), se encuentra regulada por un marco institucional en el que se establecen las bases de: 1) cómo se determinan las metas económicas del presupuesto (ingresos, gastos y deuda); 2) las reglas de votación y los procedimientos que instituyen las responsabilidades de los agentes

decisores y ejecutores; y 3) las reglas de transparencia presupuestal que facilitan la vigilancia pública y el control centralizado del presupuesto (Alesina y Perotti, 1996; CEPAL, 2008).

Retomando la clasificación de las instituciones que realiza Arturo del Castillo (1997) a partir de sus alcances, y la propuesta de los tipos de instituciones de Alesina y Perotti (1996) que se menciona en el párrafo anterior, y sin perder de vista el sentido de excepción del régimen para el gobierno para el Distrito Federal, es posible agrupar el marco legal que regula la hacienda pública local, a partir del objeto central de cada ley, en las *reglas constitutivas* de carácter general que configuran la identidad de los actores y el marco de acción, las cuales dan sentido a las instituciones que se despliegan como *reglas regulativas* que configuran el sistema de personalidades e incentivos que impactan los procesos y ámbitos presupuestales.¹⁵⁵

1) Reglas constitutivas que establecen los lineamientos fundamentales de organización e integración.

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, institución fundamental de carácter constituyente y constitutivo que sienta las bases generales que organiza y rigen al Estado Mexicano.
- **Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF)** institución política que establece las bases de la conformación del GDF.

2) Reglas regulativas que configuran el sistema de personalidades e incentivos.

2.1) Sobre metas económicas del presupuesto (Ingresos, gasto y deuda), son instrumentos de duración variable:

- Programa Operativo Anual
- Anteproyecto de presupuesto de egresos de las entidades
- Ley de Ingresos del Distrito Federal
- Presupuesto de Egresos del Distrito Federal

2.2) Reglas regulativas de votación y procesales que separan las responsabilidades de los agentes decisores y ejecutores:

¹⁵⁵ Si bien en el marco teórico también se hizo referencia a la clasificación de Bo Robthstein (2001) que se conforma de 1) instituciones generales, 2) Instituciones ejecutoras de normas, 3) Instituciones de adjudicación de normas, y 4) instituciones de imposición de normas, se ha optado por utilizar la clasificación de Arturo del Castillo (1997) por que facilita el poder vincular esa clasificación de instituciones políticas con la clasificación de instituciones políticas de Alesina y Perotti (1996).

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
- Ley de gasto y presupuesto eficiente del Distrito Federal
- Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal
- Ley de Obras del Distrito Federal
- Código Fiscal del Distrito Federal
- Código Financiero del Distrito Federal
- Manual de programación-presupuestación
- Ley de Coordinación Fiscal
- Ley general de deuda

2.3) Reglas regulativas para la transparencia presupuestal, la vigilancia pública y el control centralizado del presupuesto, que por su carácter, son instituciones continuas:

- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF
- Ley de responsabilidad de servidores públicos
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del DF
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Entre los principales instrumentos que hacen operativa a este tipo de reglas, se encuentran:

- Informe de avance programático presupuestal
- Informe trimestral de la situación de la Deuda Pública del DF
- Informe mensual
- Cuanta Pública
- Dictamen de la Cuanta Pública
- Información de oficio disponible en formatos electrónicos

Estas instituciones formales se encuentran vinculadas entre sí y comparten ámbitos regulativos que ofrecen un modelo normativo de comportamiento que define el curso de las acciones y las restricciones a las que se sujetaran los actores que participan en la contienda para la obtención y posterior manejo de recursos públicos en el Distrito Federal. Las especificidades procedimentales se concentran en un segundo nivel jerárquico de reglas donde se establece

con precisión las acciones concretas que tienen que realizar los actores, pero que se enmarcan en esta red institucional.¹⁵⁶

Este andamiaje institucional –red institucional para Rawls– establece el *modelo de interacción* y los límites operativos del complejo sistema hacendario del Distrito Federal, donde participan, por una parte, los ciudadanos como contribuyentes y destinatarios de los servicios públicos; y por la otra, los agentes gubernamentales con sus particulares configuraciones y facultades organizacionales para aprobar, recaudar, ejercer, dar seguimiento y evaluar el manejo de los recursos públicos que emplean para la distribución de bienes y servicios. Por ello, metodológicamente hablando, este trabajo tiene como eje de análisis la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Distrito Federal de 2008*, la cual, como *reglas regulativas* que define actores y modelos de interacción, se inserta en la red institucional que regula los procesos de planeación, configuración de los ingresos-egresos y control-fiscalización presupuestal en el Distrito Federal.

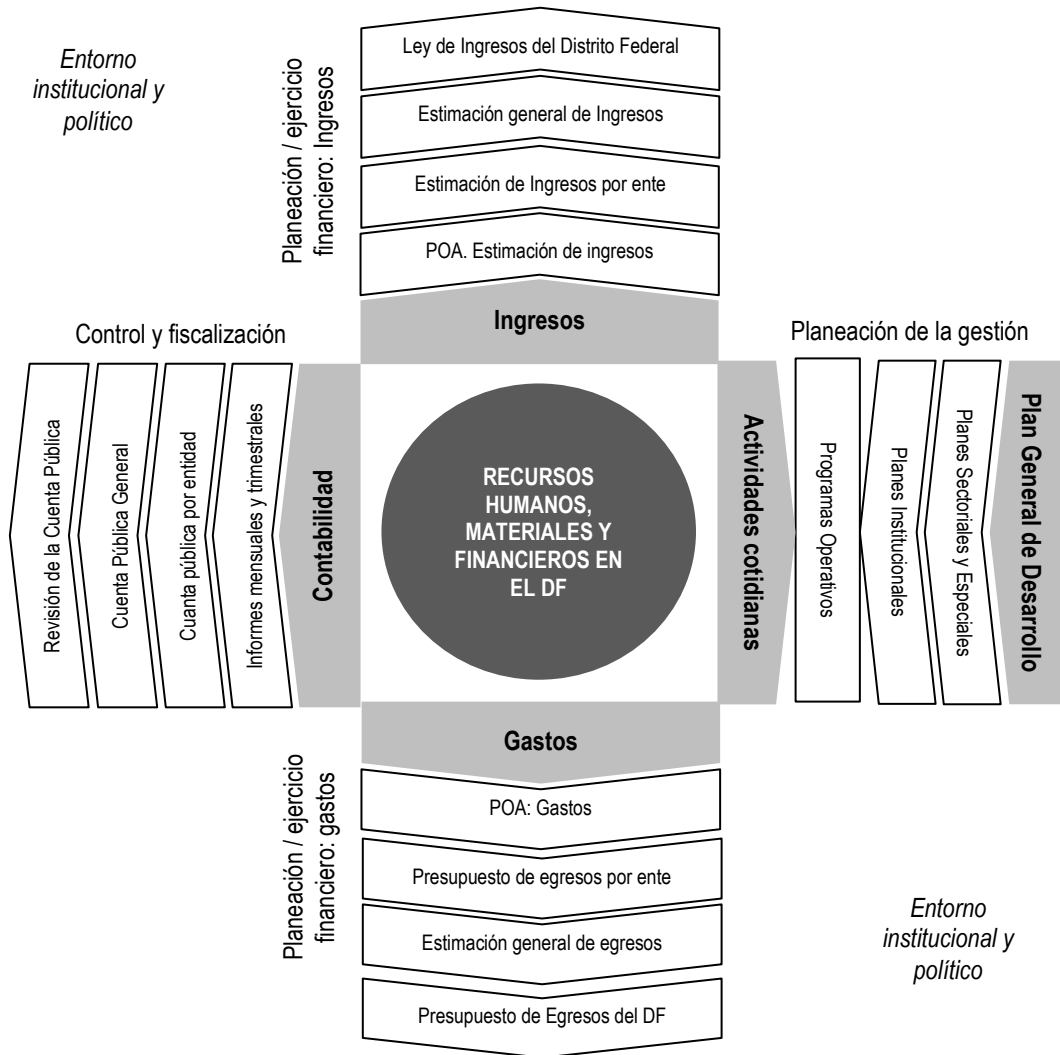
En el Esquema 4 se muestran las tres dimensiones que conforman la estructura de las finanzas públicas en Distrito Federal, a) planeación de la gestión, b) planeación / ejercicio financiero donde se encuentran los ingresos y gasto, y c) el control y la fiscalización, teniendo al centro los recursos limitados de los que dispone el gobierno, en un entorno de instituciones y política. La orientación que se le ha dado a los elementos del esquema responde a un sentido incrementalista donde los recuadros sombreados representan la base a partir de la cual se van definiendo las etapas subsecuentes. Sin embargo, en la *planeación de la gestión* existen dos puntos de partida: las actividades cotidianas de gestión que se realizan con los recursos disponibles y el Programa General de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales y especiales, teniendo como punto de convergencia el *Programas Operativos* donde se tiene que alinear las actividades que se realizan con las metas estratégicas de la planeación.

Cabe señalar que este esquema no busca eliminar la complejidad de los *modelos de interacción* presupuestal, por el contrario, es un mapeo general que da un panorama sobre el cual se realiza este análisis institucional. En los apartados siguientes se ahondará sobre algún

¹⁵⁶ Para más detalles sobre el objeto de instituciones que se exponen y de los principales reglamentos, véase el Anexo 8. Matriz sobre el objeto de las instituciones político-presupuestales de aplicación permanente que regulan la Hacienda Pública de la Ciudad de México.

detalle a nivel de procesos presupuestales, tomando en cuenta el arreglo institucional de 2008 sobre la transparencia y el acceso a la información en el Distrito Federal.

Esquema 4. Dimensiones de las finanzas públicas



Fuente: Elaboración propia.

4.2 ARREGLO INSTITUCIONAL SOBRE LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN DISTRITO FEDERAL

En la Ciudad de México, el diseño de las instituciones presupuestales tradicionales contemplan un esquema de *accountability* horizontal, con mecanismos de control y vigilancia de tipo *ex-post*, sin embargo, con la aprobación de la Ley de TAIDF-2003 y posteriormente, de la Ley de

Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal de 2008 (en adelante Ley de TAIDF), se pretende incorporar mecanismos *societales* de corte vertical para garantizar el acceso a la información gubernamental y transparentar la gestión pública, pues como señaló la diputada Kenia López Rabadán del PAN, al presentar el dictamen, *la nueva ley [de 2008] buscó un amplio reconocimiento en el marco institucional del Distrito Federal, del derecho político de acceso a la información gubernamental ya sea por vía electrónica, teléfono o escrita, para que el ciudadano cuente con más garantías en el proceso de rendición de cuentas tanto de los órganos de gobierno y autónomos del Distrito Federal, como de las asociaciones políticas y sociales que hacen uso de los recursos públicos de la ciudad.*

El Dictamen de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Distrito Federal que presentó la Comisión de Administración Pública Local al pleno de la ALDF, el 26 de febrero de 2008, para hacer compatible la legislación local con el contenido del artículo 6° de la Constitución reformado en el 2006,¹⁵⁷ fue aprobado sin mayor contratiempo ese mismo día, con 35 votos a favor;¹⁵⁸ abrogando así la anterior Ley de Transparencia y Acceso a la Información de 2003.

Este nuevo arreglo institucional (Ley de TAIDF) que se publicó en la Gaceta Oficial del DF el 28 de marzo de 2008, conservó las dos dimensiones en el esquema de *accountability* de Schedler (2009), las cuales marcaron el rumbo del debate nacional a partir de 2001: 1) el *Acceso a la Información* como *derecho* y 2) la *transparencia* en la gestión gubernamental como *obligación*. Además, se marca como criterio nodal *el uso de los recursos públicos* que

¹⁵⁷ A partir de la reforma de 2006, los congresos estatales se vieron abrigados a revisar sus legislaciones estatales para derogar o reformar las Leyes de acceso a la información pública vigentes hasta ese momento, dando cumplimiento al artículo transitorio Segundo del Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo sexto de la constitución política de los estados unidos mexicanos, el cual señala a la letra que “La federación, los Estados y el Distrito, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar en un año después de la entrada en vigor de este decreto”.

¹⁵⁸ Entre las reservas al dictamen, se encuentra la que realizó el Diputado Fernando Espino Arévalo del PANAL quien propuso eliminar el artículo 30, a los Sindicados como sujetos obligados. Por otra parte, los diputados, Tomás Pliego Calvo, Balfre Vergas Cortez y Leticia Quezada Cortéz del PRD, propusieron cambios a varios artículos para profundizar la transparencia en la ALDF. Sin embargo, ninguno de los artículos reservados fue modificado y el dictamen pasó directo al Ejecutivo Local. Para más detalles véase versión estenográfica de la sesión extraordinaria del primer periodo extraordinario, del segundo año de ejercicio de la IV Legislatura, del ALDF, del 26 de febrero de 2006, en la que aprobó el Dictamen al decreto por el que se crea la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal que presenta la Comisión de Administración Local de la ALDF. Cabe señalar que el dictamen de la comisión no está disponible en formato electrónico, ya que no se encuentra el Diario de los Debates de la sesión del 26 de febrero.

emanan de la hacienda local para definir a los *sujetos obligados*. De esta forma, el nuevo acuerdo institucional establece como objetivos de la Ley de TAIDF, en el artículo 9:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información pública gubernamental, mediante procedimientos sencillos, expeditos y gratuitos;
- II. Optimizar el nivel de participación comunitaria en la toma pública de decisiones, y en la evaluación de las políticas públicas;
- III. Garantizar el principio democrático de publicidad de los actos del Gobierno del Distrito Federal, transparentando el ejercicio de la función pública, a través de un flujo de información oportuno, verificable, inteligible, relevante e integral;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas, de manera que se pueda valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos en posesión de los entes públicos;
- VI. Contribuir a la democratización y plena vigencia del Estado de Derecho, y
- VII. Contribuir con la transparencia y la rendición de cuentas de los Entes Públicos a través de la generación y publicación de información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de manera completa, veraz, oportuna y comprensible.

El diseño de la Ley de TAIDF retoma los lineamientos generales establecidos en el pacto federal y los compromisos internacionales que el Estado mexicano ha adquirido para transparentar el ejercicio de la función pública y garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información gubernamental en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos, y de cualquier entidad, organismo u organización que reciba recursos públicos del Distrito Federal.¹⁵⁹ La Ley de TAIDF señala que la *información* generada, administrada o en posesión de los Entes Públicos es *un bien de dominio público*,¹⁶⁰ por lo que la *información pública* son los archivo, registro o dato contenido en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico electrónico, magnético químico, físico o biológico, generados, administrada o en posesión de los entes públicos del Distrito Federal.

¹⁵⁹ Véase artículo 1 de la Ley de TAIDF.

¹⁶⁰ Véase artículo 3 de la Ley de TAIDF.

4.3 MODELO DE INTERACCIÓN EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTAL

Se ha señalado en el apartado metodológico de este trabajo que las instituciones públicas establecen modelos de interacción, actores y constelación de actores formales e informales. En este sentido, se analizan los mecanismos formales que establece la Ley de TAIDF, así como los vinculan con la red institucional previamente definida en materia presupuestal en el Distrito Federa.

Cabe recordar que el *acceso a la información* no es lo mismo que la *transparencia*, pues como se implicó anteriormente, este es un derecho que puede o no ser ejercido por el ciudadano, por tanto, aunque está reconocido y estatuido en el marco legal, sólo es posible en la medida que existan ciudadanos o sociedad civil que tengan motivos, interés y recursos para conocer más sobre lo que al interior del gobierno.

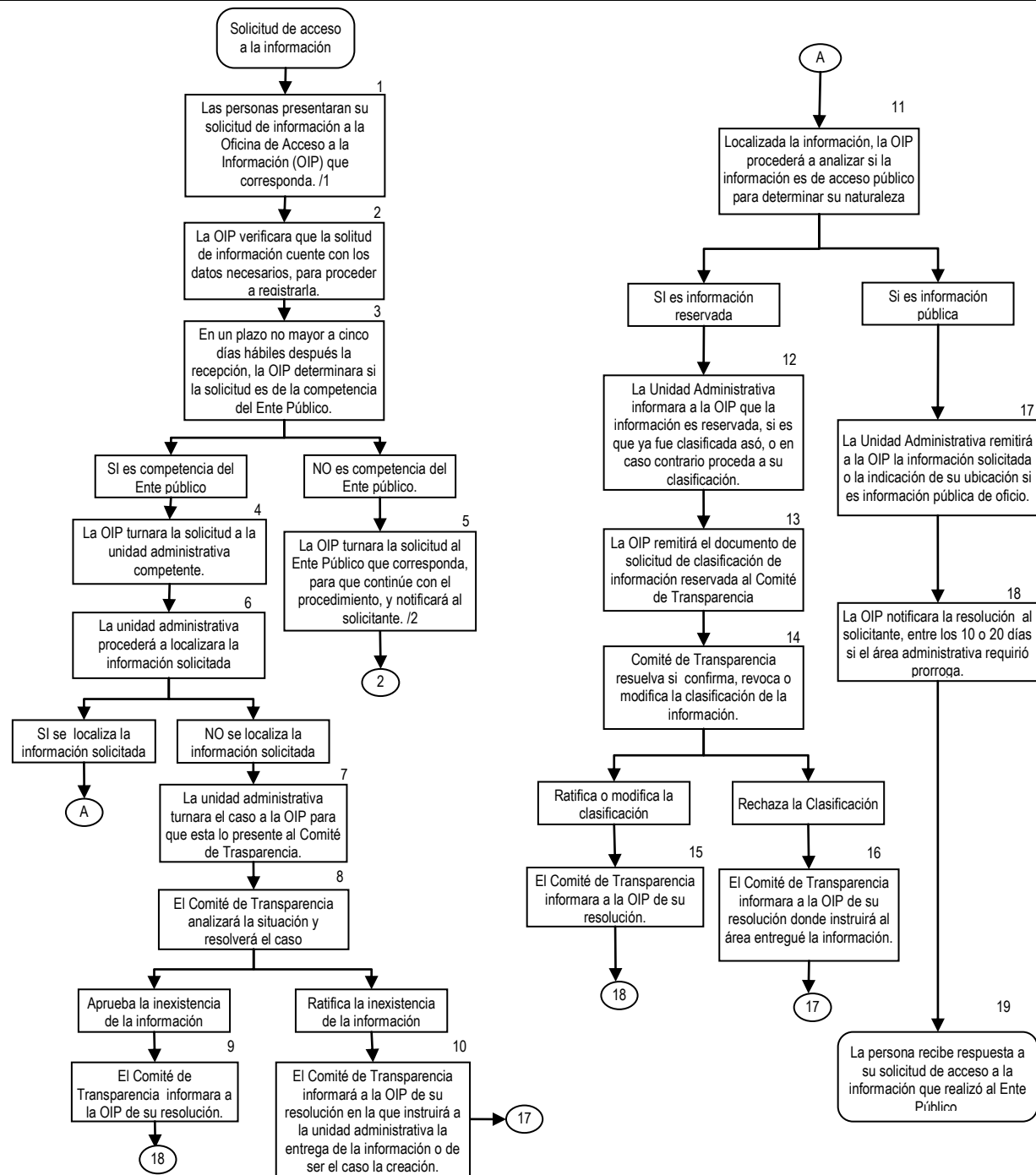
4.3.1 Proceso para el acceso a la información

La Ley de TAIDF señala que el *ejercicio* del derecho a la *información* comprende el *difundir, investigar y recabar información pública*,¹⁶¹ Además ha establecido un procedimiento genérico que se diagrama en el *Esquema 5. Procedimiento general de acceso a la información gubernamental en el DF*.

Cumpliendo con su característica partícula, el *acceso a la información* comienza cuando el ciudadano, en ejercicio de su derecho, solicita algún tipo de información de forma escrita o telefónica a los sujetos obligados, sin la necesidad de demostrar interés legítimo. Dicha solicitud se realiza a través de las Oficina de Información Pública (OIP) quien la tramitará y actúa como mediador entre al ciudadano y el Unidad Administrativa (UA) de la agencia gubernamental obligada a responder.

¹⁶¹ Véase artículo 1 de la Ley de TAIDF.

Esquema 5. Procedimiento de acceso a la información gubernamental en el DF



/1 El artículo 47 de la Ley de TAIDF, señala los requisitos que deberá contener la solicitudes de acceso a la información.

/2 Una vez recibida una solicitud de información que ha sido remitida por otra OIP, no procederá una nueva remisión. El Ente o Entes a los que se haya remitido la solicitud, serán los responsables de dar respuesta, y en su caso, entregar la información.

Fuente: Elaboración propia con base en Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y su reglamento.

La contrapartida del derecho de acceso a la información que tiene el ciudadano, es la *obligación administrativa* de las organizaciones gubernamentales para dar acceso a la información que generan, administran y poseen, facilitando de esa manera la participación de las personas en la vida política, económica, social y cultural del Distrito Federal.¹⁶² Para hacer operativo el derecho de acceso a la información, los sujetos obligados tienen que establecer una Oficina de Información Pública (OIP) con carácter de unidad administrativa para recibir, tramitar y dar seguimiento a las peticiones ciudadanas de información.¹⁶³

En términos ideales, la *solicitud de información* es recibida y revisada por la OIP quien la turna a la *Unidad Administrativa (UA)* correspondiente para que esta de respuesta en un plazo no mayor a 10 días hábiles a la OIP quien, de ser el caso, entregará la información al *solicitante*. Sin embargo, el proceso es más complejo que esto, pues desde la parte inicial se contempla una etapa de validación de la solicitud de información a cargo de la OIP quien verifica que esté debidamente formulada y que sea competencia de la agencia a la que acude el solicitante. Posteriormente, la OIP turna la solicitud a la UA correspondiente quien tiene que determinar si se localiza la información o no, de ser localizada, la clasifica como a) información pública o b) reservada, de ser reservada o de no haberse localizado, tendrá que informar al *Comité de Transparencia de la Entidad* para que este ratifique, rechace o modifique el dictamen inicial; en caso de ser rechazada la resolución inicial, la UA tendrá la obligación de entregar la información solicitada en los plazos establecidos.

Además del proceso de acceso a la información, el ciudadano también cuenta con el *recurso de revisión* del cual puede hacer uso cuando la respuesta que recibió de parte de la OIP, a nombre de la agencia gubernamental, no cumplió con los plazos, no satisfizo su inquietud de información o cuando no haya obtenido respuesta (omisión del ente),¹⁶⁴ El *recurso de revisión* será interpuesto por el *solicitante* de manera directa o por medios electrónicos ante el Instituto

¹⁶² Véase artículo 5 de la Ley de TAIDF.

¹⁶³ Sobre las atribuciones de las OIP véase artículo 58 de la Ley de TAIDF.

¹⁶⁴ De conformidad con el artículo 77 de la Ley de TAIDF, los recursos de revisión procederán cuando I. La negativa de acceso a la información; II. La declaratoria de inexistencia de información; III. La clasificación de la información como reservada o confidencial; IV. Cuando se entregue información distinta a la solicitada o en un formato incomprensible; V. La inconformidad de los costos, tiempos de entrega y contenido de la información; VI. La información que se entregó sea incompleta o no corresponda con la solicitud; VII. La inconformidad con las razones que originan una prórroga; VIII. Contra la falta de respuesta del Ente Público obligado a su solicitud, dentro de los plazos establecidos en esta Ley; IX. Contra la negativa del Ente Público a realizar la consulta directa; y X. Cuando el solicitante estime que la respuesta del ente público es antijurídica o carente de fundamentación y motivación.

de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (en adelante INFO-DF), dentro de los quince días hábiles después de que reciba la notificación de la resolución impugnada.¹⁶⁵ Una vez recibido el recurso de revisión, el *Consejo del INFO-DF* está obligado a emitir acuerdo dentro de los primeros tres días hábiles, donde señala si es admitido o no el recursos (Auto), en caso de ser admitido se ordenará al *Ente Público* que en un plazo de los cinco días hábiles siguientes, rinda un informe respecto del acto o resolución impugnada.

Transcurrido el tiempo señalado el *INFO-DF* dará paso al desahogo de pruebas y procederá a emitir una resolución final a través de la cual podrá: 1) desechar el recurso por improcedente¹⁶⁶ o bien, sobreseerlo¹⁶⁷; 2) confirmar el acto o resolución impugnada; o 3) revocar o modificar las decisiones del Ente Público, ordenando al ente que permita el acceso a la información solicitada, que la proporcione completa, que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.¹⁶⁸ Las resoluciones sobre recursos de revisión que emita el *INFO-DF* tienen carácter definitivo, inatacable y obligatorio para los Entes Públicos y los particulares; en dado caso que el solicitante este inconforme con dicha resolución, podrán impugnarla ante una autoridad jurisdiccional.¹⁶⁹

¹⁶⁵ De acuerdo con algunos datos del Modulo Estadístico del Sistema INFOMEX 2, entre 2008 y 2009 se han presentado 2,461 recursos de revisión, de las cuales 1,018 recursos se debieron por inconformidad de la respuesta u omisión en las delegaciones territoriales. Sin embargo, se ha omitido en esta parte presentar los datos ya que el sistema no otorga datos sobre las temáticas de los recursos de revisión.

¹⁶⁶ De acuerdo con el artículo 83 de la Ley de TAIDF, los recurso se desechado por improcedente cuando: I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado por la presente Ley; II. El Instituto anteriormente haya resuelto en definitiva sobre la materia del mismo; III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por el Ente Público; IV. Se esté tramitando algún procedimiento en forma de juicio ante autoridad competente promovido por el recurrente en contra del mismo acto o resolución; y V. Se interponga contra un acto o resolución con el que haya identidad de partes, pretensiones y actos reclamados, respecto a otro recurso de revisión.

¹⁶⁷ El artículo 84 de la Ley de TAIDF señala que procede el sobreseimiento, cuando: I. El recurrente se desista expresamente del recurso de revisión; II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, ésta se disuelva; III. Admitido el recurso de revisión se actualice alguna causal de improcedencia en los términos de la presente Ley; IV. El Ente Público cumpla con el requerimiento de la solicitud, caso en el que deberá haber constancia de la notificación de la respuesta al solicitante, dándole el Instituto vista al recurrente para que manifieste lo que a su derecho convenga; o V. Cuando quede sin materia el recurso.

¹⁶⁸ Véase artículos 81 y 82 de la Ley de TAIDF.

¹⁶⁹ El artículo 88 de la Ley de TAIDF señala también que la resolución que emita el INFO-DF deberá señalar la instancia a la que podrá acudir el inconforme en defensa de sus derechos. información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

4.3.2 Constelación de actores y modelo de interacción en el acceso a la información

De acuerdo con los datos estadísticos del INFO-DF, entre 2008 y 2010 se han realizado un total de 217,524 solicitudes de Acceso a la Información a los sujetos obligados, de las cuales, 62,853 tiene que ver con temas Programáticos, presupuestales y financieros. En la *Cuadro 7. Solicitudes de Información Registradas en el INFO-DF entre 2008 y 2010*, se desglosan los datos de las solicitudes de información por órganos públicos. Como demuestran los datos, durante 2008 y 2009 las delegaciones recibieron el mayor número de solicitudes sobre información presupuestal y para el 2010 fue la administración central. También es importante destacar que en términos porcentuales, el número de solicitudes sobre temas presupuestales ha disminuido con relación al total de solicitudes realizadas.

Cuadro 7. Solicitudes de Información Registradas en el INFO-DF entre 2008 y 2010

ÓRGANO	2008		2009		2010	
	Solicitud de información	Programático, presupuestal y financiero	Solicitud de información	Programático, presupuestal y financiero	Solicitud de información	Programático, presupuestal y financiero
Administración Central	11,449	3,800	28,192	9,157	29,257	5,989
Delegaciones	12,767	4,112	29,118	10,066	25,706	5,464
Órgano Judicial	1,188	2,794	2,374	5,875	2,677	3,816
Órgano Legislativo	958	290	2,487	585	3,447	329
Órganos Autónomos	3,477	335	6,374	665	6,071	806
Paraestatales	7,089	887	20,289	1,898	16,349	786
Partidos Políticos	1,100	770	4,341	2,672	2,814	1,757
TOTAL	38,028	12,988	93,175	30,918	86,321	18,947

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la opción "Solicitudes Registradas" del Modulo Estadístico del Sistema INFOMEX 2 y las Estadísticas sobre el Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública.

