

# VEREDAS

Revista de pensamiento sociológico

Año 3 • núm. 4 - 5 • 2002

- DOSSIER

La sociedad civil brasileña

Práctica asociativa en Buenos Aires

Geografía de la oleada panista

- DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

Ética de la globalización

Globalización y administración pública

El poder del ritual



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA—XOCHIMILCO  
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
Departamento de Relaciones Sociales



Casa abierta al tiempo

**Universidad Autónoma Metropolitana**

*Rector General*

doctor Luis Mier y Terán Casanueva

*Secretario General*

doctor Ricardo Solís Rosales

**Unidad Xochimilco**

*Rector*

M.C. Norberto Manjarrez Álvarez

*Secretario de Unidad*

doctor Vladimir Cuauhtémoc Pérez Llanas

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

*Director*

licenciado Gerardo Zamora Fernández de Lara

*Secretario Académico*

maestro Roberto Constantino Toto

**Departamento de Relaciones Sociales**

*Jefe del Departamento*

maestro Carlos Antonio García Villanueva

**VEREDAS**

Revista del pensamiento sociológico

**Comité Editorial**

*Coordinador y editor responsable*

Hugo Enrique Sáez Arceygor

*Miembros Internos*

Carlos García

Patricia Moreno

Jorge Munguía Espitia

Jaime Osorio Urbina

José Antonio Rosique Cañas

*Miembros Externos*

Mónica Casalet, Facultad Latinoamericana de  
Ciencias Sociales (Flacso)

John Holloway, Universidad de Edimburgo

Michel Husson, Institute de Recherches

Economiques et Sociales, París

Sergio Zermeño, Instituto de Investigaciones

Sociales, UNAM

Albert Kasanda, Universidad de Lovaina

*Diseño y formación*

Octavio Jurado Gutiérrez

*Revisión de textos*

Gustavo Sánchez Diéguez

México, D.F., diciembre de 2002.

Publicación de periodicidad semestral. Los artículos presentados son responsabilidad exclusiva de los autores y podrán ser reproducidos total o parcialmente siempre y cuando se cite la fuente.

ISSN 1665-1537

Certificado de licitud de título 12045.

Certificado de licitud de contenido 8431.

Certificado de reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-1998-120117081100-102

DR © 2002, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco

Calzada del Hueso 1100

Col. Villa Quietud, Coyoacán

C.P. 04960, México, D.F.

Distribución: Librería de la UAM-Xochimilco

# ÍNDICE

## Editorial

### DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

#### **Globalización y administración pública en América Latina: ¿modernización o subordinación del Estado-nación?**

*José Antonio Rosique Cañas*

#### **El contenido poderoso del ritual**

*Silvino Sandoval Pérez*

#### **Variables culturales que inciden en el consumo de alcohol y en el alcoholismo: el caso del compadrazgo**

*Luis Berruecos*

#### **Identidad, exclusión y espacio: autopercepción de la mujer en prisión**

*José Luis Cisneros*

*Hilario Anguiano Luna*

#### **La apuesta democrática en una empresa social guerrerense, la Sansekan Tinemi**

*Bruno Lutz*

#### **Las paradojas de la ética en la globalización**

*Hugo Enrique Sáez A*

### DOSSIER

#### **Ciudadanía y responsabilidad compartida**

*Laura Valencia Escamilla*

#### **Sociedad civil y ciudadanía**

*Gabriel Pérez Pérez*

#### **La Ley de Participación Ciudadana en el Distrito Federal: las tensiones entre representación y participación**

*Noemí Luján Ponce*

Geog  
Guad

Prin  
5

La  
17

17  
43

57

73

99

117

135

155

177

<b>Geografía de la oleada panista, 1991-2000</b>	201
<i>Guadalupe Pacheco Méndez</i>	
<b>Prácticas asociativas en la región metropolitana de Buenos Aires</b>	225
<i>Aída Quintar</i>	
<b>La sociedad civil: disputa simbólica y transformaciones de la acción social en Brasil</b>	239
<i>Adrián Gurza Lavalle</i>	
<b>Transición a la democracia y transparencia estatal</b>	255
<i>Javier Esteinou Madrid</i>	

## Transición a la democracia y transparencia estatal

Javier Esteinou Madrid\*

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

*La elaboración de este nuevo modelo de comunicación nacional, se da a través de la realización de la reforma integral del Estado mexicano. Por ello, para reformar al Estado en materia de comunicación es indispensable modificar el viejo pacto social de comunicación unilateral, hermético, obsoleto y discrecional que existió entre las diversas áreas del Estado y que sirvió de base para consolidar durante tres cuartas partes del siglo xx al decadente régimen político anterior. Ahora es necesario construir, mediante la reforma del Estado, una nueva relación de naturaleza abierta, transparente y democrática que permita que los ciudadanos participen colectivamente, para contribuir a enriquecer el espectro político-cultural de México y crear una cultura civilizatoria superior que permita sobrevivir pacífica y humanamente.*