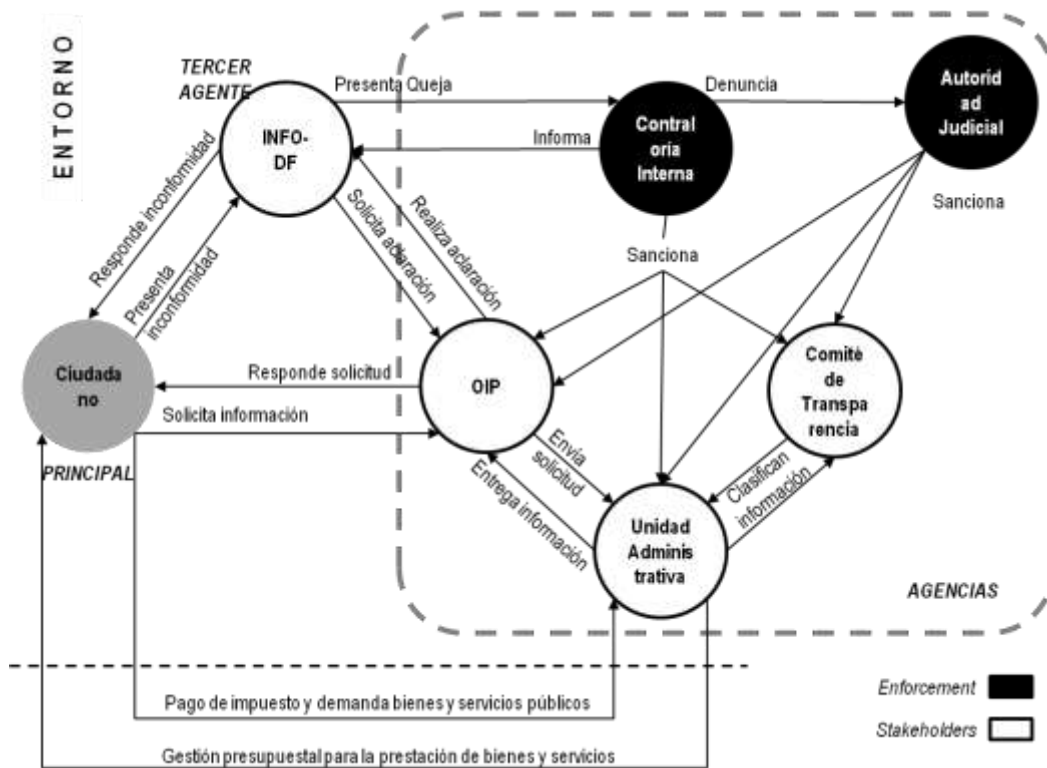
Nota: Durante la consulta y análisis de la información estadística del sistema INFOMEX 2 se detectó una variación mínima con respecto al número de solicitudes registradas en el año 2008, el cual reporta un Total de 38,033 solicitudes, sin embargo, al verificar la información a partir de la opción *Tipo de Ente* la sumatoria da 38,028, siendo este último dato el que se ha utilizado.

Como se puede observar, el acceso a la información va más allá de la información de oficio que busca transparentar la gestión pública, y se constituye como un mecanismo útil para adquirir información específica sobre casos o asuntos que motivan la solicitud. Siguiendo los lineamientos establecidos en la Ley de TAIDF, el acceso a la información en materia presupuestal es amplio y sólo está limitado por la información restringida; en consecuencia, la posibilidad de realizar una solicitud de información en materia presupuestal se encuentra

relacionada con la información de oficio, pues a partir de ahí el solicitante puede tener una orientación preliminar sobre el amplio contenido de las finanzas públicas. De esta forma, el acceso a la información como la transparencia presupuestal no se puede restringen únicamente a los ingresos y egresos, también está implicada la planeación y la fiscalización (control), que son dimensiones de las finanzas públicas del Distrito Federal (Véase Esquema 4).

Sobre el acceso a la información, el arreglo institucional de la Ley de TAIDF formaliza la participación de tres actores centrales, (1) el ciudadano como solicitante, (2) los entes públicos como sujetos obligados y (3) al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal (INFO-DF) como garante para el ejercicio del derecho a la información. Estos actores tiene roles institucionales que han sido asignados para definir el modelo de interacción en el acceso a la información gubernamental en el Distrito Federal. Este modelo se ilustra en los Esquemas 5 y 6.

Esquema 6. Modelo de interacción para el Acceso a la Información



Fuente: Elaboración propia.

Pero más allá de este esquema básico, como lo establece el propio arreglo institucional, las agencias gubernamentales en sí mismos, constituyen una constelación de actores que se conforma por la OIP, la Unidad Administrativa, el Comité de Transparencia y el Órgano de

Control Interno; cada uno de estos actores también tienen atribuciones y realizan acciones concretas que complementan el modelo de interacción para el acceso a la información.

Este arreglo institucional menciona que las infracciones que constituyen responsabilidades administrativas de los servidores públicos frente al incumplimiento de su obligación de acceso a la información, son: 1) la omisión o irregularidad en la atención a las solicitudes de acceso a la información, 2) la omisión o irregularidad en el suministro de la información pública solicitada o en la respuesta a los solicitantes; 3) la omisión o negativa total o parcial en el cumplimiento de las recomendaciones que emita el Instituto; 4) no proporcionar la información cuando haya sido ordenada su entrega, 5) declarar la inexistencia de información cuando ésta exista total o parcialmente en los archivos, 6) denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o confidencial conforme, o, 7) cuando no cumplir con las resoluciones.¹⁷⁰

Ahora bien, el análisis realizado sobre los roles institucionales de los actores que conforman esta constelación, permite identificar al ciudadano como el *Principal*, a las organizaciones gubernamentales como *Agentes* y al INFO-DF como el *enforcement*. Mientras que los actores al interior de las organizaciones, además de ser *Agentes*, también son *stakeholders*. Sin embargo, las atribuciones institucionales asignadas al ciudadano y al INFO-DF, no corresponden con sus facultades operativas.

Este arreglo institucional asigna la atribución de *enforcement* al *INFO-DF* representado por el Consejo General quien tiene la facultad de revisar el *proceso de acceso a la información* llevado a cabo por la *OIP* y la *UA*; así como la aplicación de los criterios de clasificación empleados por la *UA* y el *Comité de Transparencia*. Sin embargo, esa facultad es de corto alcance y se desdibuja en la medida que el escenario se vuelve complejo, sobre todo cuando los agentes prefieren la opacidad. Frente a la incapacidad del ciudadano de ejercer su derecho a la información, el *INFO-DF* deja de ser un *enforcement* porque es incapaz de distribuir incentivos selectivos negativos y se convierte en un *stakeholder*. De esta forma, el margen de acción del *INFO-DF* se restringe a un esquema donde sólo puede:

- a) **Notificar al superior jerárquico de los Entes Públicos responsables**, cuando la unidad administrativa incumple una resolución, para que éste ordene el cumplimiento

¹⁷⁰ Véase artículo 93 de la Ley de TAIDF.

en un plazo que no excederá de diez días. Si persistiera el incumplimiento, se notificará al órgano interno de control para su inmediata intervención e inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente.¹⁷¹

- b) **Hacer del conocimiento público** que algún ente está incumpliendo sus resoluciones.
- c) **Hacer del conocimiento de la autoridad competente** la presunta existencia de responsabilidad administrativa por violación el derecho de acceso a la información, de algún servidor público, derivado del proceso de análisis de los recursos de revisión. Siendo esa autoridad competente la responsable de investigar y de ser el caso iniciará el procedimiento de responsabilidad.¹⁷²
- d) **Denunciará ante las autoridades competentes** sobre cualquier conducta que este considera como infracciones en la Ley de TAIDF, al respecto, los órganos de control interno entregarán semestralmente al INFO-DF un informe estadístico de los procedimientos administrativos iniciados con motivo del incumplimiento de la Ley y sus resultados.¹⁷³

La distribución de incentivos queda lejos del *INFO-DF* porque este debe acudir a otros *agentes* gubernamentales que si cuentan con la capacidad coercitiva, porque los únicos mecanismos a disposición del *INFO-DF* es la *exhibición pública* de los funcionarios y entes que han preferido la opacidad administrativa. De esta forma se desdibuja el esquema de *accountability societal* en el acceso a la información ya que el diseño institucional transfiere la responsabilidad de sancionar el incumplimiento a los *órganos de control interno* de los mismos entes que se encuentran en la situación de conflicto y a *las autoridades exógenas* capaces de fincar responsabilidad a partir del andamiaje institucional administrativo, civil y penal.¹⁷⁴

Como se puede observar en este análisis, el *Principal* (ciudadano) se configura en este modelo como sujeto de derecho, para lo cual tiene el mecanismo de acceso a la información y en recursos de revisión. Sin embargo, en las etapas más avanzadas del *proceso de acceso a la información* desaparece el ciudadano como *solicitante, promovente* de una inconformidad y

¹⁷¹ Véase artículo 91 de la Ley de TAIDF.

¹⁷² Véase artículo 80 de la Ley de TAIDF.

¹⁷³ Véase artículo 94 de la Ley de TAIDF.

¹⁷⁴ Véase Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Código Penal para el Distrito Federal, y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

principal de la relación gobierno-ciudadano. El juego político pasa al plano de los agentes gubernamentales y se aparta de la observación ciudadana.

4.4 MODELO DE INTERACCIÓN PARA LA RESTRICCIÓN AL DERECHO Y A LAS OBLIGACIONES

La Ley de TAIDF señala que los archivo, registro o dato contenido en cualquier medio, documento¹⁷⁵ o registro impreso, óptico, electrónico, magnético, químico, físico o biológico que se encuentre en poder de los entes públicos es información de dominio público, no a toda se puede acceder o transparentar, por ello, existen mecanismos de clasificada para determinar el acceso restringido, constituyendo así un límite institucional. Estas limitaciones tienen que ver, por una parte, con la información de *uso y con valor* para la gestión gubernamental, pero también con la categoría que ha empleado Arellano (2007) sobre las *fallas de la información*.¹⁷⁶

4.4.1 Información restringida

La restricción para el derecho de acceso a la información que ejercen los ciudadanos, es también un límite a la obligación administrativa del gobierno para transparentar su gestión, y tiene que ver con aquellos documentos o archivos que contienen la información gubernamental que la Ley de TAIDF cataloga como *Información de Acceso Restringido* la cual es de dos tipos:

- **Información Reservada:** La información pública que se encuentre temporalmente sujeta a reserva, la cual mantiene ese carácter por un periodo inicial de siete años, que se puede ampliar por una única vez, hasta por cinco años más. La Ley de TAIDF contiene elementos generales para que los Comités de Transparencia de cada

¹⁷⁵ Documentos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro en posesión de los Entes Públicos y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, entre otros escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico; magnético, químico, físico o biológico que se encuentre en poder de los entes públicos.

¹⁷⁶ Véase apartado sobre la Crítica a la transparencia de la información.

Entidades, en lo particular, establezcan los criterios pertinentes para la clasificación de la información, tomando en cuenta lo establecido en el artículo 37 que señala que la *información pública restringida*, será cuando,

- a) Su divulgación impida las actividades de verificación del cumplimiento de la ley, seguimiento de delitos, la impartición de la justicia y la recaudación de contribuciones; y
 - b) Se trate del secreto comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal.
- **Información Confidencial:** La que contiene datos personales relativos a las características físicas, morales o emocionales, origen étnico o racial, domicilio, vida familiar, privada, íntima y afectiva, número telefónico privado, correo electrónico, ideología, preferencias sexuales y toda aquella información que se encuentra en posesión de los entes públicos, susceptible de ser tutelada por el derecho fundamental a la privacidad, intimidad, honor y dignidad.

Sobre la *información reservada* cabe hacer algunas observaciones. Primero, la Ley de TAIDF valida el secreto fiscal para limitar la transparencia y restringir el derecho de acceso a la información, empero, no distinguir entre la capacidad contributiva subjetiva de las personas físicas y morales, y la capacidad económica de las personas,¹⁷⁷ es decir, este *Secreto Fiscal* protege los datos personales y las exenciones de los contribuyentes, así como el cumplimiento de las obligaciones de pago de impuestos (Luna y Ríos, 2010). Segundo, también se limita el acceso y la transparencia con respecto a “[...] las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, en tanto pueda influenciar un proceso de toma de decisiones que afecte el interés público y hasta que no sea adoptada la decisión definitiva. En todos los casos, se debe documentar la decisión definitiva”¹⁷⁸ Esta reserva queda al libre arbitrio de los agentes y agencias gubernamentales. Por otra parte, también hay que señalar que se restringe la información sobre la transcripción de las reuniones e información obtenida por las Comisiones de la ALDF, en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras para recabar información que cumpla alguno de los supuestos del artículo 37 de la Ley de TAIDF.

¹⁷⁷ Véase fracción V del artículo 37 de la Ley de TAIDF.

¹⁷⁸ Ley de TAIDF, artículo 37, fracción X.

Sobre la *información restringida*, Ley de TAIDF no ofrece mecanismos de control y se vuelve contradictoria ya que por una parte contempla a la transparencia como una herramienta para *vigilar el desempeño de los Entes Públicos* y por el otro, limita a esa herramienta cuando su empleo pueda *influir en un proceso de toma de decisiones*, dejando a la libre discreción del funcionario público su reservación. La salvedad que ofrece la Ley con respecto a la información reservada, es la elaboración de una *versión pública* de los archivos o documentos que cuenten con partes de información reservada, las cuales podrán ser realizadas por las entidades para satisfacer alguna demanda de información. Pero nuevamente, la elaboración de esas *versiones públicas* queda al criterio discrecional del funcionario responsable quien deberá someterla a la valoración del *Comité de Transparencia* para que este determine los criterios para validar el contenido.

Respecto a la *información restringida*, encontramos a tres *stakeholders* internos, la *Unidad Administrativa* que maneja información y determina en primer instancia la clasificación, la cual será presentada a la *OIP* para ser presentada al *Comité de Transparencia* quien está facultado para revisar, confirmar, modificar o revocar, la clasificación de información, y en los casos procedentes, elaborará la versión pública de dicha información.¹⁷⁹ Como *stakeholder* externo, se encuentra el *INFO-DF* quien interviene en materia de clasificación de la información, de manera preventiva, cuando emite opines sobre la catalogación, resguardo y almacenamiento de la información pública; y de manera responsiva, a partir de los recursos de revisión que interponga el ciudadano, para revocar, modificar o confirmar el dictamen de clasificación que haya validado el Comité de Transparencia.¹⁸⁰

La Ley de TAIDF señala como infracciones con respecto a la clasificación o manejo de la información reservada: 1) cuando se clasifique como confidencial o restringida, con dolo o mala fe, 2) cuando se entregue información clasificada como reservada; y, 3) cuando se cree, modifique, destruya o transmita información confidencial. Sin embargo, este diseño institucional tampoco otorga la capacidad para que el *INFO-DF* sea el *enforcement* que distribuirá los incentivos selectivos negativos ante el uso indebido de la información restringida, siendo organismo externo al modelo de interacción que institucionaliza, quienes cumplen esa función, pues como señala el Código Penal para el Distrito Federal, un delito

¹⁷⁹ Véase artículo 61 de la Ley de TAIDF.

¹⁸⁰ Véase artículo 71 de la Ley de TAIDF.

Contra la Fe Pública, es el uso indebido de la *información confidencial o reservada* de la institución o persona que legalmente esté facultada para emitir tarjetas, títulos o documentos utilizados para el pago de bienes y servicios, o de los titulares de dichos instrumentos o documentos,¹⁸¹ siendo un Juez Penal quien llevaría el proceso correspondiente a partir de la denuncia que tendrán que realizar los órganos de control interno de la entidad en cuestión.

4.4.2 Información documental válida

Los límites institucionales de transparencia y el acceso a la información que fija la Ley de TAIDF, no son los únicos, pues la red institucional nos lleva a poner atención en los otros límites que se marcan desde antes de 2008 (y 2003), pues por una parte está la Ley de Archivo para Distrito Federal y en el Código Financiero, que permite observar las características del *Patrimonio documental* del Distrito Federal que son los documentos, producidos, recibidos o reunidos por los entes públicos, en cualquier época en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, clasificados en archivos de *Trámite o de Gestión Administrativa*, de *Concentración* y el *Archivo Histórico*, y registrados en la *Red del Sistema Institucional de Archivos del Distrito Federal*.¹⁸²

A partir de la relación institucional que se menciona arriba, es posible identificar dos restricciones determinaste sobre la *transparencia y el acceso a la información*. El derecho de acceso a la información y las obligaciones administrativas para transparentar la gestión, se da sobre los documentos oficiales que tienen valor sustancia en la gestión, por lo que, la primer restricción se encuentra en el proceso de validación documental regulado por la Ley de Archivo, que configura una constelación mayor de actores y modelos de interacción distintos a los que se visualizan en la Ley de TAIDF.¹⁸³

¹⁸¹ El artículo 336 del Código Penal para el Distrito Federal, señala que “Se impondrán de tres a nueve años de prisión y de cien a cinco mil días multa al que, sin consentimiento de quien esté facultado para ello: [...] VII. A quien utilice indebidamente información confidencial o reservada de la institución o persona que legalmente esté facultada para emitir tarjetas, títulos o documentos utilizados para el pago de bienes y servicios, o de los titulares de dichos instrumentos o documentos.

¹⁸² Excepto los ejemplares múltiples de las obras editadas o publicadas y los bienes muebles de naturaleza esencialmente artística, arqueológica o etnográfica.

¹⁸³ Véase artículo 10 de la Ley de Archivo para el Distrito Federal.

En la administración documental participan el *Consejo General de Archivos*¹⁸⁴ como *stakeholder* principal porque controla el *Sistema Documental del Distrito Federal* y los *stakeholders* internos, en materia de *componentes normativos* la *Unidad Coordinadora de Archivos* y el *Comité Técnico Interno de Administración de Documentos* (COTECIAD), donde los responsables de la OIP se insertan como Secretaría Ejecutiva;¹⁸⁵ y los *componentes operativos*, las Unidades generales del ente público (Unidad Central de Correspondencia o equivalente, la Unidad de Archivo de Concentración o equivalente, y la Unidad de Archivo Histórico o equivalente) y la Unidades particulares en cada Área Administrativa (Unidad de Documentación en Trámite o equivalente y Unidad de Archivo de Trámite o equivalente).¹⁸⁶

Es esta constelación de actores establecen los criterios aplicables para determinar qué tipo de documentos y archivos tiene valor institucional, histórico y de gestión, para integrar la *Red de Archivos del Distrito Federal* que demostrara la identidad y la historia de la Ciudad de México.¹⁸⁷ En esta dimensión de la gestión documental, ni el INFO-DF ni el ciudadano es un *stakeholder*, ya que a lo más que aspiran es a ser espectadores que carecen de cualquier mecanismo de incidencia.

A diferencia de la Ley de TAIDF, la Ley de de Archivo contempla las violaciones y los incentivos selectivos negativos aplicables a los servidores públicos, conforme a los procedimientos y parámetros de las sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades.¹⁸⁸

Ahora bien, con respecto a la transparencia de la gestión y el acceso a la información en materia presupuestal, hay que agregar una etapa adicional que no está contemplada ni en la Ley de TAIDF ni en la Ley de Archivo del DF, pero si en el Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF. Durante el proceso de fiscalización de la Cuenta Pública del Distrito Federal, se contempla una etapa en la cual la Contaduría Mayor de Hacienda y la Secretaria de Fianzas tiene la atribución de determinar “de común acuerdo los documentos

¹⁸⁴ Véase artículo 55 de la Ley de Archivo para el Distrito Federal.

¹⁸⁵ Véase artículos 14, 15, 16 y 17 de Ley de Archivo para el Distrito Federal.

¹⁸⁶ Véase artículo 18 de Ley de Archivo para el Distrito Federal.

¹⁸⁷ Véase artículo 44 de la Ley de Archivo para el Distrito Federal.

¹⁸⁸ Véase artículo 64,65, 66, 67, 68, 69 y 70 de la Ley de Archivo para el Distrito Federal.

justificativos y comprobatorios de la Cuenta Pública que deban conservarse, microfilmarse o destruirse [...]”.¹⁸⁹

Esta situación podría marcar una tención añeja que debe ser atendida, pues la Ley de Archivo faculta a su constelación de actores para determinar que documentos tienen un valor de gestión, mientras que el Código Financiero reconoce que “las copias, impresiones o reproducciones que deriven del microfilm, disco óptico, medios magnéticos, digitales, electrónicos o magneto ópticos de documentos que tengan en su poder las autoridades, tienen el mismo valor probatorio que tendrían los originales, siempre que dichas copias, impresiones o reproducciones sean certificadas por funcionario competente para ello, sin necesidad de cotejo con los originales”.¹⁹⁰

Así pues, el modelo particular de acción que establece la Ley de TAIDF, es posible si y solo si se establecen los lazos con otros modelos ya institucionalizados con anterioridad, los cuales le dan sentido, y en una gran parte, contenido a los mecanismos de transparencia y acceso a la información, de tal forma que el arreglo institucional en la materia debe ir más allá, porque depende de una adecuada articulación entre los modelos normativos y las diferentes constelaciones de actores que participan con una multiplicidad de atribuciones.

4.5 MODELO DE INTERACCIÓN EN LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PRESUPUESTAL

En el debate conceptual que se presenta en este trabajo se ha señalado que uno de los retos primordiales de toda Hacienda nacional o local es lograr ingresos suficientes que permitan financiar las actividades del gobierno y la producción y distribución de bienes y servicios públicos. La Hacienda Pública de la Ciudad de México también se enfrenta a ese reto, pero además, por su posición gubernamental, se enfrenta a un esquema de a) imposición múltiple, b) predominio del gobierno nacional (federal) y c) falta de correlación entre las funciones asignadas y sus capacidades de financiamiento. Paradójicamente, esa situación permite que el GDF cuente con diversas fuentes de ingresos, además de las transferencias federales y de los recursos provenientes de la deuda que se adquiere en condiciones favorables (Arriaga, 2001).

¹⁸⁹ Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF.

¹⁹⁰ Artículo 122 del Código Financiero del Distrito Federal.

En este entorno se inserta la *transparencia de la gestión pública* que tiene un carácter proactivo, puesto el arreglo institucional de la Ley de TAIDF establece obligaciones administrativas para que los sujetos obligados porque operan con recursos públicos, publiquen “[...] al inicio de cada año un listado de la información que detentan, por rubros generales, especificando el ejercicio al que corresponde, medios de difusión y los lugares en donde se pondrá a disposición de los interesados [...]”.¹⁹¹ Esa lista de información sirve tanto para obligar a transparentar la gestión como para orientar posibles solicitudes de información, pues se convierte en una primera aproximación al mundo informativo en posesión del gobierno.

Institucionalmente, la *transparencia* refiere al acto administrativo que se realiza cada una organizaciones (de gobierno, políticas o sociales) que opera con recursos provenientes del erario público, para hacer del dominio público una serie de información considerada *de oficio* (obligatoria), ya sea a través de a) la página oficial (portal de internet) de los entes, donde se señalará la ubicación de la información y un buscadores temáticos;¹⁹² b) un respaldo físico y digital con todos los registros electrónicos, el cual podrá ser consultado por cualquier persona en las OIP;¹⁹³ y c) disponer en las OIP con equipo de computo que tengan conexión a internet, para que el ciudadano interesado consulte la información publicada disponible en el portal oficial.

Este mecanismo de transparencia de la gestión gubernamental en el Distrito Federal que instituye la Ley de TAIDF, reconoce como sujetos obligados tanto a las agencias gubernamentales del Distrito Federal como a las persona moral, organizaciones de la sociedad civil y políticas, sindicatos –con la excepción de las cuotas– o cualquier otra organización que reciben recursos públicos, quienes tendrán que publicar la información relativa al uso, destino y actividades que realicen con tales recursos públicos asignados. Aunque, en el caso de los

¹⁹¹ Artículo 13 de la Ley de TAIDF.

¹⁹² El artículo 29 de la Ley de TAIDF señala “con el objeto de verificar que la información pública que recibe cualquier persona es la versión más actualizada, el Ente Público deberá difundir, dentro del primer mes de cada año, un calendario de actualización, por cada contenido de información y el área responsable.

En caso de que no exista una norma que ya instruya la actualización de algún contenido, éste deberá actualizarse al menos cada tres meses. En todos los casos se deberá indicar la fecha de la última actualización por cada rubro a los que se refieren este Capítulo”.

¹⁹³ Véase artículo 28 de la Ley de TAIDF.

partidos, asociaciones y agrupaciones políticas, sujetos obligados de la transparencia y el acceso a la información, son regulados por las instituciones electorales.¹⁹⁴

Esta explicación general permite tener un panorama del modelo de interacción sobre la transparencia, donde la constelación de actores está integrada por *stakeholders* que son las organizaciones que reciben recursos públicos. Por ello, en los siguientes apartados se analiza la forma en la que interviene la *transparencia de la gestión* en el amplio proceso presupuestal –Esquema 4– que se conforma de la planeación-ejercicio presupuestal (ingresos y egresos), de la planeación de la gestión pública, y del control financiero.

4.5.1 planeación de la gestión

Los ingresos y el gasto público que se realizan en el Distrito Federal están planeación y manteniendo una correlación –o por lo menos así indica la legislación nacional y local– con la planeación estratégica del gobierno en turno, de tal forma que los ingresos y las erogaciones que realiza la Hacienda Pública responde a una serie de necesidades y prioridades sociales y organizaciones.¹⁹⁵ Las reformas a las instituciones presupuestales en México tanto a nivel federal como Estatal y Local, han buscado fortalecer el vínculo entre planeación-ingresos-gasto en atención a la modernización de la administración pública.

En México, la planeación gubernamental nacional es un medio para impulsar el desarrollo integral a partir del aprovechamiento eficaz de los recursos naturales, materiales, financieros y humanos; esta planeación es de corte vertical y exige alinear las planeaciones locales con los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos del Plan Nacional de Desarrollo. En este marco de acción, el proceso de planeación estratégica de la gestión pública en el Distrito Federal tiene que ser congruente con la política nacional sin desatender las prioridades inherentes la Ciudad y sus habitantes; pero además tiene que ajustarse a las restricciones presupuestales que obliga a atender los asuntos prioritarios.

¹⁹⁴ Véase artículo 30 y 31 de la Ley de TAIDF.

¹⁹⁵ Chávez Presa señala que el Presupuesto por Programas (PPP) se comenzó a incorporar en México durante los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo, con lo cual se transformó la estructura del Presupuesto Tradicional.

4.5.1.1. Sistema de planeación

El *Sistema de Planeación para el Desarrollo Social del Distrito Federal* está formalizado en la constitución federal, el Estatuto de Gobierno, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal. Esta red institucional sustenta los instrumentos y procedimientos técnicos para la planeación y establece la responsabilidad del Ejecutivo Local para dirigir dicho sistema, como la colaboración de los demás órganos locales y actores sociales.

El proceso de planeación del desarrollo social de la Ciudad de México tiene como punto de partida¹⁹⁶ la a) **Formulación**, del Programa General, de los programas sectoriales, institucionales y delegacionales. Con respecto a la formulación del Programa General, en esta fase hay tres etapas 1) *Inicio*, a partir de que el *Comité de Planeación* de aviso del inicio del proceso mediante una publicación en dos diarios de circulación en el Distrito Federal; 2) *Consulta pública*, realizada por el *Comité de Planeación* en coordinación con el *Consejo de Planeación* para incorporar nuevas propuestas al proyecto del Programa General; y 3) *Aprobación*, del proyecto final que el *Comité de Planeación* remitirá al *Jefe de Gobierno* para que este lo aprueba.¹⁹⁷ Posteriormente viene la fase de b) **Instrumentación**, que es el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias; para pasar a c) **Control**, que permite prevenir y corregir las desviaciones, insuficiencias e incongruencias que se produzcan; y, concluir con d) **Evaluación**, cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos en la ejecución.¹⁹⁸

El sistema de planeación se vale de una serie de instrumentos para direccionar las acciones de la gestión local, en sus distintos niveles y ámbitos de competencia, con visiones temporales de largo, mediano y corto plazo, con la finalidad de atender los problemas del desarrollo económico, social y territorial del Distrito Federal. Estos instrumentos son:

¹⁹⁶ Véase artículo 11 y 15 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

¹⁹⁷ Véase artículo 26 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

¹⁹⁸ Para toma de decisiones y las acciones que se lleven a cabo en el proceso de planeación, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal contempla un subsistema de apoyo de información, de control y de evaluación, con acciones periódicas para verificar el avance en la ejecución de los programas a partir de los indicadores establecidos.

Véase artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federal.

- **Planeación de largo plazo.** Es el Programa General de Desarrollo, instrumento rector que elabora el Ejecutivo del Distrito Federal para dirigir el desarrollo social, económico y territorial, con proyecciones y previsiones (objetivos, políticas y metas) para un plazo de 20 años, aunque con una vigencia sexenal.¹⁹⁹
- **Planeación de mediano plazo.** Son los programas sectoriales, institucionales, especiales y parciales, a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades. Estos instrumentos tienen una vigencia sexenal.²⁰⁰
- **La planeación de corto plazo.** Es el Programa Operativo de la Administración Pública (POAP) y el Programa Operativo Anual (POA) que cuantificaran los objetivos y metas que se prevén en la planeación de largo y corto plazo, para establecer la actividad conjunta de la administración pública y determinar *la asignación de los recursos presupuestales*. Estos instrumentos de planeación tienen una vigencia de tres años y se revisan anualmente, su elaboración es responsabilidad de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades públicas del Distrito Federal.²⁰¹

¹⁹⁹ El artículo 27 de la Ley de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federal señala que el “Programa General contendrá, como mínimo: I. Los antecedentes; el diagnóstico económico, social y territorial del desarrollo; la proyección de tendencias y los escenarios previsibles; el contexto regional y nacional del desarrollo, así como los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas de carácter nacional que incidan en el Distrito Federal; II. La imagen objetivo que consistirá en lo que el Programa General pretende lograr en su ámbito espacial y temporal de validez; III. La estrategia del desarrollo económico, social y de ordenamiento territorial; IV. La definición de objetivos y prioridades del desarrollo de mediano y largo plazo; V. Las metas generales que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del Programa General; y VI. Las bases de coordinación del gobierno del Distrito Federal con la federación, entidades y municipios”.

²⁰⁰ El artículo 31 de la Ley de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federal señala que “El programa delegacional de cada demarcación territorial contendrá, como mínimo: I. Los antecedentes; el diagnóstico económico, social y territorial del desarrollo de la demarcación; la proyección de tendencias y los escenarios previsibles; así como el contexto regional y nacional del desarrollo; II. Los lineamientos contenidos en el Programa General y los programas que deban ser observados por la demarcación territorial; III. La imagen objetivo que consistirá en lo que el propio programa pretende lograr en su ámbito espacial y temporal de validez; IV. La estrategia del órgano político-administrativo con base en la orientación establecida en los componentes rectores contenidos en el Programa General; V. La definición de objetivos y prioridades del desarrollo de mediano y largo plazo; VI. Las metas generales que permitan la evaluación sobre el grado de avance en la ejecución del programa delegacional; VII. La definición de los programas parciales que deban realizarse en la demarcación territorial, y VIII. La previsión de programas especiales para la coordinación con otros órganos político-administrativos y las responsabilidades para su instrumentación”.

²⁰¹ Véase artículo 416 del Código Financiero del Distrito Federal.

El artículo 417, del Código Financiero señala que “El Programa Operativo contendrá líneas programáticas, objetivos específicos, acciones, responsables y corresponsables de su ejecución, metas y prioridades que se desprendan de los programas de manera integral, para la realización de los objetivos globales de desarrollo”.

El artículo 37 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal señala que “Los programas sectoriales, institucionales y especiales contendrán, como mínimo: I. El diagnóstico; II. Las metas y objetivos específicos en función de las prioridades establecidas en el Programa General; III. Los subprogramas, líneas programáticas y acciones, que especifiquen la forma en que contribuirán a la conducción del desarrollo de la entidad; IV. Las

El proceso planeación del desarrollo institucionalizado, pretende retomar las prioridades sociales, siendo los agentes de planeación quienes recaban e interpretan la transitividad de las preferencias sociales a partir los mecanismos de consulta y participación ciudadano, para definir las acciones que deberán realizar para lograra el *bien común* o el *mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida*.

Al analizar el arreglos institucional de la planeación estrategia de la gestión pública en el Distrito Federal, encontramos que existen *stakeholders* gubernamentales con facultades para diseñar y decidir el contenido de los programas, tal es el caso del *Jefe de Gobierno* quien aprueba los programas del gobierno, el *Consejo de Planeación*²⁰² el cual se coordina con el *Comité de Planeación*²⁰³ para llevar a cabo las diversas etapas del proceso de planeación, así como para participar en la vigilancia y evaluación los programas, así como para analizar, discutir y elaborar propuestas sobre modificación o corrección a estos.

De acuerdo con la red institucional de la planeación, la *ALDF* y el *Consejo de Planeación* tienen la facultad de emitir opinión sobre el Programa General y de los programas delegacionales, y verificar que las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos,

relaciones con otros instrumentos de planeación; V. Las responsabilidades que regirán el desempeño en su ejecución; VI. Las acciones de coordinación, en su caso, con dependencias federales y otras entidades o municipios; VII. Los mecanismos específicos para la evaluación, actualización y, en su caso, corrección del programa.

En el caso de las delegaciones, el POA es la base para la integración de sus anteproyectos de presupuesto anuales, siendo responsabilidad de los Comités Mixtos de Planeación del Desarrollo de las Delegaciones, vigilarán su congruencia con la planeación delegacional y del Distrito Federal. Por su parte, el POA que elaboren las entidades para la ejecución de los programas institucionales, serán presentados al Jefe del GDF para su aprobación. Las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y delegaciones, deberán desagregar el contenido de los programas operativos anuales, atendiendo al destino y alcance de dichos programas, así como la fecha en que se ejecutarán los mismos. Asimismo, se deberán presentar los indicadores que serán utilizados para la evaluación de cada programa.

Para más detalles véase el Título Cuarto Del Programa General y los Programas, Capítulo III De los programas de corto plazo, de la Ley de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federa.

²⁰² El Consejo de Planeación está integrado por constituido por cinco ciudadanos que cuenten con experiencia en materia de planeación, y representantes de las distintas organizaciones sociales y de ciudadanos. Para más detalles véase el Título Sexto De la Participación Social y Ciudadana del Programa General y los Programas, Capítulo I De los órganos encargados, de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

²⁰³ El Comité de Planeación está integrado por los titulares de las dependencias de la APDF y el Jefe de Gobierno El artículo 20 de la Ley de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federa, señala que “El Jefe de Gobierno ejercerá la facultad de conducir y coordinar la planeación del desarrollo del Distrito Federal a través del Comité de Planeación, el cual se integrará por los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal. Los titulares de los órganos político-administrativos participarán en el Comité, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la presente Ley. Los titulares de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades podrán participar en el Comité, cuando expresamente lo determine el Jefe de Gobierno. El Comité será presidido por el Jefe de Gobierno, quien designará al servidor público que lo sustituya eventualmente en esta función”.

incorpore las asignaciones a los objetivos y prioridades del Programa General; también pueden formular observaciones y emite recomendaciones sobre los informes trimestrales, respecto al avance en la ejecución, evaluación y control del mismo.²⁰⁴ En el ámbito delegacional, los *Comité Mixto de la Planeación del Desarrollo* orientan y vigilaran la elaboración de los programas delegacionales y los programas operativos anuales, y verifican la congruencia con la planeación local.²⁰⁵

En la planeación de la gestión participan los *titulares de los órganos desconcentrados* y de las *entidades*, quienes elaboran, controlan y evalúan los programa institucional, los programas operativos anuales y sus anteproyectos de presupuesto de egresos; y verifican periódicamente la relación que guarden sus actividades, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades de los programas institucionales.²⁰⁶

Los *titulares de las dependencias*²⁰⁷ y los Jefes delegaciones²⁰⁸ quienes se coordinan para planear y elaborar los programas sectoriales, los programas operativos anuales y sus anteproyectos de presupuesto de egresos; así como para participar en la evaluación y control de la ejecución de los programas para proponer modificaciones y vigilan que las entidades y órganos desconcentrados realicen la evaluación y control de los programas de mediano plazo y verifican periódicamente la relación que guardan con los programas y presupuestos de las entidades paraestatales y órganos desconcentrados, así como los resultados de su ejecución, sin embargo, tiene que remitir al ejecutivo local su planeación, para ser aprobada.

Al analizar el esquema de planeación de la gestión se observa que disposiciones que obligan a los agentes y agencias gubernamentales vincular esa planeación y con presupuestación (ingresos-gastos), en específico se menciona que debe haber congruencia entre los indicadores de gestión, la planeación estrategia y los erogaciones que se realizan. En consecuencia, toca analizar cuáles son las obligaciones administrativas para transparentar esa planeación y correlación institucionalmente establecida.

²⁰⁴ Véase artículo 6 de la Ley de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federa.

²⁰⁵ Véase artículo 45 de la Ley de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federa.

²⁰⁶ Véase artículo 10 de la Ley de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federa.

²⁰⁷ Véase artículo 9 de la Ley de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federa.

²⁰⁸ Véase artículo 8 de la Ley de Planeación del Desarrollo Social del Distrito Federa.

4.5.1.2 Constelación de actores y modelo de interacción en la transparencia de la planeación

Como se puede observar en el Esquema 7, el arreglo institucional para la transparencia de la gestión en la planeación, reproduce la constelación básica de actores: principal-agentes obligados-tercer agente. Dada la naturaleza propia de la transparencia, el punto de intersección entre el principal y los agentes, respecto a la planeación estratégica de la gestión pública, se da mediante la información de oficio que por obligación deben que publicar los agentes obligados en medios informáticos, de difusión e impresos.

En esta relación de actores, el punto crítico está en la conformación interna del *agente*, pues ahí encontramos una compleja interacción entre propósitos, roles institucionales y organizacionales, por ello, en esta dimensión presupuestal encontramos actores que participan que no son sujetos obligados para transparentar la gestión que realizar y no los procesos deliberativos y de toma de decisión que llevan a cabo, tal es el caso de los tres *stakeholders* institucionalizados por la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, 1) Comité de Planeación, 2) Consejo de Planeación y Comité Mixto no obstante, los agentes que participan en esos espacios si son sujetos obligados.

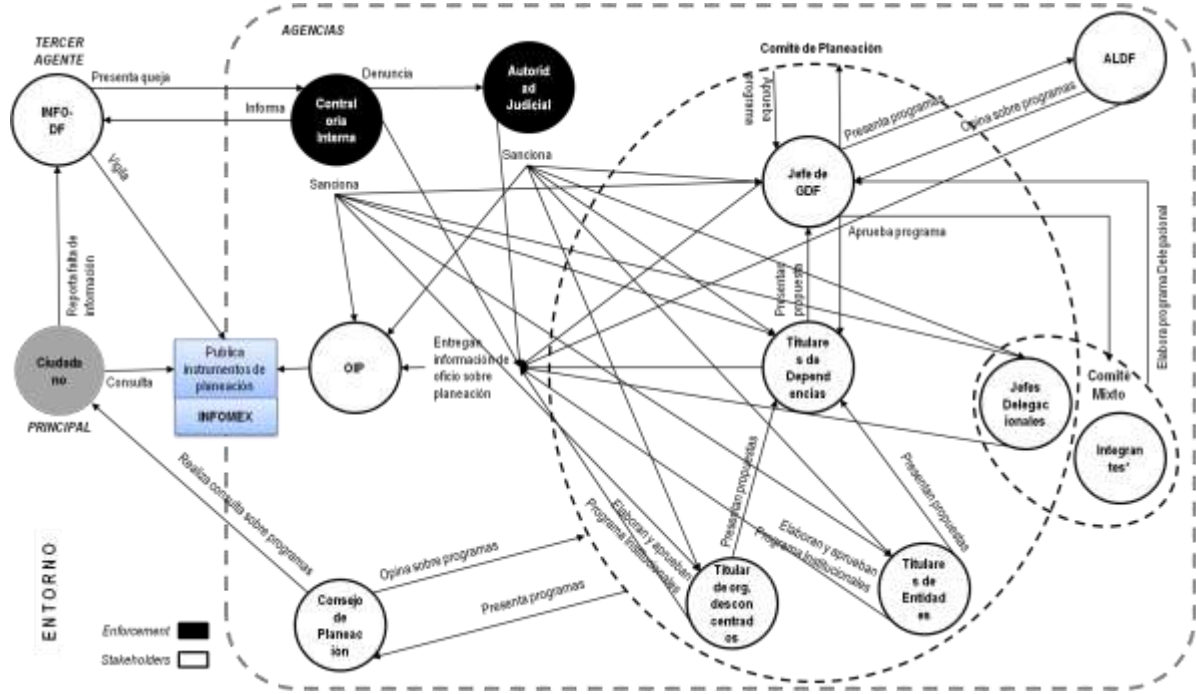
La Ley de TAIDF obliga a los entes públicos a informar sobre sus funciones más relevantes y sus indicadores de gestión; así como sus actividades, incluyendo un índice que detalle los contenidos de la información sobre la gestión de las actividades que caracterizan sus principales objetivos institucionales; de manera específica los instrumentos que resultan de planeación: a) los Programas Sectoriales, b) los Programas Institucionales, c) los Programas Especiales, d) lo Programas Operativos y c) los Programas Operativos Anuales.

En lo particular, el Ejecutivo Local está obligado a publicar, además de los programas, los indicadores de gestión que permitan conocer las metas y los método de evaluación con una justificación de los resultados obtenidos y el monto de los recursos públicos asignados, por unidad responsable, así como el vínculo que guardan estos.²⁰⁹ Por su parte, los Órganos Político-administrativos también tienen que publicar los programas delegacionales, los informes sobre los indicadores oficiales de los servicios públicos, los vínculos con los programas operativos anuales y sectoriales; los respectivos indicadores de gestión para

²⁰⁹ Véase artículo 15, fracción IX, de Ley la TAIDF.

conocer las metas, por unidad responsable; y los avances físico y financiero, para cada una de las metas, y los métodos de evaluación.²¹⁰

Esquema 7. Modelo de interacción para la transparencia en la planeación de la gestión



Fuente: Elaboración propia.

Hay que destacar que aun cuando existen mecanismos de participación ciudadana, estos son limitados y se emplean una vez que los agentes gubernamentales han diseñado la propuesta de planeación, de tal forma que, la participación del *Principal* en la definición de las prioridades sociales mediante las audiencias públicas tiene un carácter consultivo que busca legitimar la propuesta gubernamentales haciendo latente el problema de agencia-principal y la incompatibilidad de objetivos en los documento estratégicos, un fenómeno recurrente que este arreglo institucional no contribuye a resolver.

Ahora bien, respecto a la vinculación entre la red institucional para la planeación y la Ley de TAIDF es de carácter *ex-post*, pues el *Principal* (ciudadana) conoce lo que ocurre al interior de las agencias gubernamentales después de que se han tomado las decisiones sobre las prioridades sociales y las acciones a realizar. El único mecanismo para transparentar la gestión pública es la publicación de la información de oficio, por ello se hace imposible conocer con

²¹⁰ Véase artículo 18, de la Ley de TAIDF.

claridad lo que ocurre en las agencias gubernamentales y en las instancias técnicas que elaboran la planeación estratégica del gobierno.

Es importante hacer notar que aún cuando Ley de planeación hace referencia exclusiva a la gestión de la Administración Pública, el arreglo institucional sobre la transparencia de la gestión va más allá, pues obliga a la ALDF a hacer pública la información referente a las metas y objetivos de las unidades administrativas y del órgano de control interno, mediante los Programas Operativos que esas áreas manejen.²¹¹ Sine embargo, lo que la Ley de TAIDF no alcanza a distinguir para vincular, son las diferencias en las funciones sociales que realizan los agentes obligados, por lo que las generalidades establecidas pierden de vista aspectos importantes para transparentar la planeación de la gestión y su vínculo con la presupuestación.²¹²

4.5.2 Ingresos Públicos

Siguiendo el análisis institucional que se viene realizando, el siguiente proceso presupuestal corresponde a la definición y aprobación de la *Ley de Ingresos* (anual) así como su posterior ejercicio (recaudación, custodia y administración de los ingresos del Distrito Federal), el cual se sustenta en una red institucional de reglas regulativas que son: el EGDF, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el Reglamento Interno de la Administración Pública del Distrito Federal, el Código Financiero y el Código Fiscal del DF, y la propia Ley de Ingresos que se diseña y aprueba anualmente.

La configuración político-jurídica del GDF, así como la particular morfología territorial, poblacional y económica de la Ciudad de México, permiten que la entidad cuente con diversas fuentes de ingresos y una amplia base tributaria para financiar las funciones encomendadas. Además, como se ha definido desde la constitucional, el proceso de elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos en el DF se ve influenciada por las decisiones tomadas por las

²¹¹ Véase artículo 16, de la Ley de TAIDF.

²¹² El trato diferenciado que se realiza en la ley se sustenta en la naturaleza jurídica de la configuración gubernamental de la Ciudad de México, desconociendo por completo las funciones sociales y las actividades que realizan cada uno, convergiendo las obligaciones particulares de transparencia para los órganos político-administrativos, autónomos y de gobierno, en una somera repetición de las obligaciones que se marcan para todos los entes que ejercen recursos públicos de la hacienda local.

autoridades federales en materia de Deuda Pública local, así como en materia de transferencias.

4.5.2.1 Proceso de estimación, aprobación y recaudación de Ingresos

En el *Esquema 8. Proceso de elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos del DF*, se expone el proceso que se siguen en el Distrito Federal para determine la estimación de recursos que ingresarán al erario público durante el año, a través del presupuesto de ingresos que es la base para la elaboración del *proyecto de Ley de Ingresos del Distrito Federal* que presenta la Secretaría de Finanzas al el *Jefe de Gobierno* para su visto bueno y posterior presentación a la *ALDF* para su aprobación, modificación o rechazo.

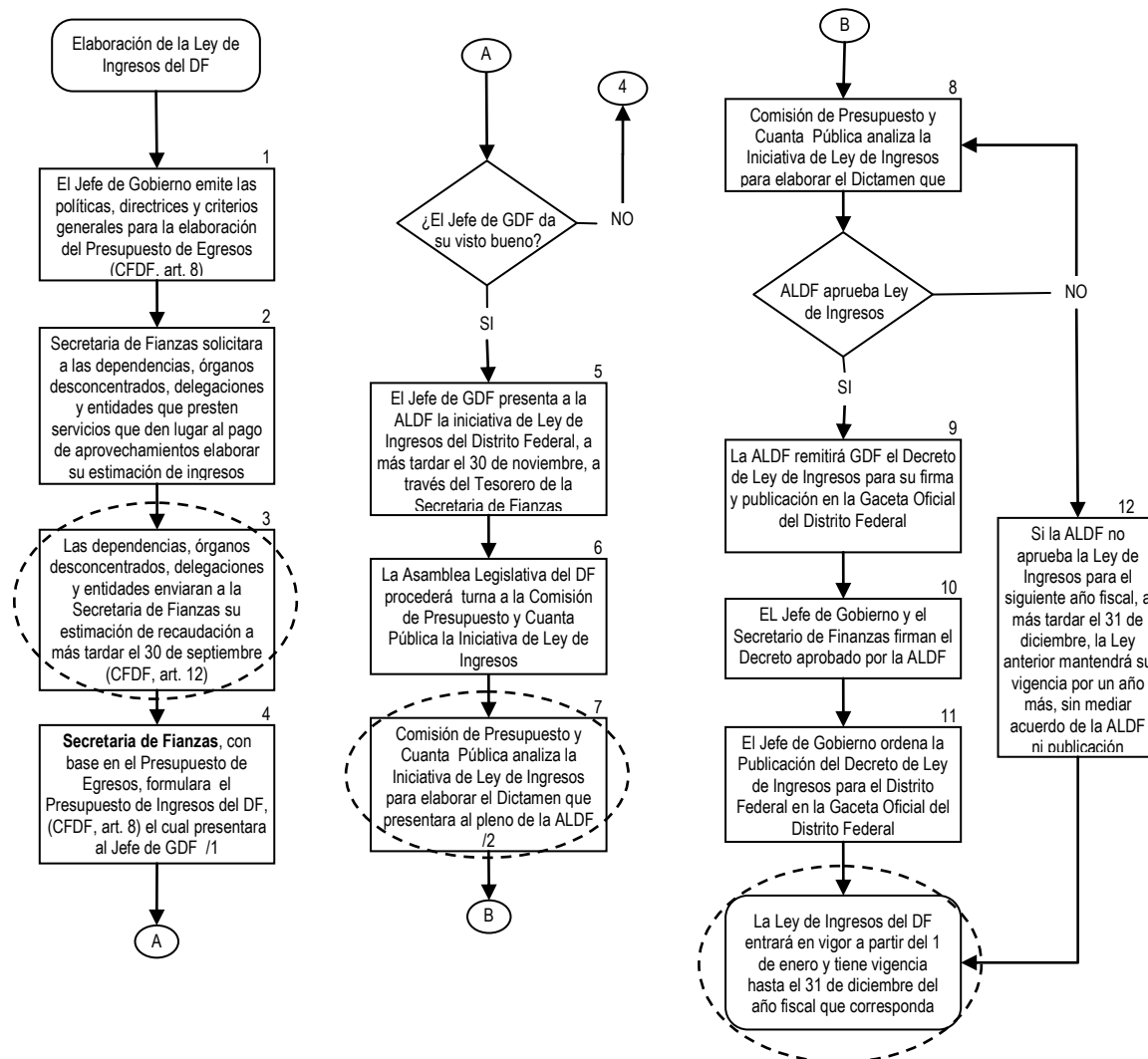
El Secretario de Finanzas tiene la responsabilidad llevar a cabo este proceso, con el apoyo de la Tesorería quien concentra la información financiera sobre los ingresos públicos, entre ellos los que provengan de las Dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades que presten servicios dando lugar al cobro de aprovechamientos,²¹³ para elaborar la iniciativa de Ley de ingresos.

En la estimación de los ingresos para el Distrito Federal intervienen externos e internos. Sobre los primeros, se debe a la participación que tiene el gobierno federal, en tanto que es el Congreso de la Unión quien define los montos de las transferencias presupuestales que ingresarán a la hacienda local, así como el monto máximo para la adquisición de deuda que realizará el Gobierno del Distrito Federal durante el año fiscal. Esta situación tiene que ser considerada por la Secretaría de Finanzas para realizar una estimación razonable sobre este tipo de ingresos. Respecto a los factores internos, la Secretaría de Finanzas le corresponden hacer la estimación de los ingresos recibidos por concepto de impuestos y derechos, así como por el cobro de servicios prestados.

La amplia base tributaria y los conceptos que conforman los ingresos que percibe la Hacienda local están definidos en el Código Financiero y el Código Fiscal, principales instituciones presupuestales que regulan el juego los agentes, las obligaciones y mecanismos de control, así como los términos de la base tributaria y las cuotas impositivas. En el Cuadro 8 se enlistan los conceptos de ingresos en el DF, aunque cabe mencionar que cada año se modifica.

²¹³ Véase artículo 12 del Código Financiero del Distrito Federal.

Esquema 8. Proceso de elaboración y aprobación de la Ley de Ingresos del DF



/1 El artículo 9 del Código Financiero del Distrito Federal señala que para la elaboración del presupuesto de ingresos la Secretaría de Fianzas tomara en cuenta I. la estimación de los ingresos correspondientes al cierre del ejercicio en curso; II. Los ingresos provenientes de la coordinación fiscal; III. La estimación de aquellos ingresos considerados como virtuales; IV. Los ingresos propios previstos por las entidades, así como los ingresos de aplicación automática generados por las delegaciones; V. El monto de los ingresos previstos en especie para cada uno de los conceptos de la Ley; VI. Se informará del monto del presupuesto de costos por recaudación fiscal; VII. Se incluirán los ingresos relativos a los adeudos de ejercicios anteriores; VIII. Se preverán las posibles transferencias por parte de la Federación; IX. Se considerarán las expectativas de ingresos por financiamiento; X. Se incluirán los demás ingresos a recaudar; XI. No se tomarán en cuenta los ingresos extraordinarios, salvo los provenientes de los remanentes; y XII. Tampoco se considerará cualquier otro ingreso clasificado como no recurrente ni el monto estimado de reducciones en el pago de contribuciones.

/2 La ALDF a través de la comisión dictaminadora podrá solicitar información complementaria al Secretario de Finanzas o su comparecencia para aclarar la iniciativa.

Fuente: Elaboración propia con base en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La aprobación de la Ley de Ingresos le corresponde a la *ALDF* con el apoyo de las Comisiones de *Hacienda y Presupuesto y Cuenta Pública* que se hace de la información técnica para dictaminar la iniciativa que presenta el Jefe de GDF, al Secretario de Finanzas y al Tesorero. En este de toma de decisión en la ALDF, permanece la inciden de los *stakeholders* federales

que deciden el monto de Deuda Pública²¹⁴ y las transferencias federales, monto que no podrán ser modificados.²¹⁵ En consecuencia, la Ley de Ingresos, como acuerdo institucional plasma el resultado de las negociaciones entre los agentes gubernamentales locales y la influencia de los agentes federales.

Sobre la ejecución de la Ley de Ingresos comprende la recaudación, comprobación, determinación, administración y cobro de los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos y aprovechamientos. El arreglo institucional atribuye la responsabilidad de esa ejecución a las *autoridades fiscales*,²¹⁶ las cuales, a partir del rol que juegan en esta etapa, se han clasificado como *autoridades fiscales de ejecución* que es la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Fianzas y la Tesorería; y *autoridades fiscales de apoyo* que es la Procuraduría Fiscal, la Unidad de Inteligencia Fiscal y las instancias recaudadoras de ingreso, ya sean las oficinas tributarias o entidades públicas que cobran por los servicios públicos que prestan.

Como se observa, en este proceso para la elaboración, aprobación y ejecución de la Ley de Ingresos del Distrito Federal, el ciudadano es espectador y contribuyente que no cuenta con mecanismos de incidencia. El juego decisorio y de ejecución queda en el terreno gubernamental y en los agentes técnicos especializados en temas financieros.

²¹⁴ Los ingresos provenientes por la Deuda pública, son obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y se encuentran sujetos a los lineamientos de la Ley General de Deuda Pública. En la materia, es agente decisor la Cámara de Diputados quien autoriza el endeudamiento del GDF, mientras que la Secretaría de Fianzas del Distrito Federal la responsable la gestión y administración conforme a las disposiciones institucionales que se dicten desde la federación, de los recursos derivados de los contratos de deuda.

²¹⁵ Es atribución de la Secretaría de Finanzas, formular y someter a la consideración del Jefe de Gobierno el proyecto de los montos de endeudamiento que deben incluirse en la Ley de Ingresos, necesarios para el financiamiento del presupuesto. Siendo el Jefe de Gobierno quien presenta al Presidente de la República, la propuesta de endeudamiento para que éste a su vez de en primer instancia el visto bueno y posteriormente presente envíe la propuesta a la Cámara de Diputados quien es el agente facultado para aprobar el techo de endeudamiento que podrá adquirir la Ciudad para cada año fiscal. Véase artículo 30, fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

²¹⁶ Véase artículos 19 y 20 del Código Financiero del Distrito Federal.

Cuadro 8. Fuente de ingresos del Distrito Federal

IMPUESTOS

1. Predial
2. Sobre Adquisición de Inmuebles
3. Sobre Espectáculos Públicos
4. Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos
5. Sobre Nóminas
6. Sobre Tenencia o Uso de Vehículos
7. Por la Prestación de Servicios de Hospedaje

CONTRIBUCIONES DE MEJORAS

1. Por la Prestación de Servicios por el Suministro de Agua
2. Por la Prestación de Servicios del Registro Público de la Propiedad o del Comercio y del Archivo General de Notarías
3. Por los Servicios de Control Vehicular
4. Por los Servicios de Grúa y Almacenaje de Vehículos
5. Por el Estacionamiento de Vehículos en la Vía Pública
6. Por el Uso o Aprovechamiento de Inmuebles
7. Por Cuotas de Recuperación por Servicios Médicos
- Por la Prestación de Servicios del Registro Civil
9. Por los Servicios de Construcción y Operación Hidráulica y por la Autorización para usar las Redes de Agua y Drenaje
10. Por los Servicios de Expedición de Licencias
11. Por los Servicios de Alineamiento y Señalamiento de Número Oficial y Expedición de Constancias de Zonificación y de Uso de Inmuebles
12. Por Descarga a la Red de Drenaje
13. Por los Servicios de Recolección y Recepción de Residuos Sólidos
14. Por la Supervisión y Revisión de las Obras Públicas Sujetas a Contrato, así como la Auditoría de las mismas
15. Otros Derechos

CONTRIBUCIONES NO COMPRENDIDAS EN LAS FRACCIONES PRECEDENTES

ACCESORIOS

PRODUCTOS

1. Por la Prestación de Servicios que Corresponden a Funciones de Derecho Privado
 - a) Policía Auxiliar
 - b) Policía Bancaria e Industrial
 - c) Otros
2. Por el Uso, Aprovechamiento o Enajenación de Bienes de Dominio Privado
 - a) Tierras y Construcciones
 - b) Enajenación de Muebles e Inmuebles
 - c) Planta de Asfalto
 - d) Productos que se Destinan a la Unidad Generadora de los mismos
 - e) Venta de Hologramas de la Verificación Vehicular Obligatoria
 - f) Otros

APROVECHAMIENTOS

1. Multas de Tránsito
2. Otras Multas Administrativas, así como las Impuestas por Autoridades Judiciales y Reparación del Daño Denunciado por los Ofendidos
3. Recuperación de Impuestos Federales
4. Venta de Bases para Licitaciones Públicas
5. Aprovechamientos que se Destinan a la Unidad Generadora de los mismos

6. Sanciones, Responsabilidades e Indemnizaciones
7. Resarcimientos
8. Seguros, Reaseguros, Fianzas y Caucciones
9. Donativos y Donaciones
10. Otros no especificados

ACTOS DE COORDINACIÓN DERIVADOS DEL CONVENIO DE COLABORACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Por la Participación de la Recaudación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos
2. Por la Participación de la Recaudación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos
3. Por Incentivos de Fiscalización y Gestión de Cobro
 - a) Por el Impuesto al Valor Agregado
 - b) Por el Impuesto al Activo
 - c) Por el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
 - d) Por Gastos de Ejecución
 - e) Por el Impuesto sobre la Renta
 - e.1) Por el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas, respecto del Régimen de Pequeños Contribuyentes
 - e.2) Por el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas, respecto del Régimen Intermedio
 - e.3) Por el Impuesto sobre la Renta por Enajenación de Bienes Inmuebles y Construcciones
 - e.4) Otros
 - f) Otros
4. Por Multas Administrativas Impuestas por Autoridades Federales no Fiscales.

PRODUCTOS FINANCIEROS

PARTICIPACIONES EN INGRESOS FEDERALES:

1. Por el Fondo General de Participaciones
2. Fondo de Fomento Municipal
3. Participaciones en Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios

TRANSFERENCIAS FEDERALES

1. Aportaciones Federales
 - a) Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
 - b) Fondo de Aportaciones Múltiples
 - c) Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y el Distrito Federal
 - d) Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal
2. Programas con Participación Federal
 - a) Convenios con la Federación
 - b) Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de Entidades Federativas

XII. ORGANISMOS Y EMPRESAS

1. Sector Transporte
2. Sector Vivienda
3. Sector Educación, Salud y Asistencia Social
4. Cajas de Previsión
5. Otras Entidades

ADEUDOS DE EJERCICIOS FISCALES ANTERIORES

ENDEUDAMIENTO NETO

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Ingresos.