\* Profesor-investigador del Departamento de Educación y Comunicación de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

*Por este motivo, fue enormemente trascendente que el Congreso de la Unión incluyera en la Constitución Política Mexicana el acceso a la información pública gubernamental, como una nueva garantía ciudadana básica de los habitantes del siglo XXI en nuestra República.*

El desarrollo desigual seguido por la sociedad mexicana durante el siglo XX gestó gradualmente, a lo largo de varias décadas, fuertes contradicciones estructurales que produjeron muchas tensiones sociales y que exigieron respuestas colectivas y salidas históricas correctivas. Así, esta situación generó un largo proceso de surgimiento y acción profunda de grupos sociales que adquirieron forma gradualmente con el movimiento estudiantil de 1968, el despertar civil con el terremoto de 1985, el movimiento de protesta social generado con las elecciones frustradas del cardenismo en 1988, el levantamiento zapatista del 1° de enero de 1994 y la autonomía del Instituto Federal Electoral en 1996, todo lo cual finalmente cristalizó con las elecciones democráticas del 2 de julio de 2000, en las que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue sustituido, después de 70 años de haber permanecido en el poder, por el Partido Acción Nacional (PAN).

Con todo ello se produjo lentamente un proceso pacífico de transición a la democracia que desembocó en la exigencia de abandonar radicalmente el viejo régimen político. Clamor colectivo de la comunidad nacional que no sólo demandó la transformación del anterior orden económico, político, financiero, electoral, laboral, urbano, burocrático, etc. de la República, sino también de las estructuras informativas. Esto quiere decir que, con el cambio de dirección política, la sociedad mexicana también eligió la posibilidad de construir otro modelo de comunicación, la creación de un nuevo orden comunicativo nacional que rescate los derechos de comunicación básicos de la ciudadanía, posibilite la participación comunicativa de los grandes grupos sociales y aporte nuevos equilibrios informativos para la sobrevivencia social.

Para consolidar la transformación del sistema político mexicano que se dio con la transición pacífica a la democracia, no sólo se requiere modificar las arcaicas estructuras de la gobernabilidad del viejo Estado que operaron durante mucho tiempo hasta llevarnos al caos social, sino que también es necesario cambiar el actual sistema de comunicación nacional —cerrado, vertical, viciado y autoritario— que ha dominado en las últimas décadas. Esto es, el proceso de construcción de la democracia en México no se puede alcanzar sin la profunda democratización de las estructuras de información: democracia social es sinónimo de apertura y pluralidad de los sistemas de información y, por consiguiente, no puede existir democracia si no existen estructuras de comunicación democráticas.

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

Debemos considerar que para ejercer el derecho a ser ciudadano se requiere, tal como lo afirma Omar Raúl Martínez:

la existencia de un sistema democrático que permita la libre difusión informativa y de opiniones, cuya sustancia brinde elementos para decidir sus destinos personales y sociales. La condición de ciudadanía sólo puede ejercerse si se garantiza, promueve y respeta el derecho a la información, ya que en la naturaleza de éste subyace el prerrequisito de toda democracia: la transparencia del ejercicio público, el debate e intercambio de ideas e informaciones, la rendición de cuentas, la asunción de reglas claras en todos los terrenos de la vida social y política ...<sup>1</sup>.

En otras palabras, sólo con la aplicación del derecho a la información se puede ser ciudadano; sin tal condición, sólo se es súbdito del poder o consumidor del mercado. Por consiguiente, para gobernar equilibradamente el Estado mexicano moderno en este nuevo periodo de transición pacífica a la democracia se tiene que crear, por una parte, las condiciones para que la sociedad esté permanente y ampliamente informada sobre sus problemas fundamentales y no sobre las simples frivolidades modernizantes que crea el ciclo de la moda occidental, los oportunismos políticos coyunturales o las necesidades de incremento del raiting. Por otra parte, debe asegurarse la existencia de condiciones para que los grandes grupos sociales puedan acceder como emisores de mensajes en los medios de información colectivos y participar en la gestión de los procesos públicos.

El mecanismo central para elaborar este nuevo modelo de comunicación nacional es la realización de la reforma integral del Estado mexicano. Para reformar el Estado en materia de comunicación es indispensable modificar el viejo pacto social de comunicación unilateral, hermético, obsoleto y discrecional que se estableció entre las diversas áreas del Estado y que sirvió de base para consolidar durante tres cuartas partes

<sup>1</sup> Martínez, Omar Raúl (2001), "Comunicación, democracia y derecho a la información, Un desafío de gobierno, medios y sociedad", en *Revista Mexicana de Comunicación*, México, Fundación Manuel Buendía, año 13, núm. 68, marzo-abril, pág. 4.

del siglo xx el decadente régimen político anterior. Ahora es necesario construir, mediante la reforma del Estado, una nueva relación de naturaleza abierta, transparente y democrática que permita la participación colectiva de los ciudadanos y contribuya a enriquecer el espectro político-cultural de nuestra nación.