4.5.2.1 Constelación de actores y modelo de interacción en la transparencia de la gestión de los ingresos

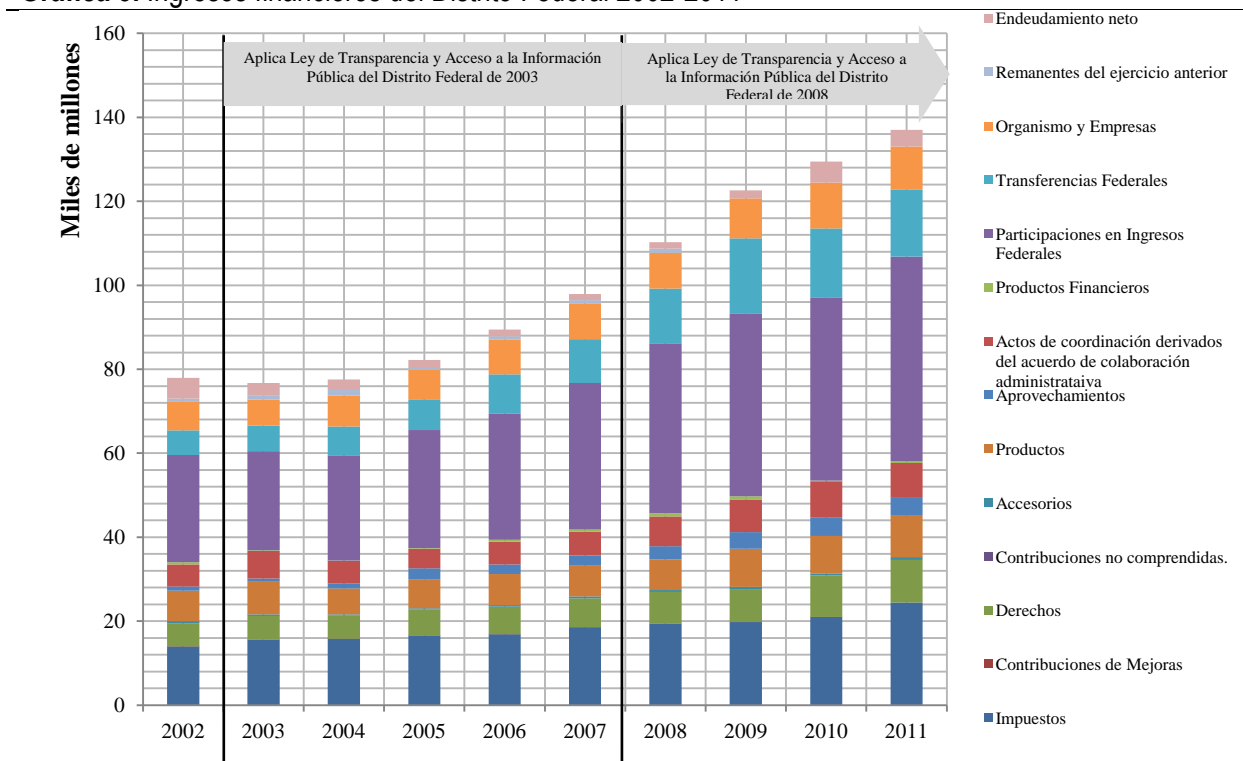
Los datos estadísticos permite observan en foco de atención para la transparencia de la gestión en los ingresos. El análisis de la serie histórica que se presenta en la *Gráfica 3. Ingresos financieros del Distrito Federal 2002-2011*, permite observar que en los primeros tres años (2002-2004) se da una tendencia cuasi constante de la masa acumulada de recursos monetarios que administra el gobierno local, los cuales oscilaron entre los 75 y 77 mmp. Sin embargo, a partir de 2005 se presenta un crecimiento significativo que comienza con el manejo de 83.7 mmp y pasa a los 110.26 mmp en 2008, hasta llegar a los 129.43 mmp en 2010.

Al analizar estos datos de las finanzas públicas, se consideró pertinente agrupar los ingresos en dos grupos: a) propias y b) transferencias; esto se debe al trato particular que en términos generales requieren por su origen. Respecto a los ingresos propios del Distrito Federal, la serie histórica demuestra que existe una tendencia constante con un crecimiento moderado, siendo los más importantes los ingresos por concepto de *Impuestos* que en 2002 representaron el 13.97%, y para 2008 ascendió al 19.45% y en 2010 al 21.05%.²¹⁷

Ahora bien, dentro de esta vasta configuración de ingresos para el Distrito Federal, mención especial requiere los provenientes de a) las *transferencias y participaciones federales* y b) *la deuda pública*, ya que por su naturaleza, el margen de acción de las autoridades locales se limita a negociar y no a decidir los montos. Las serie permite ver que la principal fuente de ingresos en el Distrito Federal, son las *participaciones en ingresos federales* que en el 2002 representaron el 25.52% y para 2011 alcanzo el 48.80%.²¹⁸ En consecuencia, este tipo de ingresos presenta una complicación para la implementación de mecanismos de transparencia y acceso a la información, ya que estos se encuentran sujetos a una doble competencia de vigilancia y fiscalización, la que se da desde la federación y la que se da en el ámbito local, pues lo que para el DF son ingresos, para la federación son egresos.

²¹⁷ Varios rubros que conforman el esquema de ingreso públicos en el DF, han mostrado una tendencia constante, al es el caso los ingresos provenientes del pago de Derechosos y los proveniente de Organismos y empresas han tenido un comportamiento similar en cuanto a su porcentaje de participación el cual ha oscilado entre el 6% en 2002 y el 10% en 2010.

²¹⁸ Cabe mencionar que el monto de las transferencias federales para cada entidad se determina a partir un algoritmo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal.

Gráfica 3. Ingresos financieros del Distrito Federal 2002-2011

Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de Ley de Ingreso del Distrito Federal correspondientes al ejercicio fiscal de 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 20100

Nota: La línea negra representa marca el año a partir del cual se aplica la Ley de TAIDF

Sobre la Deuda pública que es aprobada desde la Cámara de Diputados, ha tenido una participación variante en términos porcentuales, ya que en 2002 como en 2010 represento el 5% de los ingresos, y en los años intermedios de esta serie histórica oscilo entre 1.5 y el 3%.

La gestión de los ingresos comprende tanto la estimación, como la aprobación y la ejecución de la Ley de Ingresos que aprueba la Ley de la ALDF. La vinculación del arreglo institucional sobre la transparencia de la gestión con respecto a la red de instituciones presupuestal en materia de ingresos, permite conocer y dar seguimiento general a los recursos públicos que percibe la Ciudad de México, así como a las acciones que realizan los agentes que participan en la etapa de planeación, aprobación y ejecución de la Ley de Ingresos del Distrito Federal.

En la transparencia de la gestión de los ingresos se identifican a tres actores, el principal que es el ciudadano quien además es contribuyente, a las agencias gubernamentales que son las recaudadores y administradoras de los ingresos, y al INFO-DF que es el tercer agente. En este modelo de interacción, el juego sigue estando en la esfera gubernamental, apartada del ciudadano aun cuando establece obligaciones para transparentar la gestión que se realiza.

de interrelación, nos lleva a identificar que la transparencia presupuestal en los ingresos se da en la medida que los *agentes* gubernamentales publican a través de los mecanismos institucionales, por lo menos, los siguientes documentos contemplados en el Código Financiero del Distrito Federal:

1. Respecto a los *stakeholders* decisores (Ejecutivo Local y la Secretaría de Finanzas):
 - a) **Iniciativa de Ley de Ingresos** que es un instrumento de control de la gestión y de los ingresos, en el que se concentra la información relacionada con la estimación de ingresos correspondientes al ejercicio fiscal, de coordinación fiscal, de los ingresos los propios, los generados por las delegaciones; así como el costos por la recaudación fiscal y los ingresos relativos a los adeudos de ejercicios anteriores, las transferencias por parte de la Federación, y el monto estimado de la reducciones en el pago de contribuciones.²²⁰
 - b) **Calendario mensual de recaudación desglosado por cada concepto de ingresos.** A partir del cual la Secretaría Finanzas publica el desglose de la estimación de ingresos por cada concepto y por dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades cuya prestación de servicios da origen a la recaudación de impuestos, aprovechamientos, derechos y productos, realizarán la previsión de los ingresos conforme al calendario que determine la Secretaría.²²¹
 - c) **Informes trimestrales de avance programático presupuestal**, referente a los ingresos, que la Secretaría debe poner a disposición del público en general, a la Contraloría General del Distrito Federal, así como a la ALDF y la Contaduría Mayor de Hacienda.²²²
2. Con respecto a los *stakeholders* ejecutores:
 - a) **Información Contable**, que es obligación de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y la Secretaría de Fianzas de llevar un sistema de contabilidad sobre los ingresos.²²³

²²⁰ Véase artículo 11 del Código Financiero del Distrito Federal. Cabe mencionar que la iniciativa de Ley de Ingresos del Distrito Federal es un elemento que se concentra en el *Paquete Económico* en el cual se señala las bases del cálculo de los ingresos y las metas fiscales para la Ciudad de México.

²²¹ Véase artículo 27 del Código Financiero del Distrito Federal.

²²² Véase artículo 27 A del Código Financiero del Distrito Federal.

²²³ Véase artículo 24 y 26 del Código Financiero del Distrito Federal.

- b) **Informe de Ingresos de aplicación automática generados en las Delegaciones**, que son mecanismos de control considerados en el artículo, el cual señala que los Órganos Político-administrativos (Delegaciones), están obligados a informar sobre las cantidades recibidas por concepto de recursos autogenerados así como el uso o aplicación que se les da a estos.²²⁴

La definición de los ingresos es una situación de conflicto, pues sin importar el concepto, los es el ciudadano quien tiene que realizar las aportaciones directas o indirectas. En consecuencia, en este modelo de interacción, lógica de los agentes gubernamentales es endógena, y la participación del ciudadano se reduce a la de contribuyente. Esta situación profundiza las brechas de comunicación entre el principal y los agentes decisiones, además imposibilita la observación de las acciones que se realizan en las etapas distintas etapas.

4.5.3 Gasto Público

El Presupuesto de Egresos es un instrumento contemplado en la legislación nacional y del Distrito Federal, mediante el cual se establece la asignación y distribución de los ingresos que obtendrá el gobierno durante el año fiscal y representa al valor total de la compra de bienes y servicios que se realizan. Un principio elemental en las finanzas públicas tiene que ver con la congruencia entre los ingresos y los gasto, por ello, en el DF, aunque son procesos paralelos, primero se aprueban los ingresos y posteriormente lo egresos, con la finalidad de racionalizar los recursos, para dar cabida al financiamiento de las políticas públicas que se implantaran para solucionar los problemas sociales.²²⁵ El Presupuesto de Egresos del Distrito Federal

²²⁴ Véase artículo 26 A del Código Financiero del Distrito Federal y artículo 18, fracción I de la Ley de TAIDF

²²⁵ Algunos factores que se toman en cuenta para la distribución de los recursos tienen que ver con factores determinantes como el costo del servicio en función de su naturaleza, el número de habitantes, el tamaño de la jurisdicción, diferencia en los ingresos de la población, interdependencia de las diferentes localidades, etc. (Arriaga, 2001).

A diferencia del proceso de estimación de ingresos, la elaboración del presupuesto es más compleja, pues en un contexto de individuos racionales, se prefiere ser financiado a financiar. Por ello, el proceso de presupuestación se enfrenta a dos variables determinantes de competencia, la primera, descrita por Rubin (1999), la cual tiene que ver con los intereses de los agentes gubernamentales y los grupos de presión, quienes libran una batalla para ganar los recursos limitados; por otra parte, el proceso presupuestario también se enfrenta a la necesidad inherente de realizar erogaciones correlacionadas con los objetivos y metas que la administración ha planteado en el programa de gobierno. Un diseño institucional eficiente debe garantizar las condiciones pertinentes que reduzcan la incertidumbre y limiten la ambición desmedida tanto de los agentes decisores como de los agentes interesados en

(PEDF) sirve para que el GDF influya en el desarrollo político, social, económico, cultura, ambiental y administrativo, al distribuir los recursos humanos, materiales y financieros, disponibles para cubrir las prioridades sociales y el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales y paraestatales.

El PEDF forma parte de un esquema mayor de instituciones presupuestales que regulan los procesos y el marco de acción de los agentes negociadores que persiguen los recursos limitados, que son las reglas regulativas siguientes: el Código Financiero del Distrito Federal, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal. Este marco institucional regula el proceso de elaboración, aprobación y ministración de los recursos públicos que se distribuyen a partir del PEDF.

4.5.3.1 Proceso de diseño, aprobación y ejecución del presupuesto

El *Esquema 10. Proceso de elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos en el Distrito Federal*, permite observar algunas semeja de este proceso con el anterior (Ley de Ingresos) ya que los agentes hacedores y decisores son los mismos, sin embargo, la presupuestación del gasto, como ya se menciona, tiene un carácter conflictivo por los interés particulares de los actores que participan de manera directa e indirecta y que comparten la aspiración de obtener recursos. El PEDF representa los acuerdos informales que están lejos de la luz pública y son ajenos a la observación ciudadana, pero también los arreglos formales, los cuales son objeto de revisión en este trabajo, a partir del proceso institucionalizado.

El inicio de la etapa de elaboración del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, lo marca la Secretaria de Finanzas del Distrito Federal quien como *agente* subordinado al Jefe de Gobierno, prepara el manual para la programación y presupuestación que será enviado a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, para que estas elaboren y/o revisen sus Programas Operativos –de gestión– y los Programas Operativos Anuales en los cuales se señalan las actividades a realizar en congruencia con los

lograr financiamiento público, estableciendo los canales formales a través de los cuales se encausaran los intereses y las necesidades.

programas generales, sectoriales e institucionales, así como las necesidad de recursos financieros durante el año fiscal siguiente.²²⁶

La Secretaria de Finanzas es quien elabora y emite los criterios presupuestales y las previsiones de ingresos, a las que deberán ajustarse las agencias (dependencias, órganos desconcentrados, entidades), mientras que los órganos de gobierno y autónomos formularan sus anteproyectos de egresos tomando en cuenta el POA que ellos mismos elaboren, tomando en cuenta las previsiones presupuestales que mara la Secretaría de Finanzas, así como las obligaciones de la Ley de Austeridad y Gasto Eficiente para el Gobierno del Distrito Federal y la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal. Dentro de este *modelo de interacción*, la *Secretaria de Fianzas* puede realizar ajustes a los anteproyectos de egresos únicamente de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, para integre el Programa Operativo de la Administración Pública,²²⁷ y para el caso de los anteproyectos de egresos de los órganos de gobierno y autónomos, se limita a formular observaciones, para integrar el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos.²²⁸

La hechura de los POA y/o de los Proyectos de Egresos, para el caso de los órganos de Gobierno y Autónomos, deberá clasificar la estimación de gastos a partir de 3 matrices, las dos primeras, de un corte tradición de presupuestación, 1) Tipos de Gasto²²⁹ y 2) Capítulos de Gasto;²³⁰ y, la última, 3) Presupuesto Basado en Resultados (PbR), que se incorporó a la programación presupuestal en 2009, con la finalidad tener una mayor vinculación entre la

²²⁶ Véase artículo Libro Tercero De la Programación y el Presupuesto de Egresos, Título Primero De la Programación, artículos del 416 al 434 A, del Código Financiero del Distrito Federal.

²²⁷ Véase artículo 444 del Código Financiero del Distrito Federal.

²²⁸ El artículo 449 del Código Financiero del Distrito Federal señala que el proyecto del Presupuesto de Egresos de los órganos autónomos se integrará con: “I. La exposición de motivos; II. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto; III. Explicación y comentarios de los programas considerados como prioritarios, especiales y las adquisiciones cuya ejecución abarque dos o más ejercicios fiscales, y IV. Estimación de todos los ingresos que pudieran recibir directamente conforme a sus Leyes, y de los gastos del ejercicio fiscal que se propone”. Véase también artículo 450 del Código Financiero del Distrito Federal.

²²⁹ Gasto Corriente: son los gastos de consumo y/o de operación, el arrendamiento de la propiedad y las transferencias otorgadas a los otros componentes institucionales del sistema económico para financiar gastos de esas características.

Gasto de Capital: son los gastos destinados a la inversión de capital y las transferencias a los otros componentes institucionales del sistema económico que se efectúan para financiar gastos de estos con tal propósito.

Amortización de deuda y disminución de pasivos: comprende la amortización de la deuda adquirida y la disminución de pasivo con el sector privado, público y externo

²³⁰ 1000 Servicios Personales; 2000 Materiales y Suministros; 3000 Servicios Generales; 4000 Transferencias Asignaciones, Subsidios y otras Ayudas; 5000 Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles; 6000 Inversión Pública; 7000 Inversiones Financieras y otras Provisiones; y 9000 Deuda Pública.

planeación estrategia y la planeación presupuestal, dando un poco más de peso al ciudadano como *principal*, y no al ejecutivo.²³¹

Ya una vez concentrada la información programático-presupuestal, la Secretaría de Finanzas formulará el Proyecto de Presupuesto de Egresos el cual contiene los programas base, sus objetivos, metas y prioridades, así como las unidades responsables de ejecución, las actividades institucionales, los programas prioritarios, especiales, las obras y adquisiciones que abarquen dos o más ejercicios fiscales, la estimación de los ingresos y de los gastos, el endeudamiento, así como los proyectos de presupuesto de egresos de los órganos autónomos y de gobierno.²³² El Jefe de Gobierno es quien da en primera instancia el visto bueno al proyecto de egresos que elabora y presente el Secretario de Finanzas, para proceder a incorporarlo en el *Paquete Fiscal* que entrega a la ALDF.

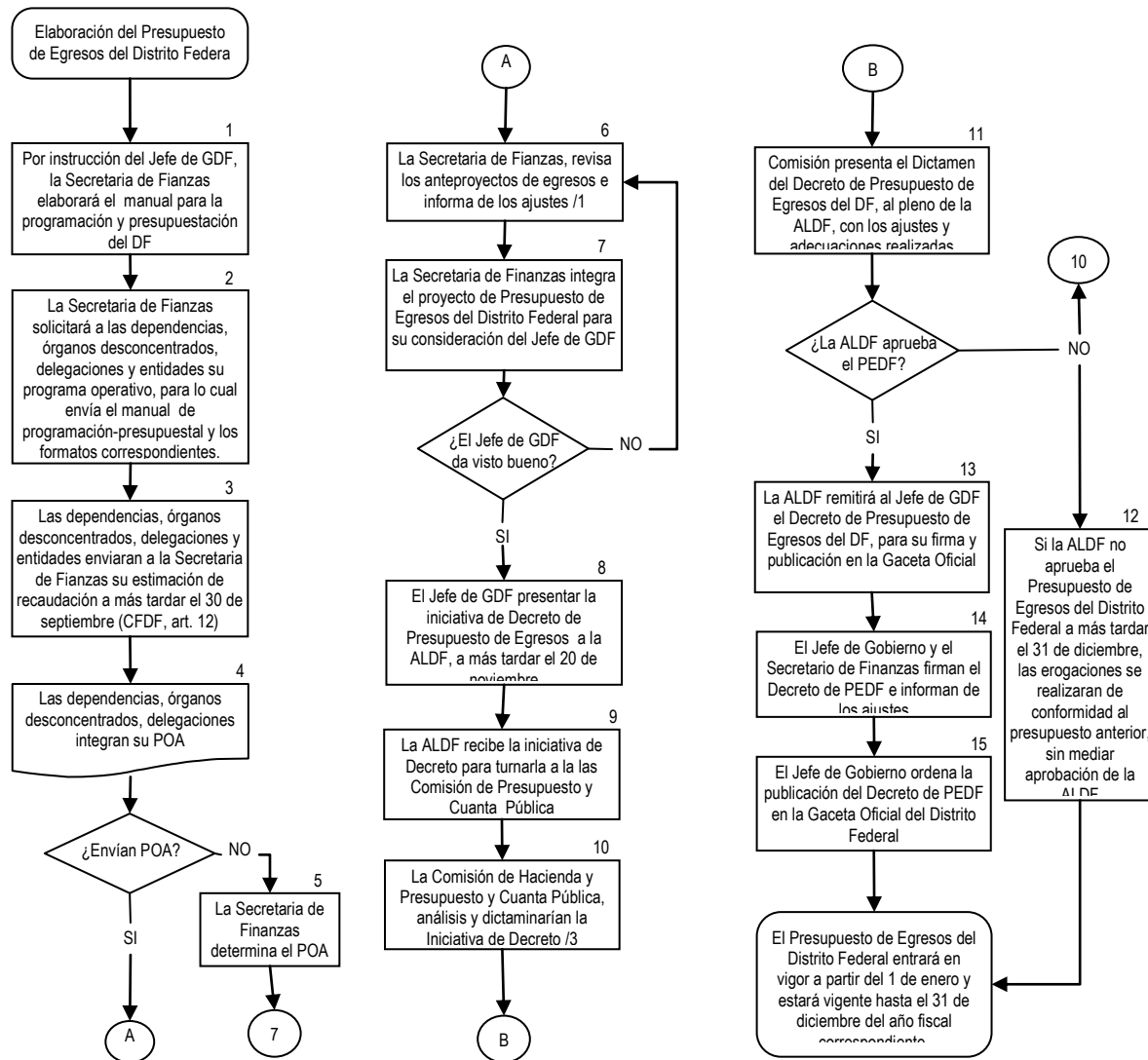
La segunda etapa del proceso de presupuestación comienza en el momento en el que el Jefe de Gobierno entrega el *Paquete Fiscal o Financiero del Distrito Federal* a la ALDF, a más tardar el 20 de noviembre, dando paso al proceso legislativo al turnar dicho paquete a las comisiones unidas de Hacienda y Presupuesto Público para su análisis, siendo en ese espacio donde la Secretario de Fianzas y los titulares de los órganos de gobierno y autónomos podrán negociar la asignación presupuestal. Una vez concluidas las deliberaciones, las comisiones unidas

²³¹ A partir del ejercicio fiscal 2009, en el DF se incorporo una matriz de Presupuesto Basado en Resultados (PbR) con el objetivo de promover la implementación de una estrategia de gestión que incorporara el enfoque de resultados a diversos ámbitos de la Administración Pública. Este esquema de PbR retoma tanto la clasificación por Tipo de Gasto como por centro de Costo. Para más detalles véase el Manual de programación-presupuestación para la formulación del Anteproyecto de Egresos 2011 y el Anexo 10.

²³² Señala el artículo 439 del Código Financiero del Distrito Federal que el Proyecto de Presupuesto de Egresos se integrará con “I. Exposición de motivos, en la que se señalen los efectos económicos y sociales que se pretendan lograr; II. Descripción clara de los programas que sean la base del proyecto, en los que se señalen objetivos, metas y prioridades, así como las unidades responsables de su ejecución; III. La identificación expresa de las actividades institucionales que se llevarán a cabo para el cumplimiento de los programas contenidos en el Presupuesto de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y órganos autónomos, precisando los recursos involucrados para su consecución; IV. Explicación y comentarios de los programas considerados como prioritarios, los especiales y las obras y adquisiciones cuya ejecución abarque dos o más ejercicios fiscales; V. Estimación de los ingresos y de los gastos del ejercicio fiscal para el que se propone; VI. Estimación de los ingresos y gastos del ejercicio fiscal en curso; VII. Los montos de endeudamiento propuestos al Congreso de la Unión; VIII. Los proyectos de presupuesto de egresos de los órganos autónomos, definidos en las fracciones III, IV, V, VI, VII y VIII del artículo 448 de este Código, especificando los montos de los recursos públicos que sometan a consideración de la Asamblea; IX. Los montos de los recursos públicos que correspondan a los órganos definidos en las fracciones I y II del mismo artículo, y X. En general, toda la información programática-presupuestal que se considere útil para mostrar la proposición en forma clara y completa. [...]. La Secretaría podrá solicitar a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, toda la información que considere necesaria para la elaboración del presupuesto de egresos a que se refiere este Capítulo”.

realizaran los ajustes correspondientes al proyecto presentado por el ejecutivo, tomando en cuenta los acuerdos alcanzados entre sus integrantes y los agentes que hayan intervenido, elaborando el dictamen que presentarán al pleno de la ALDF para su aprobación.

Esquema 10. Proceso de elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos en el DF



/1 De acuerdo con el artículo 443 del Código Financiero, "La Secretaría podrá efectuar las modificaciones que considere necesarias a los anteproyectos de presupuesto, en cuanto a programas, objetivos, metas o importes asignados, comunicándoles a las dependencias y órganos desconcentrados los ajustes que habrán de realizar a sus anteproyectos de presupuesto en función de la cifra definitiva proyectada.

Para el caso de delegaciones la Secretaría podrá efectuar las modificaciones necesarias a los anteproyectos de presupuesto, sólo con el acuerdo de los Jefes Delegacionales o los servidores públicos que éstos designen para tal efecto.

De igual forma, el artículo 445 la faculta para "[...] podrá efectuar los ajustes que considere necesarios a los anteproyectos de presupuesto y comunicará a las entidades los ajustes que en su caso habrán de realizar, en función de la cifra definitiva proyectada.

En el caso de los Órganos de Gobierno y Autónomos, el Código Financiero marca en su artículo 448 que cuentan con autonomía para la elaboración de su presupuesto en los términos que marca el Código.

Fuente: Elaboración propia con base en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la de la Administración Pública del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Aprobado el PEDF, la Junta de Gobierno de la ALDF remite el Decreto al Ejecutivo Local para ser firmado por el Jefe de Gobierno y el Secretario de Finanzas y proseguir con su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Además, la Secretaria de Finanzas informa a las dependencias, órganos desconcentrados, entidades, órganos de gobierno y autónomos, de la asignación presupuestal aprobada por la ALDF para que realicen los ajustes a sus programas operativos o proyectos de egresos, según corresponda, los cuales serán enviados en versión final a la Secretaria de Fianzas y a la ALDF a más tardar el 6 de marzo del ejercicio fiscal correspondiente.²³³

Igual que en la definición de los Ingresos, en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto de egresos está presente el problema de agencia-principal y de información asimetría, siendo la Secretaria de Fianzas a través del Subsecretario de Egresos la instancia técnica que diseña el Presupuesto de Egresos y concentran la información. Y también existen múltiples cadenas agencia-principal inherente al proceso, con diversos espacios de negociación. El resultado, el *Presupuesto de Egresos del Distrito Federal* que institucionalmente se reconoce como un instrumento hacendario de planeación del gasto anual, el cual contiene el gasto neto total que realizará el Distrito Federal durante el años fiscal, así como la clasificación, programática y económica, el desglose de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, órganos; así como los gastos que realizará la ALDF y los órganos autónomos del Distrito Federal.²³⁴

El diseño del PEDF contemplan dos clasificaciones generales a partir de las funciones y subfunciones del gobierno de la Ciudad de México, siendo la primera la que permite identificar con mayor claridad a las organizaciones que realizan las erogaciones en los siguientes constelación de actores conformada por 1) 21 Dependencias que integran la Administración Pública Centralizada, 2) 16 Delegaciones, 3) 12 órganos desconcentrados, 4) 42 entidades, 5) 2 corporaciones de seguridad y 2 autoridades del Centro Histórico; 6) 4 órganos de gobierno y 7) 7 órganos autónomos; además se contempla el pago de Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).

²³³ Véase artículos 442, 444 y 465 del Código Financiero del Distrito Federal.

²³⁴ Véase artículo 435 del Código Financiero del Distrito Federal.

Cuadro 9. Agencias gubernamentales que ejercen recursos de la Hacienda Pública del DF

DEPENDENCIAS (21)	ÓRGANOS DESCONCENTRADOS (14)	DELEGACIONES (16)
<ul style="list-style-type: none"> Jefatura de Gobierno del Distrito Federal Secretaría de Gobierno Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda Secretaría de Desarrollo Económico Secretaría del Medio Ambiente Secretaría de Obras y Servicios Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de Salud Secretaría de Finanzas Secretaría de Transportes y Vialidad Secretaría de Seguridad Pública Secretaría de Turismo Secretaría de Cultura Procuraduría General de Justicia Oficialía Mayor Contraloría General Consejería Jurídica y de Servicios Legales Secretaría de Protección Civil* Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo* Secretaría de Educación * Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades* 	<ul style="list-style-type: none"> Sistema de Aguas de la Ciudad de México* Instituto Técnico de Formación Policial Instituto de Formación Profesional Sistema de Radio y TV Digital del GDF* Proyecto Metro* Planta de Asfalto Instituto de Promoción Turística Comisión de Asuntos Agrario Instituto de Asistencia e Integración Social Servicio Público de Localización Telefónica Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal * Unidad de Bosques Urbanos y Educación Ambiental Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural I Centro de Atención a Emergencias y Protección Ciudadana de la Ciudad de México * 	<ul style="list-style-type: none"> Álvaro Obregón Azcapotzalco Benito Juárez Coyoacán Cuajimalpa de Morelos Cuauhtémoc Gustavo A. Madero Iztacalco Iztapalapa La Magdalena Contreras Miguel Hidalgo Milpa Alta Tláhuac Tlalpan Venustiano Carranza Xochimilco
		SERVICIOS DE SEGURIDAD (4) <ul style="list-style-type: none"> Policia Auxiliar Policia Bancaria e Industrial Autoridad del Centro Histórico * Autoridad de Espacios Públicos *
ENTIDADES (40)		
ENTIDADES DE TRANSPORTE (5) <ul style="list-style-type: none"> Sistema de Transporte Colectivo Metro Servicio de Transportes Eléctricos Red de Transportes de Pasajeros Fideicomiso para el Fondo de Promoción para el Financiamiento del Transporte Público Metrobus* ENTIDADES DE VIVIENDA (1) <ul style="list-style-type: none"> Instituto de Vivienda ORGANISMOS DE EDUCACIÓN, SALUD Y ASISTENCIA (10) <ul style="list-style-type: none"> Servicios de Salud Pública Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Instituto de Educación Media Superior Instituto de la Juventud Procuraduría Social Instituto de las Mujeres * Instituto de Ciencia y Tecnología Instituto del Deporte Fideicomiso Educación Garantizada Consejo de Evaluación del Desarrollo Social 	ORGANISMOS CAJAS DE PREVISIÓN (3) <ul style="list-style-type: none"> Caja de Previsión para Trabajadores a Lista de Raya del Distrito Federal Caja de Previsión de la Policía Preventiva Caja de Previsión de la Policía Auxiliar ENTIDADES DEL MEDIO AMBIENTE (2) <ul style="list-style-type: none"> Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal Fondo Ambiental Público del Distrito Federal ENTIDADES DE OBRAS Y SERVICIOS (2) <ul style="list-style-type: none"> Fideicomiso para el Mejoramiento de las Vías de Comunicación del Distrito Federal Fideicomiso del Centro Histórico de la Ciudad de México ENTIDADES DE FOMENTO SOCIAL, TURÍSTICO Y ECONÓMICO (3) <ul style="list-style-type: none"> Fondo de Desarrollo Económico Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México Fondo Mixto de Promoción Turística del Distrito Federal 	OTRAS ENTIDADES (14) <ul style="list-style-type: none"> H. Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal Corporación Mexicana de Impresión, S.A. de C.V. Servicios Metropolitanos, S.A. de C.V. Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México, S.A. de C.V.* Fondo de Seguridad Pública del Distrito Federal Fondo para la Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito Fideicomiso Público del Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia * Fideicomiso de Recuperación Crediticia Escuela de Administración Pública del Distrito Federal * Fideicomiso Museo de Arte Popular Mexicano Fideicomiso Museo del Estanquillo Fideicomiso Público Ciudad Digital* Fideicomiso Público Complejo Ambiental Xochimilco* Instituto de Verificación Administrativa*
ÓRGANOS DE GOBIERNO (4)		ÓRGANOS AUTÓNOMOS (7)
<ul style="list-style-type: none"> Asamblea Legislativa del Distrito Federal Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF Tribunal Superior de Justicia Consejo de la Judicatura 		<ul style="list-style-type: none"> Instituto Electoral del Distrito Federal Tribunal Electoral del Distrito Federal Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal Instituto de Acceso a la Información Pública Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Fuente: elaboración propia con base en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Código Financiero del Distrito Federal, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal de 2006, y los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal

* Estas organizaciones tienen de cuatro a menos años de creación.

En el Cuadro 9. *Agencias que ejercen recursos públicos a cargo de la Hacienda Pública del Distrito Federal*, se presenta la lista de las 105 organizaciones concentradoras que ejercen gasto.

En esta dimensión de las finanzas públicas, encontramos una amplia constelación de *actores* que participan tanto en la hechura y aprobación del Presupuesto de Egresos del DF, así como en la ejecución del mismo (egresos). Con respecto a la elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, encontramos que el Jefe de Gobierno, el Secretario de Finanzas,²³⁵ la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Comisión de Presupuesto de la ALDF participan estas etapas iniciales, y cuentan con el apoyo de agentes técnicos, como la Subsecretaría de Egresos,²³⁶ la Subsecretaría de Planeación Financiera,²³⁷ y los entes que solicitan recursos públicos.

Con respecto a la ejecución del PEDF, el marco institucional reconoce como responsables directos a la Secretaría de Finanzas quién se encarga de vigilar y dar seguimiento al cumplimiento del presupuesto,²³⁸ además tiene a su cargo la operación del sistema informático de planeación de recursos gubernamentales,²³⁹ así como de realizar la transferencia de los recursos asignados, siendo la Subsecretaría de Egresos un agente técnica de apoyo.²⁴⁰ Mientras que en las Entidades,²⁴¹ y los órganos político-administrativos²⁴² son *agentes* responsables del manejo, administración y ejercicio de los recursos públicos, así como del manejo del sistema de contabilidad y registro de las erogaciones y compromisos presupuestales. Y al interior de los organismos de gobierno y autónomos, son *agentes* responsables de aprobar las adecuaciones programático-presupuestales las Unidades Responsables del Gasto²⁴³ y las Unidades Administrativas en los órganos de gobierno y autónomos.²⁴⁴

²³⁵ Véase artículo 436 del Código Financiero del Distrito Federal y artículo 30 de la Ley Orgánica de la APDF.

²³⁶ Véase artículo 34 del Reglamento Interior de la APDF.

²³⁷ Véase artículo 101 B, fracción I del Reglamento Interior de la APDF.

²³⁸ Le corresponde vigilar y asegurar en general, el cumplimiento de las disposiciones fiscales presupuestales y controlar el ejercicio del presupuesto de egresos del Distrito Federal, así como intervenir en la autorización y evaluación de los programas de inversión de las dependencias y entidades.

Véase artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

²³⁹ Véase artículo 7 de la Ley Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

²⁴⁰ Véase artículo 34 del Reglamento Interior de la APDF.

²⁴¹ Véase artículo 61 de la Ley Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

²⁴² Véase artículo 484 del Código Financiero del Distrito Federal.

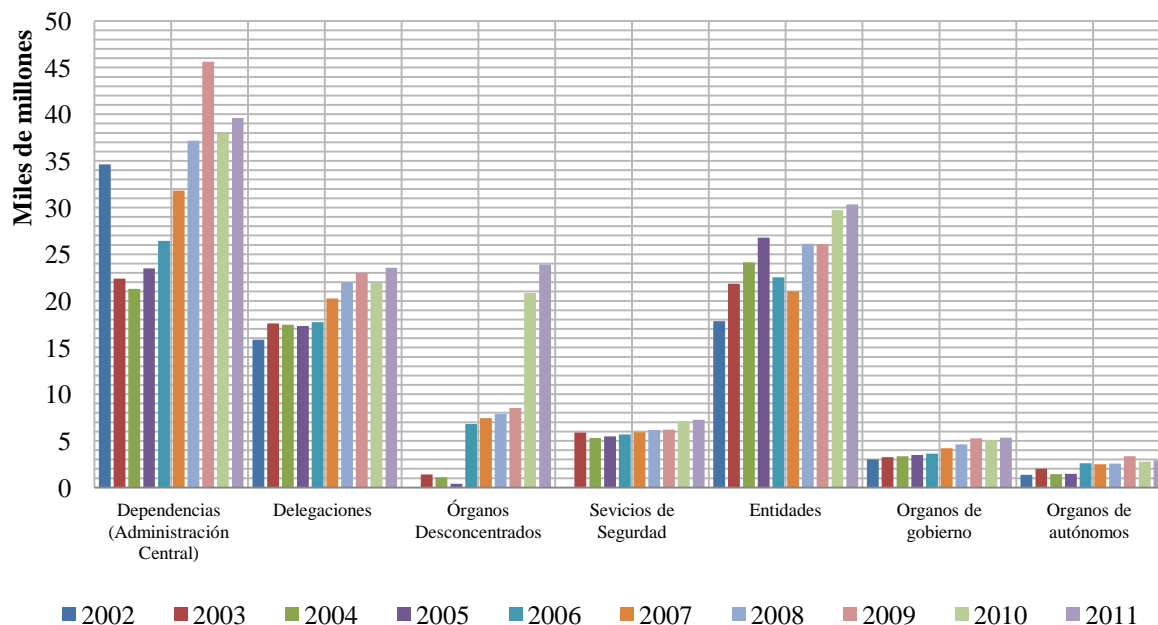
²⁴³ Véase artículo 8 de la Ley Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

²⁴⁴ Véase artículos 490 y 491 del Código Financiero del Distrito Federal.

4.5.3.2 Constelación de actores y modelo de interacción en la transparencia de la gestión en los gastos público

La otra parte de la actividad financiera del Distrito Federal, son los egresos o gastos a cargo del erario público. La *Gráfica 4. Distribución del gasto en el Distrito Federal de 2002 a 2011*, se presenta una serie histórica donde se observa, en principio, que el ejecutivo local (Central, Desconcentrados y Descentralizado) concentra la mayor cantidad erogaciones, seguido por las Delegaciones, y –en una relación desproporcional– los órganos de gobierno (Legislativo y Judicial) y por los órganos autónomos.

Gráfica 4. Distribución del gasto en el Distrito Federal de 2002 a 2011



Fuente: Elaboración propia con base en los Decretos de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal de 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011 publicados en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

Dentro de los diferentes conjuntos orgánicos que conforman al Ejecutivo local, encontramos a las Dependencias de la Administración Central quienes reciben más recursos, y por debajo de está, se encuentran los Órganos Desconcentrados y Entidades,²⁴⁵ siendo los primeros donde se han presentado variaciones significativas en los ejercicios presupuestales de 2006 cuando la asignación presupuestal tuvo un crecimiento exponenciales superior al 600% con respecto al

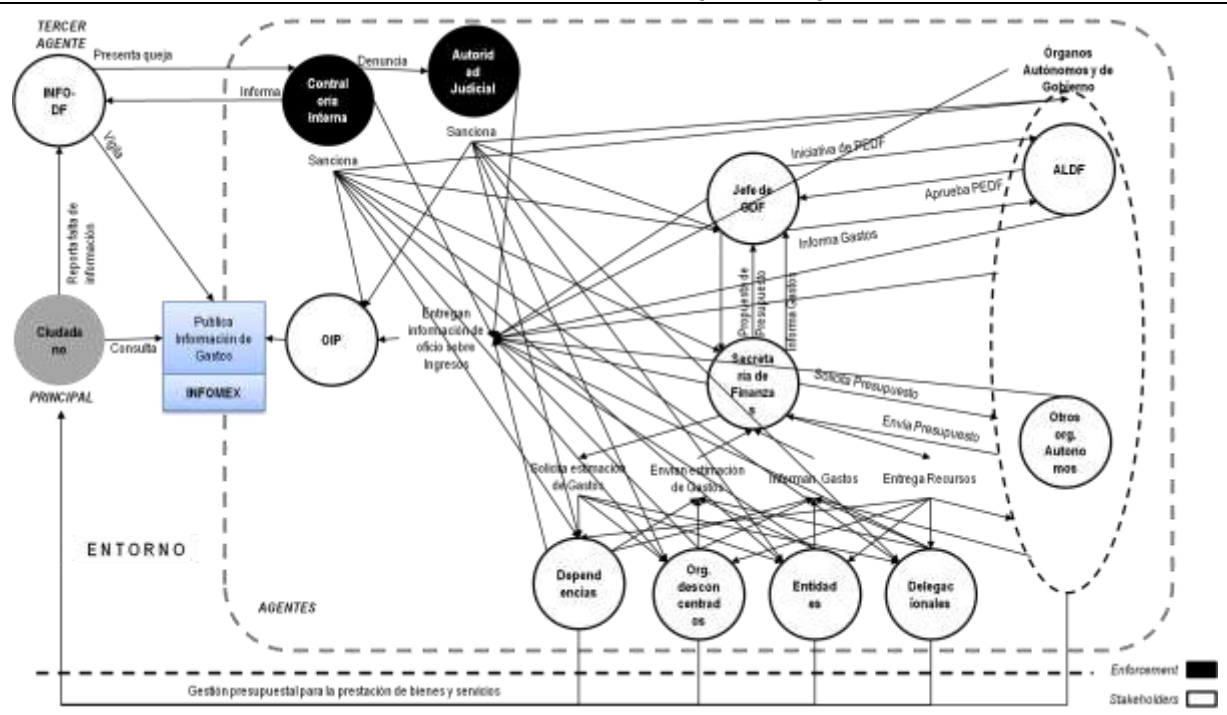
²⁴⁵ Cabe hacer un señalamiento sobre la asignación presupuestal para los Órganos Desconcentrados. La notoria variación que se observa entre el periodo 2002-2004 con respecto al periodo 2005-2009, y el 2010-2011, se debe a la creación de nuevas organizaciones, o al cambio de estatus legal de las que existían con anterioridad.

ejercicio anterior, y en 2010 con un crecimiento superior al 100% con respecto al ejercicio anterior.

Retomando el arreglo institucional de la transparencia de la gestión, en el ámbito de la presupuestación, el ciudadano mantiene su posición como *Principal* en tanto que las organizaciones gubernamentales son agentes que ejercen recursos públicos para atender las demandas del principal. El INFO-DF es un tercer agente que observa la relación que se da entre el principal y los agentes gubernamentales.

En esta constelación de actores, los *stateholders* que participan en el diseño, aprobación y ejecución del Presupuesto de Egresos del DF, el Jefe de Gobierno, el Secretario de Finanzas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y la Comisión de Presupuesto de la ALDF, así como las Unidades Responsables del Gasto y las Unidades Administrativas en los órganos de gobierno y autónomos, comparten obligaciones para transparentar la gestión que realizan, sobre todo con lo que respecta a la última etapa que es la ejecución.

Esquema 11. Modelo de interacción para la transparencia en la gestión de gastos



Fuente: Elaboración propia.

Las obligaciones fijadas en arreglo institucional va más allá de los agentes gubernamentales, pues establece que todos los entes que ejercen recursos de la Hacienda Pública de la Ciudad de

México deben transparentar su gestión presupuestal a través de la publicación a) los gastos en viáticos, por representación y alimentación, vinculado con el servidor público que los ejecutó; b) la relación y monto de los bienes, con valor superior a trescientos cincuenta veces el salario mínimo; c) las concesiones, licencias, permisos autorizados, su objeto, el nombre o razón social del titular, vigencia, el tipo, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos; d) los programas de apoyo o subsidio, su diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso, y padrones de las personas beneficiarias; e) la lista de personas que usar recursos públicos, los montos, criterios, e informes sobre el uso y destino de dichos recursos; f) los servicios y programas que ofrecen, la población, objetivo y destino, los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos; y g) los resultados de la adjudicación directa, invitación restringida y licitación.²⁴⁶

De manera concreta, y vinculando estas obligaciones de transparencia con las instituciones presupuestales, las organizaciones del gobierno, tendrán que hacer público los instrumentos que resultan de la planeación y control presupuestal, a decir:

- **Informes mensuales de las dependencias, órganos desconcentrados y delegaciones**²⁴⁷
 - 1) *Informes Mensualmente*, que se entregan dentro de los primeros diez días del mes siguiente, sobre la conciliación del ejercicio presupuestal y el estado analítico de ingresos, en caso de ser áreas generadoras de ingresos.
 - 2) *Informes Mensualmente*, dentro de los primeros cinco días del mes siguiente, el reporte sobre el pago de contribuciones en materia del impuesto al valor agregado generado por los actos o actividades realizadas.
 - 3) *Informes Mensualmente*, dentro de los primeros siete días del mes siguiente, el reporte del cumplimiento de obligaciones del Gobierno del Distrito Federal, relacionadas con la declaración informativa sobre el pago, retención, acreditamiento y traslado del impuesto al valor agregado en las operaciones con sus proveedores.
- **Informe trimestrales** que entregan dentro de los primeros diez días del mes siguiente, con a) el balance general o estado de situación financiera; b) los estados de resultados,

²⁴⁶ Véase artículo 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

²⁴⁷ Véase artículo 554 del Código Financiero del Distrito Federal.

de costos de producción y ventas, de cambios en la situación financiera; estados analítico de los ingresos; situación del presupuesto de egresos y de la deuda pública bajo su administración; así como del flujo de efectivo, la conciliación del ejercicio presupuestal, y los informes presupuestales de flujo de efectivo y presupuesto comprometido.²⁴⁸

- a) *Informes trimestrales*. Que debe rendir a la Secretaria de Finanzas las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones, entidades y los órganos de gobierno y autónomos dentro de los quince días naturales siguientes de concluido cada trimestre, sobre el avance programático-presupuestal que contenga información cuantitativa y cualitativa sobre la ejecución de sus presupuestos aprobados y la evaluación de los mismos.²⁴⁹
- b) *Informe trimestral de las dependencias, órganos desconcentrados y delegaciones*, deberá contener información sobre: a) El grado de cumplimiento de los objetivos, con base en indicadores, en caso de desviaciones se deberán especificar sus causas; b) la aplicación por concepto de erogaciones imprevistas y gastos de orden social, especificando el objeto del gasto, importes autorizados y acciones que las generaron; c) sobre la ejecución de los recursos por subsidios, ayudas, donaciones y aportaciones autorizados y ministrados a instituciones, personas físicas o morales, especificando importes, causas y finalidades de las erogaciones; d) los movimientos de los bienes muebles e inmuebles, incluyendo las altas y bajas ocurridas durante el periodo que se informa, y e) de los movimientos de los almacenes de bienes consumibles, incluyendo saldo final del periodo anterior, las altas, bajas ocurridas durante el periodo que se informa y saldo final.²⁵⁰
- c) *Informes trimestrales de las entidades*. El cual debe contar con información referente al estado de la deuda pública, el avance de metas, por programas en especial prioritarios, estratégicos y multisectoriales; así como el ejecución de los recursos por subsidios, ayudas, donaciones y aportaciones autorizados y ministrados a instituciones, personas físicas o morales, especificando importes, causas y finalidades de las erogaciones; y la aplicación por concepto de

²⁴⁸ Véase artículo 555 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁴⁹ Véase artículo 515 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁵⁰ Véase artículo 554 del Código Financiero del Distrito Federal.

erogaciones imprevistas y gastos de orden social, especificando el objeto del gasto, importes autorizados y acciones que las generaron.²⁵¹

- d) *Informes trimestrales del Distrito Federal.* La Secretaría de Finanzas integra los informes trimestrales de avance programático-presupuestal del Distrito Federal, con relación al Decreto de Presupuesto de Egresos, concentrando la información cualitativa y cuantitativa que se deriva de los Informes Trimestrales que envían las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, e incorporando los informe trimestral que remitan los órganos de gobierno y autónomos.²⁵²
- **El Informe anual.** La información presupuestal del ejercicio fiscal:
 - a) *Informe anual de las dependencias, órganos desconcentrados y delegaciones* debe entregar a la Secretaría a más en la segunda quincena de febrero de cada año, contendrá los resultados de los inventarios físicos practicados a los bienes muebles e inmuebles, así como a los almacenes de bienes consumibles, con indicación de cantidad, descripción de bienes, valor unitario, partida presupuestal y costo total, así como las bajas de activos fijos ocurridas durante el período, señalando cantidad, descripción del bien, valor unitario, partida presupuestal, costo total y destino final debidamente justificado.²⁵³
 - b) *Informe anual de las dependencias, órganos desconcentrados y delegaciones, para la cuanta pública.* Informe que deban entregar a más tardar el treinta y uno de marzo del año siguiente, sobre el estado de ejercicio del presupuesto; así como el estado analítico de ingresos y de financiamiento, que proporcione la Secretaría de Finanzas; y su informe de Cuenta Pública.
 - c) *Informe anual de las entidades, para la cuanta pública.* Informe que deban entregar a más tardar el treinta y uno de marzo del año siguiente, sobre el balance general o estado de situación financiera y financiera comparativa; el estado de cambios en la situación financiera; el estado de resultados y resultados comparativos; el estado de situación del Presupuesto de egresos y el estado analítico de ingresos; así como los estados de pasivo titulado o deuda pública, de variaciones al patrimonio, de los impactos de los ajustes de auditoría y de

²⁵¹ Véase artículo 555 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁵² Véase artículo 515 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁵³ Véase artículo 554 del Código Financiero del Distrito Federal.

variaciones al activo fijo; también el dictamen de contador público externo, y la conciliación del ejercicio presupuestal; y su informe de Cuenta Pública.²⁵⁴

- **Cuenta Pública.** El informe sobre la gestión financiera, presupuestaria, administrativa y legal que los sujetos de fiscalización, rinden a través del Ejecutivo, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos públicos, durante un ejercicio fiscal, se ejercieron con apego al marco institucional que los rige.²⁵⁵

Además de las obligaciones anteriores, el Ejecutivo local en lo particular deberá informar sobre el destino y uso de los ingresos por concepto de multas; así como la fecha, domicilio y utilidad pública de las expropiaciones que realice; y el listado de las personas que recibían extensiones, condonaciones de impuestos locales o regímenes especiales en materia tributaria local.²⁵⁶ Por su parte, los Organismos Político-Administrativos deberán transparentar el uso de los ingresos que perciben por concepto de recursos autogenerados.²⁵⁷

Algunos de los órganos autónomos y de gobierno tienen mayores obligaciones en materia de transparencia presupuestal. La **ALDF**, por su parte, tiene que informar sobre la asignación y destino final de los bienes materiales y las erogaciones que se realizan para cubrir los gastos de los viajes oficiales de los Diputados o del personal de las unidades administrativas.²⁵⁸ Al **Tribunal Superior de Justicia** le corresponde transparentar los monto y manejo de los recursos económicos de los Fideicomisos a su cargo, así como el manejo de los apoyos económicos y en especie que otorga a sus trabajadores; por su parte, el **Consejo de la Judicatura** debe informar sobre la aplicación y destino de los recursos financieros y materiales; así como del gasto que se realiza para los viajes oficiales de los jueces, magistrados del consejeros o del personal de las unidades administrativas.²⁵⁹

Además, las Autoridades Electorales les corresponden informar sobre el financiamiento público y privado otorgado a los partidos y asociaciones políticas, así como el monto

²⁵⁴ Véase artículo 566 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁵⁵ Véase artículo 2, fracción IX, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF.

²⁵⁶ Véase artículo 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

²⁵⁷ Véase artículo 18 de la Ley de TAIDF.

²⁵⁸ Véase artículo 16 de la Ley de TAIDF.

²⁵⁹ Véase artículo 17 de la Ley de TAIDF.

autorizado de financiamiento privado para campañas electorales.²⁶⁰ Y respecto a las organizaciones de la sociedad civil y fideicomisos públicos, quedan fuera del esquema de transparencia de la gestión pues aun cuando el arreglo institucional las reconoce como sujetos obligados, no asigna ningún tipo responsabilidad y seguimiento para conocer el destino real de los recursos.

En este modelo de interacción, el problema de agencia-principal es recurrente, pues aunque cuando las erogaciones deben corresponder a las prioridades sociales definidas en la planeación estratégica, se observa la ausencia de vínculos formales para que los agentes conozcas y actúen conforme a las demandas del principal.

4.5.4 Control y Fiscalización

En México siempre ha existido la obligación gubernamental de rendir cuentas, aunque muchos años no se llevó a cabo por eso los años recientes se ha profundizado en el alcance de los instrumentos tradiciones de control y vigilancia, redefiniendo el papel que deben desempeñar los actores involucrados, además se han incorporando nuevos mecanismos institucionales para incrementar la certeza en el proceso accountable, a partir de una mayor exigencia ciudadana. Este proceso de control en la Ciudad de México está regulado por la Ley Orgánica de la APDF, el Código Financiero, la Ley Orgánica y reglamentaria de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa, y la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.

Como advierte Merino (2009) en su trabajo comparado sobre la estructura de la rendición de cuentas entre entidades federativas de México, para 2006, el Gobierno del Distrito Federal, así como la mayoría de los gobierno estatales, tenían la obligación de difundir su Cuenta Pública.²⁶¹ En esta etapa de fiscalización, la transparencia y la información gubernamental se da sobre los resultados de las auditorias y dictámenes del análisis de los estados financieros, presupuestal y contable que emanen de los registros de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades que ejercieron recursos públicos a cargo del

²⁶⁰ Véase artículo 19 de la Ley de TAIDF.

²⁶¹ Véase Mauricio Merino (2009) *La estructura de la rendición de cuentas en México: informa sobre la calidad de la información en las cuentas públicas en México*. Documentos de Trabajo Núm. 228. México, D.F.; CIDE.

Presupuesto de Egresos. De esta forma, el andamiaje institucional contempla mecanismos de control presupuestal que se ejercen al interior de las agencias gubernamentales y controles generales donde se agregan los informes para ser analizada externamente.

Los controles que se presentan al interior de las agencias gubernamentales son informes de tipo progresivo que realizan durante el año fiscal las unidades responsables del gasto, así como los órganos de control, empleando el sistema contable para verificar el cumplimiento de las metas, para adoptar las medidas correctivas necesarias en caso de que no se hayan alcanzado dichas metas.²⁶² Por su parte, la *Secretaría de Finanzas* es responsable de concentrar, revisar, integrar, controlar y registrar la información contable del movimiento de los fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Distrito Federal.²⁶³

La *Contraloría General del Distrito Federal*, no sólo es un actor que influye, también es un *enforcement* que en materia de planeación le corresponderá definir los criterios para el control, seguimiento y vigilancia de los objetivos y prioridades del Programa General, así como las medidas necesarias para los programas sectoriales y delegacionales, señalando los puntos críticos que potencialmente desvíen del objetivo planteado.²⁶⁴

Con respecto al ejercicio presupuestal, la Contraloría General está facultada para elaborar e instrumentar un programa de vigilancia sobre el cumplimiento de los objetivos y metas en materia de ingresos y egresos para los informes trimestralmente que rinde a la ALDF.²⁶⁵ Y también puede formulará las observaciones y recomendaciones vinculatorias a la *Unidad Administrativa* que generan el ingreso y a la *Secretaría de Finanzas* para mejorar la eficiencia en la recaudación y gastos estimados.²⁶⁶ La Contraloría General también es responsable de designar al auditor externo que dictamina la información presupuestal de las Entidades.²⁶⁷

²⁶² Véase artículo 26 y 516 del Código Fiscal del Distrito Federal.

²⁶³ Véase artículo 524 del Código Financiero del Distrito Federal. Además el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal señala en el artículo 35, fracción XIX, señala que a la Tesorería le corresponde “Rendir conjuntamente con la Dirección General de Administración Financiera, las cuentas de las operaciones coordinadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;”

²⁶⁴ Véase artículo 24 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

²⁶⁵ Véase artículo 25 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁶⁶ El artículo 29 del Código Financiero del Distrito Federal señala que el Informe que remita la Contraloría a la ALDF contendrá “I. Las observaciones generadas durante el ejercicio fiscal inmediato anterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 28 del Código en correlación con el numeral 25 del mismo, en un plazo que no deberá exceder del 6 de marzo del ejercicio fiscal siguiente, y II. La Contraloría deberá revisar los rubros de ingresos que no hayan obtenido las metas anuales o trimestrales correspondientes. En ambos casos deberán presentarse las medidas correctivas que haya propuesto la Contraloría, para que ésta a su vez, informe a la Asamblea; III. Un

Respecto a los egresos, la Contraloría General examina, verifica, comprueba y evalúa la recaudación de los ingresos, el ejercicio del gasto público y su congruencia con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, verificando si se han alcanzado los objetivos y metas programadas, para promover la eficiencia en las operaciones presupuestales de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades.²⁶⁸ La Contraloría General se vale de una serie de *agentes subordinados*, que son los Órganos de Control Interno de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, quienes ejercer la función de vigilancia y control de los ingresos y egresos al interior de las dependencias.

Por otra parte, las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, tienen que suministrar toda la información presupuestal, contable, financiera que le requiera la Secretaría de Finanzas y la Contraloría General,²⁶⁹ por ello son responsables de la confiabilidad de las cifras consignadas en la contabilidad, así como de los saldos de las cuentas de balance, en función de los activos y pasivos reales y contingentes, adoptando para ello las medidas de control y depuración correspondientes.²⁷⁰

Cabe señalar que las dependencias coordinadoras de sector les corresponde capturar y validar la información que sus entidades coordinadas deban remitir a la *Secretaría de Finanzas*, además determinan las causas y efectos de las desviaciones y proponen medidas correctivas.²⁷¹ Por su parte, los titulares de las *Entidades y Órganos Autónomos* son los encargados del manejo y ejercicio de sus recursos y tienen la responsabilidad de elaborar y presentar la información presupuestal, financiera, programática y contable para que la Secretaría de Finanzas para la integración de la Cuenta Pública.²⁷²

El proceso de fiscalización general agrega la información financiera a través de la cuenta pública y los informes trimestrales que entrega el *Jefe de Gobierno* a la *ALDF* sobre el estado general que guarda la administración pública del Distrito Federal, así como las decisiones adoptadas para la ejecución del Programa Operativo; el avance de la ejecución del Programa

reporte de los ingresos en especie, en que se determine si correspondieron a la estimación anual y a su calendario autorizado y si los recursos captados se aplicaron conforme a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos”.

Véase artículo 28 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁶⁷ Véase artículo 567 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁶⁸ Véase artículo 512 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁶⁹ Véase artículo 520 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁷⁰ Véase artículo 524 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁷¹ Véase artículo 559 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁷² Véase artículo 567 del Código Financiero del Distrito Federal.

General, los programas sectoriales y los programas delegacionales, así como la aplicación del gasto territorialmente relacionado con los avances en la ejecución de dichos programas.²⁷³

Si bien, son varios los informes que se presenta, todos siguen un proceso similar al de la revisión de la Cuenta Pública del Distrito Federal que tiene por objeto conocer “[...] los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”.²⁷⁴ De esta forma, se ha decidió utilizar para éste análisis el proceso de fiscalización general que se presenta en el Esquema 12 que corresponde a la revisión y aprobación de la Cuanta Pública.

4.5.4. Proceso de elaboración y revisión de la cuenta pública

La Cuenta Pública del DF es elaborada por la *Secretaría de Finanzas* conforme a las normas sobre información contable que dicta a las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades.²⁷⁵ Los informes contables que presentan los agentes gubernamentales son la base para el control y la evaluación de los ingresos y egresos, y la fuente principal que alimenta el sistema contable de la Ciudad de México, el cual sirve para integrar la Cuenta Pública.²⁷⁶

Una vez que el *Secretario de Finanzas* elabora la Cuenta Pública del Distrito Federal la presenta al *Jefe de Gobierno*, para su consideración y posterior presentación a ALDF a más tardar en los diez primeros días del mes de junio del año siguiente del que se rinden cuantas.²⁷⁷

En este proceso, la información presupuestal y los estados financieros dictaminados de los órganos de gobierno y autónomos, serán incorporación a la Cuenta Pública del Distrito Federal, en un capítulo especial.²⁷⁸

²⁷³ Véase artículo 433 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁷⁴ Artículo 13 del Estatuto de Gobierno del DF.

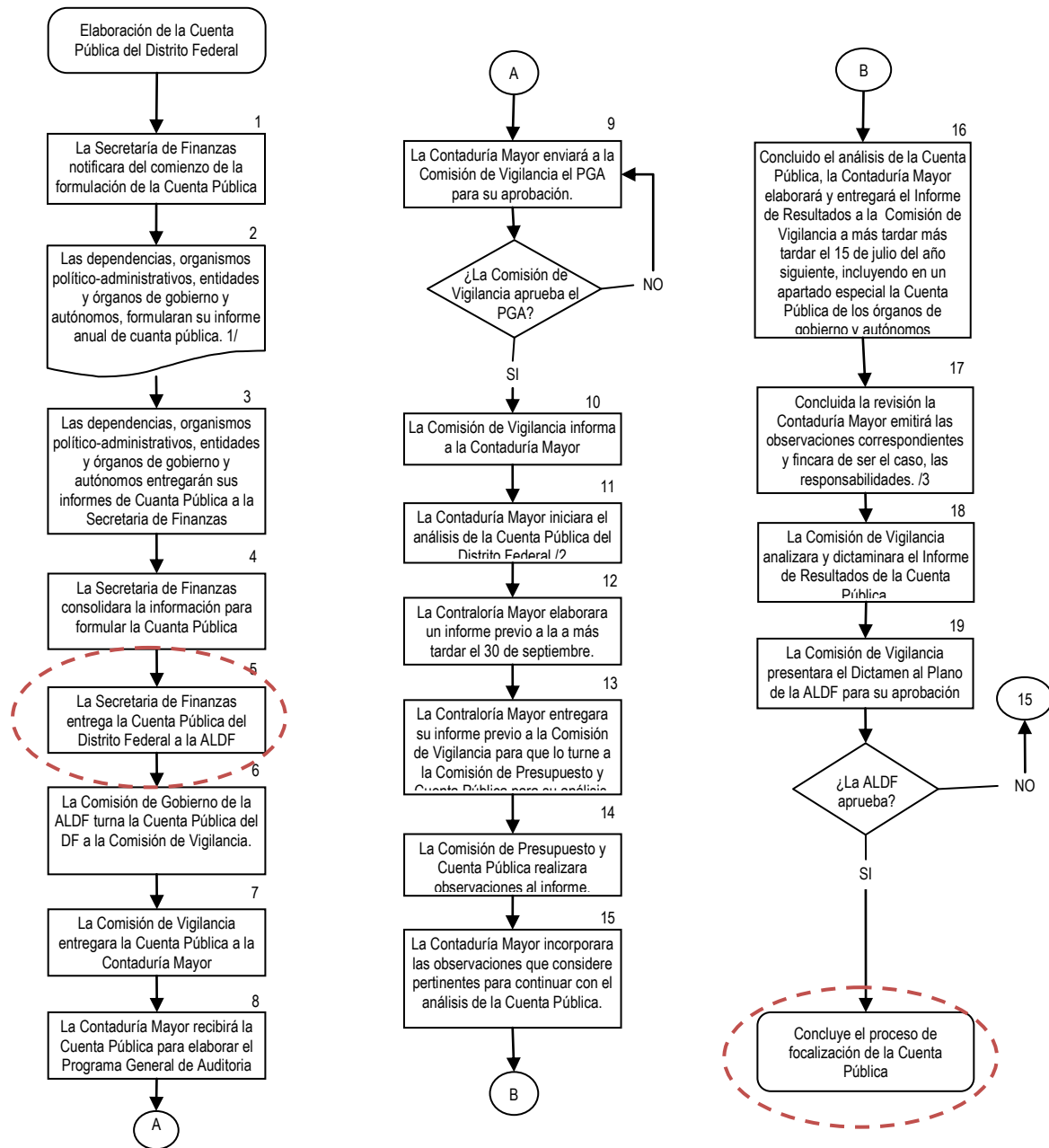
²⁷⁵ Véase artículos 558 y 563 del Código Financiero del Distrito Federal.

²⁷⁶ Véase artículo 24 del Código Fiscal del Distrito Federal.

²⁷⁷ Artículo 43 del Estatuto de Gobierno del DF.

²⁷⁸ Véase artículo 564 del Código Financiero del Distrito Federal.

Esquema 12. Proceso de elaboración y aprobación de la Cuenta Pública del DF



/1 Los informes de Cuenta Pública que conformaran con forme al formato que defina la Secretaría de Finanzas y los lineamientos establecidos en los artículos 563, 564, 565 y 566 del Código Financiero del Distrito Federal.

/2 Los sujetos de fiscalización pondrán a disposición de la Contaduría, los datos, libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y del gasto público que manejen, así como los registros de los programas y subprogramas correspondientes para la evaluación de su cumplimiento. La revisión y análisis de la Cuenta Pública se sujetan a procedimiento establecido en el Capítulo Séptimo De la Revisión de la Cuenta Pública del Gobierno del Distrito Federal, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

/3 Para fincar responsabilidades, la Contaduría mayor de Hacienda se sujetara a lo dispuesto en el Capitulo Octavo De las Responsabilidades, Capítulo Noveno De la Determinación de Daños y Perjuicios, y Capítulo Décimo De la Prescripción, de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

La ALDF al recibir la Cuenta Pública del DF la envía a la *Comisión de Vigilancia* para que esta sea el enlace entre el plano de la ALDF y la *Contaduría Mayor de Hacienda* (CMH) que le corresponde auditar la información entregada, mediante un informe previo y un plan general de auditoría. La CMH tiene que elaborar y entregar el Plan General de Auditoría para ser presentado a la comisiones de Vigilancia y Cuenta Pública antes del 30 de septiembre para su aprobación.²⁷⁹ Una vez autorizado el programa general, la CMH inicia la revisión de la cuenta pública, para rendir un *Informe de Resultados de la Revisión* el 15 de julio del año siguiente a la recepción, donde se señalarán las observaciones y los recursos de responsabilidad que estén en proceso. Este informe será dictaminado por la *Comisión de Cuenta Pública*, para ser presentada y aprobada por el pleno de la ALDF.²⁸⁰

4.5.4.2 Constelación de actores y modelo de interacción en la transparencia de la gestión sobre control y fiscalización de los recursos

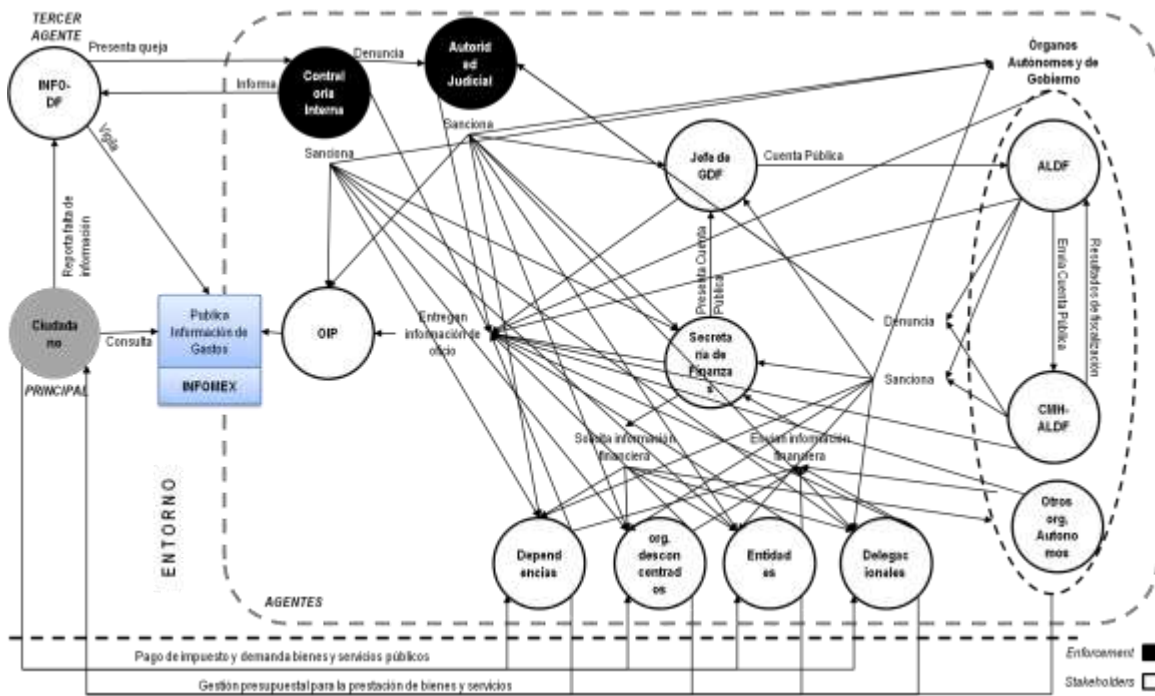
La Ley de TAIDF, establece un modelo de interacción conformado por tres actores: el ciudadano, los agentes gubernamentales y el tercer agente que el INFO-DF. Como ocurre en las etapas presupuestarias que se han revisado en este trabajo, observamos nuevamente que la constelación de agentes gubernamentales es compleja. En esta constelación de actores el Jefe de Gobierno del DF, la Secretaria de Finanzas, la ALDF, la CMH y los Órganos de Control Interno son *stakeholders* relevantes en la elaboración y dictaminación de la Cuenta Pública; en tanto que la Contraloría cuenta con la atribución y las facultades para distribuir incentivos selectivos frente al incumplimiento de las obligaciones para transparentar la gestión.

Bajo este esquema, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la transparencia de la gestión pública se limita a informar del cumplimiento de las disposiciones institucionalizadas mediante los instrumentos hacendarios y de fiscalización. Este esquema de *accountability* es insuficiente porque sus instrumentos no sirven para conocer el efecto de las decisiones gubernamental sobre las condiciones de vida de los ciudadanos.

²⁷⁹ Véase artículo 29 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF.

²⁸⁰ Véase artículo 19 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la ALDF.

Esquema 13. Modelo de interacción para la transparencia de la gestión en la fiscalización



Fuente: Elaboración propia.

Cabe hacer notar que en esta etapa presupuestal nos encontramos en dos fases, la de Control que se realiza de manera sistemática durante el ejercicio fiscal y la cual permite conocer los datos agregados de las erogaciones que se han realizado, pero no la vinculación entre las prioridades sociales definidas en la planeación estratégica, ni tampoco el efecto del gasto en la atención de esas prioridades. La otra fase corresponde a la fiscalización del gasto agregado a nivel local, en un proceso de fiscalización que tarda dos años en arrojar el gasto público en la entidad, y durante el cual resulta imposible transparentar la gestión que realizaron tanto los agentes ejecutores del gasto como la gestión que realiza el agente fiscalizadores, porque en este periodo la información que se maneja es restringida.

El arreglo institucional para transparentar la gestión, obliga a las organizaciones públicas, políticas o sociales que ejerzan recursos públicos, a informar sobre los estados financieros y balances generales, así como los informes de las auditorías y revisiones, en donde se señalen: a) los resultados de las auditorías concluidas, b) el número y tipo de auditorías a realizar; c) el número total de observaciones determinadas en los resultados de auditoría por cada rubro sujeto a revisión y las sanciones o medidas correctivas impuestas; y d) el seguimiento de los

resultados de auditorías y el total de las aclaraciones efectuadas. Además, los dictámenes de cuenta pública así como los estados financieros y demás información que los órganos de fiscalización superior utilizan para emitir dichos dictámenes.²⁸¹

Particularmente, la Ley de TAIDF obliga a los órganos de control de la gestión pública y el órgano técnico de fiscalización a proporcionar, mediante *solicitud de parte*, los resultados de las auditorías concluidas al ejercicio presupuestal que de cada sujeto obligado realicen, y en donde deberá aclarar en qué etapa del procedimiento se encuentra y los alcances legales.²⁸² Por su parte, los *Entes Públicos* deberán proporcionar a los solicitantes, la información sobre las solventaciones o aclaraciones derivadas de las auditorías concluidas.

Dada la naturaleza de la transparencia presupuestal, el ciudadano no se contempla como un stakeholder, ya que su participación se restringe al de contribuyente y sólo puede acceder a la información financiera sobre los ingresos, cuando se han cumplido las etapas decisorias del proceso. Más aun, el ciudadano no puede acceder a la información relacionada con los procesos de responsabilidad de los funcionarios ni de los evasores fiscales, pues en estos últimos se rigen por una lógica procedimental con *fallas de la información*.

El problema de información asimétrica está presente en este modelo de interacción pues aun cuando se cuentan con mecanismos de control y de validación de la información, la distancia que existe entre los *agentes ejecutores de gasto* y los *agentes fiscalizadores*, es grande y en el camino, la estandarización de la información simplifica el análisis de los datos financieros aunque propicia la pérdida de datos técnicos y detalles sobre el ejercicio presupuestal.

Recapitulando parte del análisis que se ha realizado sobre el modelo de interacción para la transparencia de la gestión presupuestal, es preciso señalar algunos **aspectos generales** que están pendientes sobre al problema institucional de la asimetría existente entre las atribuciones y las facultades del INFO-DF.

Como se ha venido señalando en este análisis institucional, la Ley de TAIDF establece como mecanismos de transparencia gubernamental a *la información de oficio que los entes obligados tienen que publicar en sus portales de internet*. Para vigilar el cumplimiento de las obligaciones administrativas de la transparencia en la gestión pública, la Ley de TAIDF

²⁸¹ Véase artículo 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

²⁸² Véase artículo 27 de la Ley de TAIDF.

faculta a la OIP para recabar, publicar y actualizar la información pública de oficio²⁸³ a partir del sistema de Información que haya establecido el *Comité de Transparencia*, quien vigila que la operación del sistema se ajuste a la normatividad aplicable y en su caso, tramite los correctivos que procedan.²⁸⁴

El *ciudadano* (Principal) tiene la posibilidad de denunciar ante el *INFO-DF*, cualquier violación a de las obligaciones administrativas que se definen en el arreglo institucional sobre la transparencia. Ante estas denuncias, el *INFO-DF* analiza si procedente para emite una *resolución* en la que ordene a los agentes obligados a tome medidas necesarias para garantizar la publicidad de la información de oficio²⁸⁵ y paralelamente informa a los *órganos de control interno* para que desahogue los procedimientos que correspondan.

Igual como ocurre con el *acceso a la información*, en la *transparencia de la gestión*, el diseño institucional otorga la atribución de *enforcement* al *INFO-DF* pero sus facultades no le permiten distribuir incentivos selectivos; su rol institucional es la de un *stakeholder* capaz de atender las denuncias ciudadanas, emitir *opiniones y recomendaciones* sobre la información que las agencias obligados deben publicar y mantener actualizada. Para ejercer esa facultades asignadas, el *INFO-DF* ha diseñado y aplicado indicadores de desempeño que permitan evaluar tan sólo el cumplimiento de las obligaciones administrativas de publicar la información de oficio y el cumplimiento de las recomendaciones que realiza; además puede realizar visitas de inspección periódicas para implementar mecanismos de observación que le permitan a la población hacer uso de la transparencia de la gestión para vigilar y evaluar el desempeño de las organizaciones.²⁸⁶

En el *Cuadro 10* se exponen los resultados agregados por tipo de ente (órgano) durante el periodo 2008-2010. Cabe hacer notar, que los promedios estadísticos que ofrece el *INFO-DF*, no distinguen las obligaciones por área temática, por lo que no se cuenta con información sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia presupuestal; pero además, este

²⁸³ Véase artículo 58 de la Ley de TAIDF.

²⁸⁴ Véase artículo 61 de la Ley de TAIDF.

²⁸⁵ Véase artículo 14 de la ley de TAIDF.

²⁸⁶ Véase artículo 71 de la Ley de TAIDF.

panorama general sacrifican las particularidades de las agencias que pueden tener un coeficiente próximo al 100.²⁸⁷

Cuadro 10. Índice de cumplimiento de obligaciones de transparencia de los portales de internet de los órganos del Distrito Federal entre 2008 y 2010

ÓRGANO	AÑO	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)
Administración Pública Central		79.83	90.69	83.81
Desconcentrados y Paraestatales		64.43	83.15	79.85
Delegaciones Políticas		69.59	79.04	77.62
Órgano Judicial		89.82	97.61	94.70
Órgano Legislativo		90.90	93.65	90.20
Órgano Autónomo		77.91	97.01	85.61
Partidos Políticos		43.4	83.30	86.60
PROMEDIO TOTAL		71.32	85.87	81.32

Fuente: Elaboración propia con base en los datos sobre el Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia de los Portales de Internet, que elabora el INFO-DF

NOTA: Los promedio de cada organismo se han calculado con base en los datos desglosados, y el promedio total es proporcionado por el INFO-DF. Los promedios calculados para 2008 es con base a la evaluación diagnóstica que realizó el instituto.

Como se puede observar, existe un comportamiento irregular en cuando al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, con respecto a los coeficientes de la lógica vertical (año) y horizontal (órgano) de la tabla. La evaluación diagnóstica del 2008, demuestra que los partidos políticos cumplieron a penas con el 43.4% de sus obligaciones de transparencia, en contraste con el Órgano Legislativo que cumplió con el 90.9%; una situación distinta se presenta durante el 2009 y 2010, cuando el órgano judicial, sin mantener una constancia en su coeficiente, ha sido el órgano mejor evaluado, mientras que las delegaciones durante esos dos años, han mantenido el coeficiente más bajo. En términos generales, de 2007 a 2008 mejoró el índice cuantitativo sobre transparencia pública en el DF, pero de 2009 a 2010, se registró un retroceso en el cumplimiento de las obligaciones.

El ámbito de incidencia del *INFO-DF* en los órganos de gobierno (distinto al ejecutivo local) y los órganos autónomos, es aun más limitada, pues ahí sólo puede realizar *observación*, ya que estos llevan a cabo la verificación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia mediante la estructura organizacional que definan. En el caso de los *partidos* y las *agrupaciones políticas* locales, el *INFO-DF* también está limitado, pues en esos casos es el

²⁸⁷ Para más detalles véase http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=514

Instituto Electoral del Distrito Federal quien se encarga de vigilar la transparente en la gestión de los recursos públicos y la publicación de las auditorias al concluir el procedimiento de fiscalización.²⁸⁸

En consecuencia, la distribución de incentivos selectivos negativos ante el incumplimiento de las obligaciones administrativas sobre la transparencia en el Distrito Federal, no le corresponde al *INFO-DF*, sino a los *órganos de control interno* o en un caso extremo a los *tribunales en materia administrativa*. Nuevamente, la *exhibición pública* es el único mecanismo con el que cuenta el *INFO-DF* para garantizar lograr transparencia la gestión de públicos, exhibición periódica que se deriva de los resultados de la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los portales de internet de las autoridades locales, entidades y partidos políticos, dejando fuera a los otros agentes obligados que perciben recursos del erario público.

Las infracciones que generan responsabilidad administrativa de los servidores públicos por la omisión o irregularidad en la publicación o actualización de la información; así como la falsificación, daño, sustracción, extravío, alteración, negación, ocultamiento o destrucción de datos, archivos, registros y demás información que posean los entes públicos, son sancionadas por los órganos de control interno de los agentes obligados, y los tribunales.²⁸⁹

Hasta aquí se ha visto en el contexto político del Distrito Federal, se encuentran prácticas heredadas del régimen hegemónico que concluyó con la transición partidista en 2000, de ahí que el problema político sea hacer transparente la gestión de los recursos públicos a partir de Ley de TAIDF que es un arreglo institucional que reconoce actores y establece modelos de interacción, la cual se inserta en la compleja red de instituciones presupuestales y de Archivo en el Distrito Federal.

El análisis sobre el arreglo institucional de la transparencia de la gestión y el acceso a la información presupuestal en el Distrito Federal de 2008, se ha vinculado con los procesos más generales que ordenan las actividades de la hacienda local, y en donde se identifican las recurrentes cadenas agencia-principal y los inherentes problemas de información asimetría y acción colectiva (cooperación) presentes en la etapa de planeación de la gestión,

²⁸⁸ Véase artículo 19 y 31 de la Ley de TAIDF.

²⁸⁹ Véase artículo 93 de la Ley de TAIDF.

programación-ejecución de los ingresos y egresos y en la fiscalización. Esta situación hace de la transparencia y el acceso a la información un mecanismo transversal que se enfoca a los documentos oficiales con valor para la gestión, y de estos, los que no estén clasificados como información restringida.

Respecto a los objetivos de la Ley de TAIDF, el arreglo institucional es insuficiente. La Ley de TAIDF provee procedimientos genéricos sobre el acceso a la información, para los recursos de revisión y para la catalogación de la información documental, y de un listado de información de oficio, que configuran las obligaciones administrativas de la transparencia de la gestión, los cuales dan rumbo y orientación para que el *ciudadano* pueda tener acceso a la información gubernamental. Sin embargo, aun cuando hay obligaciones generales, las obligaciones específicas son asimétricas para los órganos de gobierno y autónomos, y la inexistencia, como sujeto obligado, de las organizaciones sociales que ejercen recursos públicos.

Como se observa en la vinculación de la transparencia y acceso a la información con las instituciones presupuestales y la gestión de archivos, la Ley de TAIDF no optimiza la participación comunitaria en la toma pública de decisiones, ni en la evaluación de las políticas públicas, en consecuencia, la información no cumple con su papel de *answerability* ni favorecer la rendición de cuentas ni la evaluación del desempeño de los sujetos obligados.

Además este arreglo institucional carece de un esquema particular de *accountability*, pues este análisis permite develar la debilidad con la que opera el *INFO-DF*, debido a que la Ley de TAIDF le otorga la atribución de vigilar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pero no la de sancionar las faltas. Por otra parte, la generación y publicación de los informes sobre indicadores de gestión (cumplimiento de las obligaciones) que realiza el *INFO-DF*, no tienen ningún carácter vinculatorio con la rendición de cuentas de los agentes gubernamentales, políticos y sociales que ejercen recursos públicos, más aun, porque la acción del instituto se concentra en el ejecutivo local.

A MANERA DE CONCLUSIONES

En este trabajo se ha revisado la importancia que tienen las instituciones políticas en la sociedad democrática actual porque proporciona –menciona O’Donnell– el bien público del orden y transforman el *imperio del poder* en el *imperio del derecho*. Además son un elemento esencial para conformar una democracia de calidad porque contrarrestan las diferencias sociales y económicas, pues propician políticas públicas acordes con el interés social. Por ello, analizar el diseño de una institución política como *normas constitutivas* o *regulativa* implica observar si los valores que en ella se expresan son congruentes con los valores sociales aceptados en un contexto político e histórico específico; además se deben conocer los límites de las relaciones que se formalizan entre los actores, las responsabilidades que distribuye y los incentivos que se establece para incrementar la probabilidad del cumplimiento, con la finalidad de reducir los costos de transacción y agencia, al contar con procesos claros que contribuyan a solución el problema de agencia-principal y la información asimétrica.

Bajo este marco, la pregunta de investigación que se plantea en la parte inicial de este trabajo es si *los mecanismos institucionalizados en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en 2008 transforman las dinámicas de interacción en las cuatro fases presupuestarias que se sustentan en la red de instituciones en Distrito Federal, para garantizar el derecho político a la información pública y las obligaciones administrativas de transparentar la gestión gubernamental*. Para ellos, se ha analizado desde un enfoque metodológico que observa tanto el entono político como los actores y las interacciones que se establecen en el arreglo institucional.

En este trabajo, se identifica la existe de **un problema** de opacidad en la gestión pública que ha fomentado la desconfianza ciudadana y la exigencia por mejorar la administración de los recursos público, que es la parte nodal de la estructura administrativa del gobierno. Esta situación, contraria al **contexto** democrático y de derecho, exige una mayor atención para diseñar instituciones políticas nacionales y locales que retomen los valores sociales y los parámetros ideales que el contexto internacional impone. Ante esto, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Distrito Federal en 2008 es un **arreglo**

institucional, que corresponde al pacto constitucional y que recoge los valores socialmente aceptados, para definir **actores** que posee interés propios y preferencias, a decir, el ciudadano quien es el actor principal y sujeto de derechos; las organizaciones gubernamentales que son agentes obligados a administrar los recursos para proveer bienes públicos y así atender las demandas ciudadanas; y al INFO-DF que es el tercer agente encargado de garantizar el derecho de acceso a la información y la transparencia en la gestión pública local. Este conjunto de actores y sus configuraciones particulares, conforman una **constelación** donde se establecen relaciones para el acceso a información gubernamental, en un marco de obligaciones y derechos que delimitan el **modelo de interacción** institucionalizado.

*La creación de instituciones sobre transparencia y acceso a la información surge como una estrategia para incrementar la confianza ciudadana en el gobierno, tras la falta de disciplina fiscal en las fianzas públicas que llevó a un punto crítico al estado benefactor de la posguerra. En el caso de México, se requería diseñar instituciones políticas para derribar las barreras de la obscuridad gubernamental, atendiendo la tensión entre *lo institucional* y *lo organizacional*, para transformar las rutinas de la burocracia anterior que permanece en funciones y permitir que el ciudadano conozca los procesos gubernamentales.*

El arreglo institucional de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Distrito Federal de 2002 y de 2008, retoma una de las principales demandas y valores sociales que en México y en la capital se han construido desde y con la transición democrática y la sociedad de la información. El arreglo institucional sobre la transparencia y el acceso información presupuestal tiene un carácter transversal que busca articula modelos normativos con diferentes constelaciones de actores, los cuales participan en las etapas de los procesos presupuestarios en el Distrito Federal: planeación de la planeación gestión, en el ejercicio de los ingresos y egresos, y en el control y fiscalización, que se sustentan en una compleja red de instituciones constitutivas y regulativas.

Con el análisis institucional aquí realizado es posible verificar la hipótesis principal, pues si existieran vínculos adecuados entre los mecanismos institucionales de transparencia y acceso a partir de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal de 2008, con el entramado de instituciones presupuestarias que configuran la Hacienda Pública, se contaría con las condiciones formales para transformar los *modelos de conducta* de los

actores. Empero, se ha mostrado que los vínculos existentes son laxos y sin carácter vinculatorio, por lo que no transforman sustancialmente dichos modelos de interacción, pues la transparencia y el acceso a la información son mecanismos tangencial a los procesos presupuestarios lo que propicia que no existen condiciones formales para transformar el modelo de interacción en materia presupuestal, pues además prevalecen espacios alejados del escrutinio público y el ciudadano tiene poca relevancia.

*Los límites formales que se desprenden del arreglo institucional de la Ley de TAIDF hacen de la transparencia y el acceso a la información, en su sentido político, una empresa legítima aunque ambiciosa que se encuentra desprovista de un sentido racional que permita optimizar el nivel de participación ciudadana en la toma pública de decisiones para contribuir con la rendición de cuentas. Ley de TAIDF establece como único mecanismo de transparencia la publicidad de documentos de oficio que reflejan sólo una parte de la *caja negra* que es el gobierno, haciendo de la transparencia algo opaco y sin vinculaciones afirmativa para que el ciudadano haga efectiva la *accountability societal* porque la transparencia de la gestión y el acceso a la información se da sobre los documentos y archivos oficializados que dan cuenta de las decisiones ya tomadas, desapareciendo cualquier posibilidad de cambiar la acción gubernamental.*

El diseño institucional de la transparencia y el acceso a la información presupuestal en el Distrito Federal asume los umbrales de incertidumbres son una característica del ejercicio del poder, por ello considera límites formales. Entre esos límites instituciones establecidos por la Ley de TAIDF encontramos que no cualquier documentos, archivos o registros en posesión de los agentes gubernamentales y sociales son susceptibles de ser transparentado y accesibles, por ello existe un primer vínculo institucional con el Sistema de Archivo regulado por la Ley de Archivo del DF, restringiendo la transparencia y el acceso a la información presupuestal al patrimonio documental registrado. Aunado a lo anterior, la Ley de TAIDF también establecer la figura de información reservada y restringida, entre la que se encuentran los datos personales y los documentos de asesoría que forman parte del proceso de toma de decisiones, así como la información referente al secreto fiscal y de los procesos judiciales en ejecución.

El análisis realizado permite concluir que el diseño institucional no es eficiente, pues el modelo de interacción del *acceso a la información* permite observar que el ciudadano aun

cuando es visto como el *principal*, se desvanece en la media que avanza el proceso del *recurso de revisión*, mientras que en la dimensión de la *transparencia* de la gestión presupuestal, no existe. *En este sentido, la Ley de TAIDF, no cuenta con mecanismos efectivos que permitan al ciudadano evaluar el desempeño presupuestal de las agencias y los agentes, mucho menos participa en los procesos de toma de decisión y rendición de cuenta.*

Aun cuando Ley de TAIDF obliga a las agencias –en especial los que conforman al ejecutivo local– a informar sobre la relación que guardan los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos con el programa general de desarrollo, sin embargo, este mecanismo también resultar laxo y sin profundizar pues las etapas presupuestarias se encuentran desfragmentadas y hacen imposible que el ciudadano cuenta con información adecuada sobre la relación planeación-gasto-resultados.

Por otra parte, el diseño institucional sobre la transparencia de la información en el Distrito Federal, determina obligaciones generales en materia presupuestal, pero no específicas a partir de la razón social de las agencias que ejercer recursos públicos. La Ley de TAIDF distribuye obligaciones generales que tienen que ser observadas por todo sujeto que ejercen recursos públicos, pero en lo particular, aun cuando distingue obligaciones en materia presupuestal, no establece una relación con la función social que le corresponde al Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Órganos Político-administrativos, Autoridades electorales y Órganos Autónomos. Más aun, este diseño institucional carece de controles adicionales para los agentes que se encuentran más allá de la estructura gubernamental, pues su principal foco de atención es Ejecutivo Local, por ello, la lista de sujetos obligados sobre la cual opera el INFO-DF, omite a los sindicatos, asociaciones civiles o algún otro tipo de organización no gubernamental. En consecuencia con lo anterior, la actuación del INFO-DF se ve limitando ya que la propia Ley no le otorga mecanismos de control directo sobre el manejo de los recursos públicos que realizan esas organizaciones, quedando únicamente los controles indirectos.

Así pues, se verifica que este diseño institucional, propicia la publicación de la *información presupuestal*, la cual, en un sentido normativo, forma parte de un esquema amplio de *accountability fiscal*. Pero no ofrece mecanismos efectivos para que el ciudadano pueda incidir en el cumplimiento de las obligaciones administrativas sobre la transparencia de la gestión y acceso a la información presupuestal. En consecuencia, se constata que la

transparencia y acceso a la información es acto simulado donde se desdibuja el esquema de control legal del poder político desde la sociedad, es decir, de *accountability horizontal societal*.

Como hipótesis secundaria de este trabajo se plantea que al ser la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal del 2008 una institución política debiera contar con un esquema de *enforcement* que haga cumplir el arreglo institucional, para que sea socialmente eficiente, sin embargo, al no existir ese esquema, nos encontramos frente a una simulación, con acciones cosméticas, que no contribuye con el esquema de *accountability societal*.

Uno de los puntos críticos que se observa en este análisis es la inexistencia de un enfocement que distribuya incentivos selectivos. La Ley de TAIDF, tiene entre sus objetivos favorecer la rendición de cuentas, contribuyendo con la generación y publicación de información sobre los indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de los sujetos obligados, sin embargo, aun cuando este diseño institucional define faltas que constituyen responsabilidad administrativa, y atribuye la responsabilidad al INFO-DF para vigilar el cumplimiento de las disposiciones; no otorga facultades para que esta agencia distribuir incentivos selectivos negativos. Además, la atribución de vigilante está restringida a la esfera del ejecutivo local, porque los otros órganos de gobierno, órganos autónomos, partidos políticos y organizaciones sociales que operan con recursos públicos son vigilados por otras instancias; mientras que los consejos de planeación así como los consejos consultivos, que no ejercen recursos públicos pero si tienen facultades decisoras que inciden en la gestión pública, no son sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.

La virtud que se observa en el diseño institucional de la Ley de TAIDF es que se finca en la cooperación y el compromiso de los actores, pero adolece de incentivos positivos y negativos. La Ley de TAIDF parte de la premisa elemental donde el ciudadano es *principal* y los burócratas y las dependencias son agentes y agencias, por lo tanto, existe un acuerdo sobre el interés superior del primero y el compromiso de los segundos para transparentar la gestión gubernamental. Logar concretar el modelo de interacción de la transparencia y el acceso a la información que obliga a *informar sobre el manejo de los recursos públicos* (informes de avance programático presupuestal, de cuenta pública y los resultados de las auditorías internas

y externas) implica asumir un largo y complejo proceso de internalización del principio de máxima publicidad que hagan compatible lo *institucional* con lo *organizacional*. Por ello, se ha parten de la cooperación para construir una curva de aprendizaje que haga eficaz el flujo de información según las obligaciones institucionales, sin embargo, la experiencia empírica ha demostrado que persiste la tendencia a la opacidad y el compromiso con la transparencia no es constante, por lo que hace falta incorporar incentivos selectivos.

Pero más allá de las restricciones formarles, también existen situaciones contextuales que configuran restricciones indirectas en el acceso a la información. La Ley de TAIDF reconoce a la *información* como un *bien de dominio* público, pero existen restricciones indirectas que afectan los límites formales que se han institucionalizado.

Parte de las restricciones indirectas sobre la transparencia y el acceso a la información se debe a que los hacedores de las *instituciones política pierden de vista las brechas digitales, socioeconómicas y geográficas que caracterizan el espacio y el momento histórico.* En la actualidad se reconocen las ventajas del uso y aprovechamiento de las *Tecnologías de la Información y Comunicación* (TIC) porque reducen los costos de agencia y su acceso propicia un aumento en la competitividad y productividad al incrementar la eficiencia en la toma de decisiones (Mariscal, et al: 2008).²⁹⁰ Las leyes federales y estatales sobre la Transparencia y el Acceso a la Información en México, y en especial la del Distrito Federal que aquí se analiza, contempla como principal herramienta de transparencia, la información disponible en los portales de internet de los entes, siendo un indicador que permite evaluar el cumplimiento de las obligaciones administrativas. Sin embargo, no toma en cuenta que en México, en 2008 tan sólo el 21% de la población eran usuarios de internet, de los cuales, ente el 27 y el 42% acceden a las TIC mediante servidores públicos,²⁹¹ y en el caso del Distrito Federal, para 2010, como lo dio a conocer la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI), el 11.8% de los habitantes de la ciudad son usuarios de internet, con una penetración de 43.7%.²⁹²

²⁹⁰ Para más detalles, véase Mariscal, Gil-García y Aldama (2008). *Políticas de acceso a tecnologías de la información: El caso de e-México*. Documentos de Trabajo Número 215. México D. F. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

²⁹¹ De acuerdo con los Indicadores del desarrollo mundial, del Banco Mundial, en 2008 el 24% de la población mundial eran usuarios de internet, y para 2009 la cifra creció a 27.1%.

²⁹² El estudio que realiza Mariscal, Gil-García y Aldama (2008), revela que en 2006 el 27.9% de los habitantes de la Ciudad de México eran usuarios de internet. Sin embargo, cabe señalar este estudio toma en cuenta la

Ahora bien, como concluye Mariscal, Gil-García y Aldama (2008), en su estudio sobre políticas de acceso a tecnologías de la información en México, sin importar el grupo social al que se pertenezca, las personas destinan un bajo porcentaje de sus ingresos a telecomunicaciones, por lo que las *herramientas de la transparencia de la gestión administrativa y presupuesta*, que establece la Ley de TAIDF es una buena aspiración aunque potencialmente hablando sólo está al alcance de los usuarios de Internet, de los cuales no todos pueden compartir el interés por los asuntos públicos y por la información disponible.

Al abordar la información como bien público se señaló que existen limitaciones cognitivas y técnicas que restringen su acceso. Institucionalmente se han establecido métodos de *racionalidad en el suministro* de la información pública, tal como (1) *la tasa de uso o sistema de precios* para cubrir los gastos de operación que se derivan de la utilización de personal, de medios electrónicos o impresos. También se ha planteado (2) *la provisión uniforme*, mediante la cual se pone a disposición general un determinado cumulo de información sobre la gestión pública lo cual es llamado transparencia gubernamental. Por último, también ha aplica el método de (3) *la cola*, al fijar un tiempo perentorio que media entre la solicitud de acceso a la información que realiza el ciudadano y la entrega de la información por parte de la agencia gubernamental, pagando el costo del bien público con el *tiempo de espera*.

El suministro de la información gubernamental también se enfrenta a otras restricciones contextuales. Aunque la Ley de TAIDF no obliga a los ciudadanos a demostrar el interés legítimo que motiva la solicitud realiza, las *estadísticas sobre el perfil de las personas que ejercen su derecho de acceso a la información* en el marco de esta ley, permite constatar que el ejercicio de este derecho está concentrado en un sector socio-demográfico específico que – en teoría– sabe que puede ejercer su derecho y tiene la capacidad de comprender el contenido de la información documental que maneja el gobierno. Respecto al nivel educativo de los solicitantes de acceso a la información se observa una tendencia constante, más del 60% de los peticionarios cuentan con estudios de licenciatura, en contraste, el 0.5% (o menos) de los solicitantes señalan no tener estudios.²⁹³

penetración del internet, como lo realiza a AMIPCI. Sobre el estudio de 2010, véase <http://www.e-2box.com/datos/Habitos2011AMIPCIPrensacomprimida-0010959001305646317OB.pdf>

²⁹³ El número de solicitudes de información pública con datos sobre el perfil del solicitante no corresponde con el total de solicitudes recibidas debido a que se trata de información proporcionada de manera opcional por el solicitante.

Con respecto a la ocupación de los solicitantes, la tendencia a variado, aunque son empleados/obreros y Académicos/estudiantes quienes realizan al redero del 50% de las solicitudes, sin embargo, hay destaca que pertenecen a Asociaciones políticas, mientras que los solicitantes que pertenecen a ONG o que se dedican al hogar, realizan el menor número de solicitudes de acceso a la información; y mención especial requiere las solicitudes que realizan personas ocupadas en medios de comunicación porque pasaron de representar el 14.5% en 2008, al 1.2% en 2010.²⁹⁴

Cuadro 11. Perfil de los solicitantes de acceso a la información en el DF

	2008		2009		2010		PROMEDIO	
	Solicitudes	%	Solicitudes	%	Solicitudes	%	Solicitudes	%
NIVEL DE ESTUDIOS								
Estudios de licenciatura	607	61.3	3,187	60.9	3,903	60.8	7,697	61
Sin estudios	2	0.2	24	0.5	33	0.5	59	0.4
OCUPACIÓN								
Empleado u obrero	897	36.7	1,512	19.2	1,316	21.1	3,725	25.63
Académico/ estudiante	257	10.5	2,380	30.2	1,781	28.5	4,418	23.06
Hogar	59	2.4	330	4.2	225	3.6	614	3.53
ONG	103	4.2	191	2.4	194	3.1	448	3.23
Asociaciones Políticas	32	1.3	83	1.1	74	1.2	189	1.16
Medios de comunicación	355	14.5	314	4.0	213	3.4	882	7.3

Fuente: Elaboración con base en datos del sistema de información estadística sobre el acceso a la información del INFO-DF

Esta situación permite reforzar la premisa de que la transparencia y el acceso a la información están restringidos a un sector determinado de ciudadanos que logran tener algún tipo de beneficio directo. Como se puede constar de manera cuantitativa, no todos los ciudadanos tienen acceso a los medios digitales empleados para transparentar la gestión gubernamental, y de aquellos que usan las TIC's, de estos usuarios, los interesados en acceder y conocer la información gubernamental se reduce aun más. Pero más allá del espectro de usuarios de TIC's, también tenemos que observar una incapacidad técnica, pues no todos los ciudadanos cuentan con los conocimientos y habilidades necesarias (no especialidad) para saber en principio qué información sobre la gestión presupuestal está disponible, cómo interpretar el contenido y el lenguaje gubernamental, y lo más importante, para qué les sirve acceder a dicha información.

²⁹⁴ Sobre este perfil, es importante enfatizar que propósito de este trabajo, al ofrecer estos datos, no es para indagar sobre las cuadas que motivan las solicitudes de acceso a la información, por sector de ocupación, pero estos datos permiten visualizar, como se menciono antes, que ejercicio del derecho de acceso a la información se encuentra concentrado en sectores específicos.

Por lo anterior, se considera necesario:

1. Reconsiderar el objeto de la Ley de TAIDF para hacerlos congruentes con los alcances reales de los mecanismos institucionalizados de transparencia y acceso a la información pues reducir la brecha existente entre estos elementos. En esta labor se tiene que construir esquemas adecuados que transformen los modelos de interacción presupuestarios para lograr una mayor congruencia entre los institucional y lo organización.
2. Se requiere hacer congruentes las atribuciones del INFO-DF con las facultades que se le asignan, principalmente para hacer de este agente *enforcement* que sí garantice el cumplimiento del arreglo institucional y se contribuye la *anwarebility*.
3. Es preciso ampliar en ámbito de acción del INFO-DF para que este incida tanto en las agencias gubernamentales del ejecutivo local, en los órganos de gobierno, organizaciones políticas y sociales que manejan recursos públicos.
Si se mantiene restringida la acción del INFO-DF, se debe debatir sobre la pertinencia de asignar sus atribuciones y funciones a instancias administrativas y de supervisión ya existente, como se planteo durante los foros de 2001, es decir, a los órganos de control internos o en su caso a los órganos defensores de derechos humanos.
4. Es necesario retomar los *fallos de la información* para lograr un diseño institucional eficiente que no asfixie el ejercicio del poder pero que si lo transforme, haciendo de los mecanismos de transparencia y acceso a la información un esquema de *accountability societal*, para reducir el problema de agencia-principal y costos de transacción.

No obstante, se debe recuperar la experiencia de estos 10 años de transparencia y acceso a la información, sobretodo porque se ha logrado avanzar significativamente en la cooperación de las agencias y organismos sociales. La curva de aprendizaje adquirida es importante para ir más allá del ensayo y error y lograr una *accountability* sobre la gestión que se realizara para lograr los objetivos sociales.

Sería un error negar el avance democrático en México, pues la institucionalización de las leyes en materia de transparencia y acceso a la información es un avance en la consolidación de la democracia. En un sentido *procedimental* de democracia, el avance es significativo, pero en un sentido de *calidad* democrática, no basta con la institucionalización pues se debe ir más allá y

atender aquellos aspectos contextual que afectan la probabilidad de que el ciudadano promedio decida ejerza o no sus derechos. En la medida que esa probabilidad aumente, la calidad de la democracia aumentara. Por lo anterior, es posible afirmar que la institucionalización de la Ley de TAIDF es una contribución a la democracia, sin embargo, las situaciones contextuales que en la práctica hacen restrictivo el ejercicio de este derecho, afecta la calidad democrática pues hace patente la falta de condiciones para que el ciudadano desarrollar sus conocimientos y habilidades y su interés en la transparencia y el acceso a la información.

Queda pendiente analizar en qué medida el actual diseño institucional de la transparencia y el acceso a la información presupuestal en el DF, ha permitido disminuir los actos de corrupción y los abusos de autoridad a partir de la amenaza psicológica de la vigilancia, así como la incidencia que ésta ha tenido en los procesos de toma de decisión presenten en los ámbitos gubernamentales de la presupuestación. Del mismo modo hace falta evaluar la calidad y confiabilidad de la información que desde este diseño se ha hecho pública, pues como se ha visto en este trabajo, los indicadores de evaluación miden únicamente las cantidades de información documental que se ofrecen, pero no las cualidades de ésta.

También habrá que reflexionar sobre el sentido práctico que se le puede dar a la transparencia y el acceso a la información, en particular sobre la viabilidad de permitan superar la tiranía *ex-post* de los documentos y arriesgar en la apertura de los procesos de toma de decisión, con mecanismos reales que pueden ser empleados por el ciudadano para que cumpla su rol de *principal*, dejando de ser un espectador, es decir, asumir el reto de encontrar el justo medio que permita ejercer el derecho de acceso a la información para mejorar la gestión.

BIBLIOGRÁFICA

Ackerman, John (2006) “Sociedad civil y rendición de cuentas” en *Elecciones y ciudadanía en el DF*. México, D.F.: IEDF, Colección Sinergia Núm. 6. Pp. 13-32.

_____. (Coord.) (2008). *Más allá del acceso a la Información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México: Siglo XXI Editores.

Ackermann, Jonh y Sandoval, Irma. (2009) *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Cuadernos de transparencia No. 7. México: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información.

Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de licitación pública que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de licitación pública. 7 de abril de 1997.

Alesina, Alberto y Perottu, Roberto. (1996) “Fiscal Discipline and the budget porches” en *The American Economic Review*. Mayo. Pp. 401- 407.

Álvarez Arredondo, Ricardo. (2002) *Las reformas políticas de la ciudad en Historia de las formas de gobierno de la Ciudad de México*. Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados / LVIII Legislatura, Congreso de la Unión, México D.F. Pp. 108-120.

Amparo Casar, María (2001) “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México” en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández (compiladores), Benito *Lecturas sobre cambio político en México*. México, D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fondo de Cultura Económicas. Pp. 41-78.

Arellano Gault, David. (2008a) “Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las “fallas de transparencia”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 40, febrero de 2008. Caracas, Venezuela.

_____. (julio-agosto de 2007b). “Una cuestión de confianza Retos e instrumentos para una reforma del Estado en América Latina” en *Nueva Sociedad*. Democracia y política en América Latina, No. 210. Buenos Aires, Argentina. Pp. 96-109.

_____. (sep.-dic. 2007a) “Fallas de la transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas” en *Convergencia* año/vol. 14, número 045. Universidad Autónoma del Estado de México: Toluca, Estado de México, México. Pp. 31-46.

Arriaga Concha, Enrique (2001) *Finanzas Públicas de México*. México, D. F.: Instituto Politécnico Nacional.

Artículo 19 (1996) *Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información*. Serie de Estándares Internacionales. Versión en Español. Londres, Inglaterra: Artículo 19.

Ayala Espino, José (2005). *Economía del Sector Público Mexicano*. México: Grupo editorial esfinge- facultad de economía UNAM.

_____. (2004) *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. México, D.F.; Miguel Ángel Porrúa.

Banco Mundial (1997) *Informe sobre desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*. (Resumen) E.U.A., Washington, Banco Mundial.

_____. (2002) *Informe sobre desarrollo mundial 200: Instituciones para el mercado*. (Resumen) E.U.A., Washington, Banco Mundial.

Barreda, Alexis (2010a) *Accountability y calidad de la democracia en América Latina: un análisis comparado*. Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Toronto, Canadá, del 6 al 9 de octubre de 2010.

_____. (2010b) “La qualitat de les democràcies llatinoamericanes” en *VIA Revista del Centre D’Estudis Jordi Pujol*. Catalunya, España: Pp. 14-29.

Bellver, Ana (2007) *Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio Institucional*. Caracas Venezuela: Revista CLAD Reforma y Democracia No. 38.

Bobbio, Norberto (1996) *El futuro de la democracia*. México D. F.: FCE.

_____. (2005). *Estado, gobierno y sociedad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Bodenheimer, Edgar (2007). *Teoría del Derecho*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Carbonell, Miguel; Moguel, Sandra y Pérez Portilla, Karla (compiladores) (2002) *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Textos Básicos*. México, D. F.: CNDH, Porrúa Hermanos.

Carpizo, Jorge; y Villanueva, Ernesto (2001) “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México” Valdés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*. Tomo III. México D. F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pp. 77-102.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (2006) *Ramo 39, Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas, (PAFEF)*. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006 No. 17. México D.F. Cámara de Diputados.

CEPAL-GTZ (2000) *Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso en Bolivia*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Concha Cantú, Hugo A.; López-Ayllón, Sergio y Tacher Epelstein, Lucy (coordinadores). (2005). *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM). Serie Doctrina Jurídica. Núm. 193.

Crespo, José Antonio. (2006) *Para entender El Estado*. México. D. F.: Nostra Ediciones.

Dahl, Robert (1991) *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México D. F.: CONACULTA-Alianza Editorial.

_____. (1999) *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid, España. Taurus.

Del Águila, Rafael; De Gabriel, José Antonio; García Guitián, Elena; Rivero, Ángel; y Vallespin, Fernando. *La democracia en sus textos*. Manuel de Ciencias Sociales, el libro universitario. Madrid, España: Alianza Editorial.

Del Castillo, Arturo. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. Documento de trabajo No. 44. México. CIDE.

Deutsche Gesellschaft Für Technishche Zusammenarbeis (Gtz). Santiago, Chile, 2000.

Díaz, Elías y Ruiz, Miguel Alfonso (eds.) (1996). *Filosofía política II. Teoría del Estado*. Enciclopedia Iberoamericana de filosofía, EIAF, Vol. 10. Madrid España: Trotta.

Dresser, Denisse, (1996) “Muerte, modernización o metamorfosis del PRI: neoliberalismo y reforma partidaria en México” en María Lorena Cook, Kevin J. Middlebrook y Juan Molinar Horcasitas (eds.) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*. México, D. F.: Cal y Arena.

Emanuel Korstanje, Maximiliano. (2007) “La democracia y sus supuestos: una perspectiva comparativa entre los conceptos de democracia procedimental y estructural”. En *Revista Estudios Sociales*. Junio-diciembre año/vol. XV, núm. 030 Universidad de Sonora, Hermosillo, México. Pp. 45-78.

Escobedo, Juan Francisco (otoño-invierno 2002) “Movilización de opinión pública en México: Caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Acceso a la Información Pública” en *Revista Iberoamericana de comunicación*. Núm. 3. México, D. F.: Universidad Iberoamericana. pp. 39-65.

- Faya Viesca, Jacinto. (2008) *Finanzas Públicas*. México D. F.: Editorial Porrúa.
- Fenichel Pitkin, Hanna (1985) *El concepto de representación*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Fernández Santillán, José F; Escalante Gonzlbo, Fernando; et al. (2001) *Análisis y perspectivas de la Reforma Política del Distrito Federal*. México D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Flores Alonso, María de Lourdes (Mayo 2003) *Reforma del Estado y Reforma Administrativa*. México D. F. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura.
- Fukuyama, Francis. (1996) *Confianza (trust)* Buenos Aires, argentina: Atlántida.
- Garza Mercado, Ario. (1996) *Manual de técnicas de investigación para estudiantes de ciencias sociales*. México D. F.; El Colegio de México.
- González Casanova, Pablo. (1986) *La democracia en México*. México, D. F.: Era.
- González Uribe, Héctor. (2004) *Teoría Política*. México D. F.: Editorial Porrúa.
- Gudiño Quezada, Saideé; Martínez Vilchis, José; Patiño, Juan Carlos. (2010) “Evaluación crítica al acceso a la información pública en el Estado de México en *Espacios Públicos*, núm. 28, pp. 8-28 Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Guerrero Ampara, Juan Pablo y Sánchez de la Vega, Rodolfo. (Mimeo) *Consideraciones sobre la transparencia en el gasto Público en México*. México D.F.: CIDE.
- Guerrero, Juan Pablo y Madrid Sánchez de la Vega, Rodolfo. (2002). *Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México*. México: CIDE Programa de Presupuesto y Gasto Público.
- Held, David (2002) *Modelos de democracia*. Madrid. España. Alianza ensayos.
- Heller, Hermann (2002). *Teoría del Estado*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Heredia, Blanca. “Estructura política y reforma económica: el caso de México” en Elizondo Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández (compiladores), Benito *Lecturas sobre cambio político en México*. México, D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Fondo de Cultura Económicas. Pp. 175-226.
- Hernández Baqueiro, (coord.) (2006) *Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicano*. México D. F.: IFAI-CMF.

Hobbes, Thomas. (2006) *El leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

IFAI (2004) *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Jellinek, Jorge. (1956) *Teoría General del Estado*. México D. F.: Editorial Continental.

Kant, Emmanuel (1978) *Principios Metafísicos de la doctrina del Derecho*. México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Kelsen, Hans (2005), *Teoría General del Estado*. México, D. F.: Ediciones Coyoacán.

Locke, John. (2003) *Segundo ensayo sobre gobierno civil*. Buenos Aires, Argentina: Editoriales La página/Losada.

López-Ayllón, Sergio (1984). *El derecho a la información*. México: Miguel Ángel Porrúa.

_____. (2006) *Democracia, transparencia y constitución: una propuesta para un debate necesario*. México D. F.: UNAM.

López-Ayllón, Sergio y Arellano Gault, David (coord.) (2008) *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*. México D. F.: UNAM-IIIJ.

Luna Pla, Issa y Ríos Granados, Gabriel (2010) *Transparencia, acceso a la información tributaria y el Secreto Fiscal. Desafíos en México*. México, D.F., UNAM-IFAI.

Majone, Giandomenico. (2005) *Evaluación, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*. México D. F.; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica.

Machinea, José Luis y Cerra, Narcís (edit.) (2007) *Visiones del desarrollo en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fundación CIDOB, Barcelona, España. Santiago de Chile.

Medina Peña, Luis. (2000) *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. México, D.F.: FCE.

Mendes Pereira, João Márcio (2006) *El Banco Mundial y la reforma del Estado: ¿más allá del Consenso de Washington?*

Meyenberg Leycegui, Yolanda (2000a) "La Cámara de Diputados y la oposición en México" en Germán Pérez y Antonia Martínez (Compiladores). *La Cámara de Diputados en México*. México, D. F.: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura.

_____. (24 - 27 Oct. 2000b), *Reforma electoral, definiciones institucionales y comportamientos políticos: el caso de México*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana.

Morlino, Leonardo. "Las democracias". (Capítulo 3) en Pasquino, Gianfranco (compilador) (1996) *Manuel de Ciencia Política*. Alianza Editorial, Madrid, España. Pp. 79-128.

North, Duglass C. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, Guillermo (1998) "Accountability horizontal" En *La política. Revista de Estudios sobre el Estado y la sociedad. Política y derecho ¿Se oponen la democracia y el constitucionalismo?* Núm. 4. España: Paidós. Pp. 161-188.

_____. (2001) "Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política". En *Revista Isonomía sobre Estado de derecho y democracia en América Latina*. México: ITAM, pp. 7-31.

_____. (2004) "Notas sobre la democracia en América Latina" En PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre democracia*. Argentina, PNUD. Pp. 11-82.

Ochoa González, Oscar (coord.) (2008) *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa-EGAP del Tecnológico de Monterrey.

Olson, Mancur. (1992) *La lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México. D. F.: Limusa y Noriega Editores.

ONU (2003) *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Ortega Venzor, Alberto; Paz Vega, José; Gracia Campos, Eduardo; y Núñez González, Rodrigo. (2006) *El fortalecimiento Institucional en México*. Volumen V. México, D. F.: Instituto Tecnológico Autónoma de México, Editorial Porrúa.

Oston, Elinor. (2002) *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D. F.: UNAM, CRIM y FCE.

Parra, José Francisco (otoño 2005) "Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político" en *Revista Política y Cultura*. núm. 24, México, D. F., Universidad Autónoma Metropolitana. pp. 31-61.

Peña González, Edilberto. (2007) "Principios e instituciones presupuestales en Colombia" en *Revista de estudios socio-jurídicos*. Enero-junio año/vol. 9, núm. 001. Bogotá, Colombia: Universidad de Rosario. Pp. 247-300.

Peters, B. Guy. (1999) *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. España: Gedisa Editorial.

PNUD. (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. El debate conceptual sobre democracia*. Buenos Aires, Argentina: Aguilar, Altea Taurus y Alfaguara.

Porrúa Pérez, Francisco (1954) *Teoría del Estado*. México, D. F.: Editorial Porrúa.

Powell, Walter W., y Di'Maggio, Paul J. (2001) (compiladores) *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública / Universidad Autónoma del Estado de México / Fondo de Cultura Económica.

Rawls, John (2006) *Liberalismo político*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

_____. (2010) *Teoría de la justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Retchkiman, Benjamín (1981) “Estado, Federalismo y concentración en México” en Retchkiman, Benjamín y Gil Valdivia, Gerardo (coord.) *El federalismo y la coordinación fiscal*. México, D. F., UNAM.

Reyes Heróles, Federico (1991) *Cincuenta preguntas a los candidatos*, México, Fondo de Cultura Económica. p. 40-56.

Rivas Leonel, José Antonio. (2003) “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones” en Revista *Reflexiones políticas*, Núm. 9, Junio de 2003. Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga. Pp. 37-46.

Rojas Díaz Durán, Alejandro (2008) *Constitución de la Ciudad de México*. México, D. F. Editorial Porrúa.

Rojas Soriano, Raúl (2008) *Guía para realizar investigaciones sociales*. México D. F.: Plaza y Valdés.

Romero-Pérez, Jorge Enrique (2008) “Estado: estructura y funciones” En *Revista de Ciencias Jurídicas*, N° 116 mayo-agosto, San José de Costa Rica, Universidad de Costa Rica. Pp. 111-138.

Rothstein, Bo (2001) “Las instituciones políticas: una visión general”. En Goordin Robert y Klingemann, Hans-Dierter (2001) (editores) *Nuevo Manual de Ciencia Política*. España: Ediciones Istmo. Tomo I pp. 199-246.

Rousseau, Jean-Jacques (2004) *El contrato social*. México, D. F.: Editorial Leyenda S. A.

Sandoval, Irma Eréndira (2007) *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera*. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas No. 10. México. D.F.: Auditoría Superior de la Federación.

- Sartori, Giovanni. (1988) *Teoría de la democracia*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Schedler, Andreas (2009) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuaderno de Transparencia No. 03 México: IFAI.
- Shepsle, Kenneth, y Bonchek, Marks. (2004) *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad, y comportamiento*. México D. F.: Tauros- CIDE.
- Sobarzo, Horacio (septiembre de 2003) *México: estudio sobre la capacidad fiscal y tributaria y el esfuerzo tributario de los gobiernos estatales en México*. Documento disponible en URL: <http://www.indetec.gob.mx/cnh/Interes/DocsInt/Sobarzo.pdf> Consultado en enero de 2011.
- Sour Vargas, Laura (2003). *Nuevos cuestionamientos sobre política presupuestaria en México*. México: CIDE y Programa de Presupuesto y Gasto Público.
- Sour, Laura; Ortega, Irma y San Sebastián Sergio. (nov. 2003) Documento de Trabajo CIDE: *Política presupuestaria durante la transición a la Democracia en México: 1997.2003*. México: CIDE.
- Stiglitz, Joseph E. (2002). *La Economía del Sector Público*. Barcelona, España: Antonio Bosch. Barcelona.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (agosto de 1992) *Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época, Tomo X, “Derecho a la Información, establecido por el artículo 6º De la Constitución Federal” Tesis 2ª 1/92, aislada, Segunda Sala, amparo en revisión 10556/83, Ignacio Burgoa Orihuela, del 15 de abril de 1985. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Valdés Ugalde, Francisco. (1997) “Cambio institucional y acción colectiva: nuevos alcances en economía política”. En Revista *Ciencias Económicas* Vol. XVII, No. 1. San José, Costa Rica.
- Valverde Loya M. (2004). *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: elementos conceptuales y el caso de México*. Mimeo. Pp. 235-250.
- Vidal de la Rosa, Godofredo (2006) “El neoinstitucionalismo y la ciencia política”. En *La ciencia política estadounidense. Trayectoria de una disciplina*. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa. Pp. 107-126.
- Villanueva, Ernesto (2004) *Temas selectos de derecho a la información*. México D. F.: UNAM.
- Weber, Max (2008) *Economía y Sociedad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Weingast, Barry (2001) “Las instituciones políticas: perspectiva de la elección racional”. En Goordin Robert y Klingemann, Hans-Dierter (2001) (editores) *Nuevo Manual de Ciencia Política*. España: Ediciones Istmo. Tomo I pp. 247-283.

Zurbriggen Cristina (2006) “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas” en *Revista Ciencia Política* vol.26, n.1 Santiago de Chile, Universidad Católica de Chile. pp. 67-83

LEGISLACIÓN

Código Financiero para el Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre 1994, y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre 1994.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de julio de 1994.

Ley de Coordinación Fiscal.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Ley de Planeación.

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de mayo de 2003.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de marzo de 2008.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 8 de mayo de 2003.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2010, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2009.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2008, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de diciembre de 2007.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2007, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2006.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2006, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 30 de diciembre de 2005.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2005, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de diciembre de 2004.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2004, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de diciembre de 2003.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2003, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2002.

Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2002, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2001.

HEMEROGRAFÍA

Sergio Aguayo Quezada. El presupuesto federal bajo la lupa. La Partida Secreta. En *El Reforma*. 18 de agosto de 1997.

Flores, José Luis. “Critica PAN el veto a la Ley de Transparencia” en *El Universal* Jueves, 20 de febrero de 2003.

Grajela, Ella. “Impone austeridad a Ley de Transparencia” en *El Universal*, sábado 10 de mayo de 2003.

Lora, Eduardo (2007) (Editor) *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. EUA, Washington, DC; Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.

Martínez, Alejandra. “Obligan al GDF a informar con Ley de Transparencia” en *El Universal* Miércoles 19 de marzo de 2003.

Martínez, Alejandra. “Pide ALDF aumentar atribuciones del Consejo de Información” en *El Universal*, jueves 20 de marzo de 2003.

Martínez, Alejandra. “Pone ALDF fecha límite a Ejecutivo” en *El Universal*, viernes 25 de abril de 2003.

Martínez, Alejandra. “Veta López Obrador ley de información” en *El Universal*. Viernes, 31 de enero de 2003.

Grajeda, Ella. “Prevén incluir a partidos en norma de transparencia” en *El Universal*, miércoles 24 de octubre de 2007.

Páginas Web

Comité de Ministros de Europa (2008) [en línea]. Recuperado el 23 de febrero 2011, de http://www.coe.int/t/es/com/about_coe/

Instituto Federal Electoral (2010) Gráfica de la elección de Jefe de Gobierno del D. F. en 2000 [En línea]. México, D.F. Recuperado el 25 de septiembre de 2010, de <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/grafjgdf.htm>

Instituto Federal Electoral (2010). Elección de diputados a la asamblea del D.F. por mayoría relativa en 2000 [En línea]. México, D.F. Recuperado el 25 de septiembre de 2010, de <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/iniamr.htm>

Instituto Federal Electoral (2010). Elección de diputados a la asamblea del D.F. por representación en 2000 [En línea]. México, D.F. Recuperado el 25 de septiembre de 2010, de <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/iniarp.htm>

Inter-American Commission on Human Rights. (2006) What is the iachr? [En lineal]. Washington, D.C., EUA. Recuperado en noviembre de 2010, de <http://www.cidh.oas.org/DefaultE.htm>

_____, (2010) “Información general” [En línea]. Miami, Florida, EUA. Recuperado en noviembre de 2010, de <http://www.sipiapa.org/espanol/espanol.cfm>

Organización de Estados Americanos (2010) Información General [en línea]. Recuperado en enero de 2011, de <http://www.oas.org/>

_____, (2010) Acuerdo AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) [en línea]. Recuperado en enero de 2011, de http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_1932_XXXIII-O-03_esp.pdf

_____, (2010) Carta de la Organización de los Estados Americanos [en línea]. Recuperado en enero de 2011 de http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm

Sociedad Interamericana de Prensa (2007) Proyecto Chapultepec [En línea]. Miami, Florida, EUA. Recuperado en noviembre de 2010, de <http://www.declaraciondechapultepec.org/v2/index.asp>

The World Bank (2006) OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, Septiembre 24, 1998, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. [En línea]. Washington, D.C., EUA. Recuperado en noviembre 2010, de <http://www.cidh.oas.org/countryrep/mexico98sp/indice.htm>









_____, (2010) About Us [En Línea]. Washington, D.C., EU. Recuperado en enero de 2011, de <http://web.worldbank.org/>

Transparencia y Economía (2010) Los Principios de Lima. (2000, 16 de noviembre) [En línea]. Lima, Perú. Recuperado en enero de 2011, de http://transparencia-economica.mef.gob.pe/normas/Principios_Lima.php

ANEXOS

ANEXO 1 Resultados de las elecciones federales de 2000

Anexo 1.1 Resultados de las elecciones de 2000

Partido/ Alianza	Alianza por el cambio			Alianza Por México					
									
Presidente (2000-2006)	42,52%			36,11%			16,64%		
Senadores (2000-2006)	47	5	59	15	1	1	-	-	
Diputados (200-2003)	213	11	211	51	6	3	3	2	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Consulta de Estadística de las Elecciones Federales 2008 - 2009 y Atlas de Resultados 1991 - 2009, para el caso de resultados de la votación para presidente y la composición de la Cámara de Diputados.

http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Historico_de_Resultados_Electorales/

Datos del documento Conformación del Congreso de la Unión, Boletín informativo de la Dirección General del Archivo Histórico y Memoria Legislativa, Año 1, No. 40 Mayo– Agosto, 2006, p. 3.

Nota: Con respecto al porcentaje de la votación para presidente se debe considerar el 2,63% de votos por otras opciones y 2,10% de votos nulos.

Anexo 1.2 Composición de la Cámara de Senadores en la Legislatura LVIII 2000-2006

Partido	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	Convergencia
Mayoría Relativa	38	46	11	1	0	0
Representación Proporcional	9	13	4	4	1	1
TOTAL	49	59	17	5	1	1

Fuente: Elaboración propia con base en el Boletín de Prensa 2004/059 del Senado de la República.

Anexo 1.3 Composición de la Cámara de Diputados en la Legislatura LVIII 2000-2003

Partido	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	Convergencia	PSN	PAS
Mayoría Relativa	143	132	25	0	0	0	0	0
Representación Proporcional	70	79	26	11	6	3	3	2
TOTAL	213	211	51	11	6	3	3	2

Fuente: Sistema de Consulta de Estadística de las Elecciones Federales 2008 - 2009 y Atlas de Resultados 1991 - 2009

http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Historico_de_Resultados_Electorales/

Anexo 2. Primer propuesta sobre Ley de Acceso a la información del Gobierno Federal

Características de la Propuesta inicial del Gobierno Federal:

- La LAI comprenderá a la administración pública federal y a la Procuraduría General de la República, porque se consideró inadecuado que una iniciativa del Ejecutivo incluyera al resto de los poderes, quienes debían tomar sus propias decisiones sobre cómo regular la materia.
- Por razones constitucionales, la LAI sólo podría aplicarse en el ámbito federal, por ello no podría incluir a estados y municipios.
- Se adoptaría un principio general de acceso a la documentación administrativa y se establecería una lista de materias exceptuadas (lista negra) sujeta a una temporalidad determinada.
- Asimismo, la LAI incluiría una serie de obligaciones positivas para que las entidades de la administración pública federal pusieran información a disposición de los particulares, principalmente a través de Internet.
- La LAI incluiría la materia de protección de datos personales
- Se consideraría dar un tratamiento especial a las dependencias sensibles, principalmente SEDENA, SEMAR, PGR y CISEN.
- El órgano de control sería de naturaleza administrativa. Se trabajaría en un diseño óptimo, buscando darle intervención al Congreso en la designación de su(s) titular(es). En la primera etapa sus determinaciones serían recomendaciones, para posteriormente hacerlas vinculatorias.
- La LAI tendría un enfoque gradual, de información básica al principio, hasta llegar a la máxima apertura posible. La LAI contendría plazos específicos para las distintas etapas de la apertura.
- La LAI tendría efecto a partir de su entrada en vigor y no se aplicaría a documentos elaborados previamente. Para resolver esta cuestión se consideraría la expedición de la Ley de archivo.
- Se debería considerar la modificación a otras leyes relacionadas (por ejemplo la Ley de Información Estadística y Geografía, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, etc.)
- Finalmente se decidió establecer contacto con el Poder Judicial de la Federación sobre la materia.

Fuente: López-Ayllón, 2005, 9.

Anexo 3 Cambios a la propuesta del Ejecutivo Federal, a partir de la Consulta

- Ampliar el ámbito de aplicación del anteproyecto para incluir a todos los poderes federales, incluyendo a los órganos constitucionales autónomos.
- Establecer un órgano administrativo con la mayor autonomía posible, técnica operativa y presupuestal, para el Poder Ejecutivo que se llamaría Comisión de Garantías de la Información, y que supervisará la aplicación de la Ley en la administración pública federal.
- Dejar un diseño orgánico indicativo para el resto de los Poderes Federales y los organismos constitucionales autónomos.
- Incluir de manera directa a los partidos políticos y a las asociaciones políticas naciones a través de los informes, auditoría y verificaciones que ordene el IFE.
- Incluir a las personas que reciban recursos públicos mediante la obligación, para los organismos que entregaran recursos públicos, de hacer pública la información relativa a los manejos y personas a quien se los entregaran.
- Proponer una reforma al artículo 214 del Código Penal Federal (ejercicio indebido de la función pública) para incrementar las sanciones correspondientes a la fracción IV del mismo.
- Establecer mecanismos para garantizar, en la mayor medida de lo posible, la calidad de la información que pusieran a disposición del público las entidades de la administración pública federal.
- Mantener y reforzar las facultades del Archivo General de la Nación en materia de archivos en tanto se expide una Ley de Archivos.
- Mantener el proceso deliberativo con una de las materias reservadas.

Fuente: López Ayllón, 2005:

Anexo 4. Declaración de Oaxaca.

La Declaración de Oaxaca proponía que la Ley de Acceso a la información Pública debía contener, por lo menos en:

- a) Crear un texto constitucional breve y conciso que consagre el principio en el que la información es algo que pertenece, en primera instancia, al ciudadano;
- b) Crear el derecho ciudadano para acceder a datos, archivos, registros y todo tipo de dato informativo en manos de los órganos del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y empresas privadas que reciben recursos públicos, conforme a los estándares democráticos internacionales en la materia;
- c) Crear la obligación de los órganos del Estado para proporcionar la información requerida, estableciendo las sanciones adecuadas a los servidores públicos que incumplan con el deber de informar, sin causa justificada;
- d) Identificar las excepciones –que como tales serán mínimas- para el acceso a la información pública;
- e) Crear la figura de una autoridad independiente, que deberá tener a su cargo la importantísima tarea de intervenir cuando haya controversias en casos excepcionales sobre la naturaleza de la información solicitada a los órganos del Estado; es decir, si se trata de información restringida;
- f) La iniciativa tendrá también que incluir en el apartado de transitorios reformas al Código Penal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a todas aquellas leyes y reglamentos que se opongan al derecho de la sociedad a saber de la actuación de los gobernantes.

Fuente: López-Ayllón, 2005.

Anexo 5. Matriz analítica de las iniciativas de ley de acceso a la información pública en el 2001

Criterio	Proyecto de ley de Acceso a la Información pública Gubernamental	Proyecto de ley de Acceso a la Información pública Gubernamental	Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública en Relación con los actos Administrativos del Poder Ejecutivo de la Unión	Propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública
	Propuesta original	Presentada por el Ejecutivo Federal el 30 de noviembre de 2001	Presentada por Dip. Luis Miguel Barbosa el	Presentada por el Grupo Oaxaca el
Cobertura*	Administración Pública Federal y Procurador General de la República (se argumentaba que una iniciativa del ejecutivo no podía abarcar a los otros poderes y a los otros niveles de gobierno)	Poder legislativo Poder Ejecutivo Poder Judicial Organismos constitucionales autónomos. Organizaciones que recibieran recursos públicos.	La administración pública federal centralizada y paraestatal	Poder legislativo Poder Ejecutivo Poder Judicial Organismos autónomos.
Principio de apertura	Acceso a la documentación administrativa		Libre acceso a las fuentes oficiales de información de la administración pública federal	Derecho de acceso a la información para cualquier persona
Obligaciones	<ul style="list-style-type: none"> Obligaciones positivas para que las entidades de la administración pública federal pusiera información a disposición de los particulares principalmente por internet. La información que se podría a disposición será gradual. Iniciaría con lo Básico hasta llegar a la máxima apertura posible. 	Mecanismos para garantizar la calidad de la información	Entregar solicitud información suficiente, completa, veraz, adecuada y oportuna	Apertura de los actos Las dependencias debían establecer oficinas en todos el país El ejecutivo tenía que emitir decretos de clasificación
Protección de datos personales	Contemplaba la protección de datos personales	Creación de una Ley de protección de Datos personales, en tanto se incluiría un apartado en la Ley de acceso a la información.		
Excepciones*	Contemplaba trato especial a la SEDENA, SEMAR, PGR y CISEN		Consideraba una serie de supuesto de excepción cuando se afectaran “intereses públicos preponderantes”, “interés y derechos privado”	
Órgano de Control y seguimiento*	<ul style="list-style-type: none"> De carácter administrativo La Cámara de Diputados intervendría en la elección del titular Las determinaciones órgano serio primero recomendatorio y después vinculatorias. 	Organismo Administrativo autónomo para el Ejecutivo federal, denominado Comisión de Garantías de la Información. Se establecía un diseño indicativo de órgano de control para los demás poderes y organismos autónomos.	Proponía facultar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para salvaguardar el derecho de acceso a la información.	Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública Organismo Autónomo con Personalidad Jurídica y patrimonio propio.

Continúa Anexo 5. Matriz analítica de las iniciativas de ley de acceso a la información pública en el 2001

Criterio	Proyecto de ley de Acceso a la Información pública Gubernamental	Proyecto de ley de Acceso a la Información pública Gubernamental	Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública en Relación con los actos Administrativos del Poder Ejecutivo de la Unión	Propuesta de Ley de Acceso a la Información Pública
	Propuesta original	Presentada por el Ejecutivo Federal el 30 de noviembre de 2001	Presentada por Dip. Luis Miguel Barbosa el	Presentada por el Grupo Oaxaca el
Procedimiento de acceso a la información*			Las personas podían solicitar información por escrito sin la necesidad de acreditar derecho subjetivo, interés legítimo o las razones que motivan el requerimiento.	Procedimiento para el acceso a la información. Recurso de revisión
Tiempo de respuesta			10 días	10 días
Información Reservada	Establecía una lista de documentos reservados y el periodo que debía ser reservada	Los procesos deliberativos		
Tiempo de reserva	10 años		10 años	No establecía plazo mínimo para la reserva
Aplicación de la Ley	<ul style="list-style-type: none"> Su aplicación sería inmediata. Aplicaría solo a los documentos generados a partir que entre en vigor la Ley. 			
Sanciones	NO CONTEMPLA	Incrementar la sanción correspondiente a la fracción IV del artículo 214 del Código Penal Federal correspondiente al ejercicio indebido del servicio público por sustraer, destruir, ocultar, utilizar o inutilizar información y documentación que se encuentre bajo la custodia del funcionario o tenga acceso.	NO CONTEMPLA	El IAFP podría sancionar Se establecía un capítulo de sanciones
Relación con otras Leyes	Se contemplara una Ley de archivo que regularía el acceso a los documentos generados antes de la Ley de acceso a la Información	Se proponía reformar el artículo 214 del Código Penal federal (ejercicio indebido de la función pública) Expedir una Ley de Archivo y fortalecer las facultades del Archivo General de la Nación Expedir una Ley de Protección de Datos Personales		

Fuente: elaboración con base en Toby Mendel (2003) y Akerman y Sandoval (2009), López Ayllón 2005 y periódico *El Universal*.

* Áreas en las que se hallan diferencias significativas según Ackerman y Sandoval (2009)

Anexo 6. Propuesta de Reforma al artículo 6° Constitucional de la Iniciativa Chihuahua

Artículo 6. ...

La Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, bajo las siguientes bases:

- La información en posesión de todos los órganos del estado y de los partidos políticos es pública,
- La información gubernamental está sujeta a las reservas temporales que por razones de interés público establezca la ley;
- La información que se refiera a la vida privada y los datos personales se considerará como confidencial y será de acceso restringido en los términos que fije la ley;
- Un procedimiento expedito que incluya todas las posibilidades de solicitud (vía electrónica incluida) ante todos los órganos del Estado, federal, estatal y municipal, y los partidos políticos, que permita la emisión de la respuesta correspondiente en un plazo no mayor a veinte días hábiles, prorrogable por una sola vez hasta por un período igual siempre que existan razones que lo motiven, para que cualquier persona solicite el acceso a la información, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización;
- Un procedimiento expedito (vía electrónica incluida) para que cualquier persona solicite acceso o rectificación de sus datos personales en posesión de cualquier órgano del estado o partido político;
- Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables a las solicitudes previstas en las fracciones III y IV de este artículo, que se substancie en un plazo no mayor a cuarenta días hábiles y ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión;
- Los casos de conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de guardar reserva o confidencialidad de la información, se resolverán evaluando el daño que pudiera causar la difusión de la información o bien, acreditando causas de interés público, según sea el caso;
- Se considerará como infracción grave, ocultar o negar dolosamente información pública gubernamental, para efectos de la imposición de las sanciones que establezcan las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos;
- La obligación de todos los órganos del estado de poner a disposición del público y de mantener actualizados sus principales indicadores de gestión, así como la obligación de dichos órganos y de los partidos políticos de proporcionar información sobre sus actividades, a través de medios electrónicos, que procure una adecuada rendición de cuentas;
- La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.

Fuente: IFAI, 2007: 17-18

Anexo 7. Resultados de la votación del dictamen que reformara el artículo 6° constitucional en el 2007, en el Congreso de la Unión y 22 Congresos estatales.

CÁMARA	FECHA	VOTACIÓN			COMENTARIO
		A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIONES	
Cámara de Diputados	06-Mar-07	425	0	1	Se aprueba por unanimidad
Cámara de Senadores	24-Abr-07	111	0	0	Se aprueba por unanimidad

CONGRESO LOCAL	FECHA	VOTACIÓN			COMENTARIO
		A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIONES	
1.- Tamaulipas	28-Abr-07	28	0	0	Se aprueba por unanimidad
2.- Coahuila	08-May-07	30	0	0	Se aprueba por unanimidad
3.- Morelos	08-May-07	28	0	0	Se aprueba por unanimidad
4.- Quintana Roo	15-May-07	18	1	0	Se aprueba por mayoría
5.- Nayarit	17-May-07	26	0	0	Se aprueba por unanimidad
6.- Aguascalientes	17-May-07	25	0	0	Se aprueba por unanimidad
7.- Colima	23-May-07	23	0	0	Se aprueba por unanimidad
8.- Zacatecas	24-May-07	25	0	0	Se aprueba por unanimidad
9.- Chihuahua	24-May-07	33	0	0	Se aprueba por unanimidad
10.- Querétaro	24-May-07	24	0	0	Se aprueba por unanimidad
11.- Baja California Sur	24-May-07	18	0	0	Se aprueba por unanimidad
12.- Durango	29-May-07	23	0	0	Se aprueba por unanimidad
13.- Chiapas	29-May-07	28	0	0	Se aprueba por unanimidad
14.- Nuevo León	30-May-07	37	0	0	Se aprueba por unanimidad
15.- Guanajuato	30-May-07	34	0	0	Se aprueba por unanimidad
16.- San Luis Potosí	31-May-07	27	0	0	Se aprueba por unanimidad
17.- Edo. de México	31-May-07	65	0	0	Se aprueba por unanimidad
18.- Puebla	01-Jun-07	37	0	0	Se aprueba por unanimidad
19.- Sinaloa	05-Jun-07	38	0	0	Se aprueba por unanimidad
20.- Sonora	05-Jun-07	33	0	0	Se aprueba por unanimidad
21.- Jalisco	06-Jun-07	35	0	0	Se aprueba por unanimidad
22.- Hidalgo	07-Jun-07	23	0	0	Se aprueba por unanimidad

Fuente: <http://www.ifai.org.mx/Eventos/articulo6>

Fecha de consulta: 25 de octubre de 2009

Anexo 8. Principios de Johannesburgo

Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información

Principio 1: Libertad de opinión, expresión e información

- (a) Todo individuo tiene derecho a tener opiniones sin interferencia.
- (b) Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión, la cual incluye la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin limitación de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impreso, en la forma de arte, o a través de otros medios de comunicación de su opción.
- (c) El ejercicio de los derechos estipulados en el párrafo (b) podrán ser sujetos a restricciones por razones específicas, conforme a lo establecido en la ley internacional, incluso para la protección de la seguridad nacional.
- (d) No se podrá imponer restricción alguna sobre la libertad de expresión o de información por motivos de seguridad nacional a no ser que el gobierno pueda demostrar que tal restricción esté prescrita por ley y que sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional. La responsabilidad de demostrar la validez de la restricción residirá en el gobierno.

III. Restricciones a la libertad de información

Principio 11: Regla general sobre el acceso a la información

Todo individuo tiene el derecho de obtener información de las autoridades públicas, incluso información relativa a la seguridad nacional. No se podrá imponer restricción alguna a este derecho por motivos de seguridad nacional a menos que el gobierno pueda demostrar que tal restricción sea prescrita por ley y que sea necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional.

Principio 13: Interés público en la divulgación

En todas las leyes y decisiones con relación al derecho de obtener información, el interés público en saber la información será una consideración principal.

Principio 14: Derecho a una revisión independiente de la denegación de información

El estado está obligado a adoptar las medidas apropiadas para hacer efectivo el derecho a obtener información. Estas medidas requerirán que las autoridades, si deniegan un pedido de información, precisen sus razones por hacerlo por escrito y tan pronto como sea razonablemente posible; y estipularán un derecho de revisión de los méritos y la validez de la denegación por una autoridad independiente, incluso alguna forma de revisión judicial de la legalidad de la denegación. La autoridad de revisión deberá tener el derecho de examinar la información negada.

Principio 15: Regla general sobre la divulgación de información secreta

Nadie podrá ser castigado por motivos de seguridad nacional por la divulgación de información si (1) la divulgación no perjudica en realidad y no es probable que perjudique un interés legítimo de seguridad nacional, o (2) el interés público en saber la información es mayor que el daño causado por la divulgación.

Principio 16: Información obtenida a través del servicio público

Nadie podrá ser sujeto a detrimento alguno por motivos de seguridad nacional por la divulgación de información de la que él o ella se hayan enterado en virtud de servicio gubernamental si el interés público en saber la información es mayor que el daño causado por la divulgación.

Principio 17: Información de dominio público

Una vez que la información se haya hecho generalmente disponible, por cualquier medio, sea o no lícito, cualquier pretexto por intentar poner fin a publicaciones adicionales será invalidado por el derecho de saber del público.

Principio 18: Protección de las fuentes de los periodistas

No se podrá usar la protección de la seguridad nacional como motivo para obligar a un/a periodista a divulgar una fuente confidencial.

Principio 19: Acceso a áreas restringidas

Ninguna restricción sobre el libre flujo de información podrá ser de tal naturaleza como para estorbar los propósitos de los derechos humanos y el derecho humanitario. En particular, los gobiernos no podrán impedir a los periodistas ni a los representantes de organizaciones intergubernamentales o no-gubernamentales cuyo mandato es el de monitorear la observancia de los derechos humanos o los estándares humanitarios a que entren en áreas donde haya motivos fundados para creer que se están cometiendo o se han cometido violaciones de derechos humanos o derecho humanitario. Los gobiernos no podrán excluir a periodistas ni a representantes de tales organizaciones de las áreas que estén experimentando violencia o conflicto armado salvo donde su presencia

representaría un claro riesgo a la seguridad de otras personas.

Anexo 9. Los Principios de Lima Suscrito en Lima el 16 de noviembre del 2000

AFIRMANDO la convicción de que las libertades de expresión e información son fundamentales para la existencia misma de toda sociedad democrática y esenciales para el progreso, bienestar y disfrute de todos los derechos humanos;

RECONOCIENDO que estos derechos son inherentes y que no los otorga ni concede el Estado, ni puede desconocerlos, y que resulta indispensable su protección;

RECORDANDO que los instrumentos internacionales y regionales que protegen estos derechos fundamentales imponen a los Estados la obligación no sólo de observar sino de promover el respeto universal y efectivo de los derechos humanos [i] ;

RECONOCIENDO las importantes iniciativas adoptadas por la sociedad civil para hacer efectivos estos derechos, particularmente la Declaración de Chapultepec, la Declaración De Principios Sobre La Libertad De Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y los Principios de Johannesburgo;

SALUDANDO los importantes esfuerzos que hacen los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos para promover y proteger las libertades de expresión e información;

AFIRMANDO que es indispensable que las personas tengan acceso a la información en poder del Estado para asegurar que la conducta de sus gobernantes pueda ser fiscalizada, para permitirles a los ciudadanos participar plenamente en una sociedad democrática y garantizar el disfrute de otros derechos humanos.

CONSIDERANDO que la transparencia reduce las posibilidades de los abusos del poder, que la libertad de información en situaciones de transición democrática contribuye a la verdad, la justicia y la reconciliación; y que la falta de información dificulta la transición y le resta credibilidad;

REITERANDO que la seguridad nacional nunca justifica las restricciones a la libertad de expresión y acceso a la información contrarias al interés público de acuerdo a estos principios;

CONVENIMOS en los siguientes principios y urgimos a las autoridades, funcionarios y personas en el ámbito local, nacional, regional e internacional a que se comprometan a adoptar las medidas necesarias para promover su difusión, aceptación y puesta en vigencia.

- 1. El acceso a la información como derecho humano**
- 2. El acceso a la información en una sociedad democrática**
- 3. Transparencia y desarrollo**
- 4. Obligación de las autoridades**
- 5. El periodismo y el acceso a la información**
- 6. Protección de las fuentes periodísticas**
- 7. Legislación sobre acceso a la información**
- 8. Excepciones al acceso a la información**
- 9. Protección de las fuentes**
- 10. Protección legal del acceso a la información**

Toda disposición o norma existente que contravenga estos principios deberá ser derogada.

Lima 16 de noviembre de 2000

Anexo 10. Matriz de referencia para la Segunda Generación de Reformas del Estado

Estrategia	Objetivo	Propósito	Tareas
Acomodar la función del Estado a su capacidad	Asentar los cimientos del Estado	El estado es esencial para sentar las instituciones que requiere el mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un ordenamiento jurídico • Mantener un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconómica • Inversión en servicios básico e infraestructura • Protección de grupos vulnerables • Defensa del Medio Ambiente
	Construir sobre los cimientos		<ul style="list-style-type: none"> • Acabar con la inseguridad económica en el hogar • Reglamentación eficaz • Política industrial • Gestión de la privatización
	Delimitar los límites de acceso estatal	Armonizar las capacidades de las instituciones estatales y su actuación.	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de normas autorestrictivas. • Establecer acuerdos con empresas e individuos.
Revitalización de las instituciones políticas	Implementar normas y controles eficaces	Clima generad le responsabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos formales de control en las instituciones estatales
	Competencia	Mayor competencia dentro de la Administración Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de controles basado en méritos • Sistema descenso interno basado en meritos • Remuneraciones suficientes
		Mayor competencia en la provisión de Bienes y servicios	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer organismos públicos orientados a fines concretos y fundamentados en criterios específicos de desempeño, con objetivos y responsabilidad administrativa respecto a los productos y resultados.
	Consulta y participación Ciudadana	Acercar el Estado a la sociedad	
Orientar la estrategia para la reforma			<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un debate acerca de la orientación y prioridades básicas de las políticas • Estimular la participación directa de los usuarios en el diseño, ejecución y seguimiento de actividades locales relacionados con bienes y servicios públicos. • Proceder a la descentralización de forma escalonada o sectorial, comenzando por las necesidades urgentes. • Fomentar mecanismos de responsabilidad y competencia a nivel local

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe sobre desarrollo mundial 1997, Banco Mundial.

ANEXO 11. Estructura del Presupuesto Basado en Resultados (PbR) para el GDF

CLAVE PRESUPUESTAL	Centro de Gasto				Área Funcional			Fondo		Posición presupuestal					Programas presupuestario				
	Clasificación Funcional				Clasificación Administrativa				Estructura por Resultados			Clasificación Económica					Proyecto de inversión		
	Grupo Funcional	Eje	Función	Subfunción	Año	Sector	Subsector	Unidad Responsable	Resultado	Subresultado	Actividad Institucional	Tipo de recursos	Fuente de Financiamiento	Partida	Origen	Tipo de Gasto	Digito identificador	Destino de Gasto	Número de proyectos para los capítulos 5000 y 6000
Digito	GF	EJE	F	FS	A	S	SB	UR	R	SR	AI	TR	FF	PTDA	OR	TG	DI	DG	PY
	1	1	2	2	1	2	2	2	2	2	2	1	2	4	1	1	1	2	9

Clave presupuestal corta

Clave presupuestal larga

Fuente: Secretaría de Finanzas del DF, 2011.