La consolidación de la reforma del Estado mexicano requiere la indispensable transformación democrática profunda de las estructuras de información, ya que desde estos espacios se organiza, moviliza, articula y dirige diariamente a la población. Debido a su peso central sobre la dirección de la nación, en una sociedad democrática los principales poderes siempre deben estar supervisados y reglamentados por el interés general de la sociedad en su conjunto, y esto sólo se puede lograr conservando el Estado como rector nacional del bien público.

Dicho modelo de comunicación se debe caracterizar, entre otros rasgos, por formar ciudadanos y no sólo espectadores o consumidores consuetudinarios. Por ello ha sido muy importante que recientemente el Congreso de la Unión haya incluido en la Constitución Política mexicana el acceso a la información pública como una nueva garantía ciudadana básica. La ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada por la Cámara de Diputados el 24 de abril de 2002, con 411 votos a favor<sup>2</sup>, y en el Senado de la República el 30 de abril, con 86 votos a favor<sup>3</sup>.

La esencia de esta ley parte del principio elemental de que toda información gubernamental es pública, salvo la que sea considerada como clasificada o reservada, y su finalidad es "...aportar lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal"<sup>4</sup>. Sus objetivos son:

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

<sup>2</sup> "Aprueban diputados Ley de Información", nota del periódico *Reforma*, 25 de abril de 2002; "Ley de Información, legado jurídico nacional", periódico *El Universal*, 25 de abril del 2002, página 6; "Aprueban diputados la Ley de Derecho a la Información", periódico *Excelsior*, 25 de abril del 2002; "Luz verde del Legislativo a la Ley de Información", periódico *El Financiero*, 25 de abril del 2002; "Documento consensuado sobre Ley de Acceso a la Información", periódico *Zócalo* núm. 26, abril de 2002.

<sup>3</sup> "Al Senado, minuta de Ley de Información", en periódico *El Universal*, 26 de abril del 2002; "Otorgan a ciudadanos Derecho a Información", en periódico *Reforma*, 1º de mayo de 2002; "Pasa la Ley de Acceso a la Información", en periódico *El Universal*, 1º de mayo del 2002; "Ratifica el Senado Ley de Información", en periódico *El Universal*, 1º de mayo del 2002.

<sup>4</sup> "Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", en *Gaceta Parlamentaria*, México, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, núm. 986, año V, 24 de abril de 2002, pág. 1, <http://gace>



difusión de la información que generan los sujetos obligados; *III*. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; *IV*. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; *V*. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y *VI*. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho<sup>5</sup>.

Los sujetos obligados por esta ley son el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos, el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales, cualquier otro órgano federal y las unidades administrativas<sup>6</sup>.

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

*I*. Su estructura orgánica; *II*. Las facultades de cada unidad administrativa; *III*. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes; *IV*. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; *V*. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información; *VI*. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; *VII*. Los servicios que ofrecen; *VIII*. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron; *IX*. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto; *X*. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo

Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan; *XI*. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio; *XII*. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos; *XIII*. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato: *a)* Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico; *b)* El monto; *c)* El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y *d)* Los plazos de cumplimiento de los contratos; *XIV*. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado; *XV*. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; *XVI*. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y *XVII*. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público<sup>7</sup>.

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

*I*. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; *II*. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano; *III*. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; *IV*. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; *V*. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado; *VI*. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial; *VII*. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal; *VIII*. Las averiguaciones previas; *IX*. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado; *X*. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, y *XI*. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proce-

<sup>6</sup> *Ibidem*, pág. 3.

so deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada. Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad<sup>8</sup>.

La aprobación de dicha ley significa una gran conquista ciudadana en el terreno de la reforma del Estado, equivalente a un partaguas y un cambio paradigmático por el que se luchó durante más de 25 años en la historia moderna de México, por las siguientes cinco razones:

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

2. Es un avance muy importante para consolidar la reglamentación de una parte del derecho a la información consagrado en el artículo 6° de la Constitución mexicana, que desde 1977 no se reglamentó por falta de voluntad política y por los obstáculos que se pusieron para hacerlo efectivo. En este sentido, es muy importante aclarar que esto no significa que todo lo que tiene que ver con el derecho a la información esté reglamentado, ya que éste "...es muy amplio y trasciende sensiblemente la sola obligación gubernamental de hacer disponible y proporcionar la información generada por el Estado; sin duda son las entidades públicas sobre las que recae en mayor medida la obligación señalada, pero no se agota ahí"<sup>9</sup>. Intentar reducir esta realidad con una interpretación contraria, argumentando que se trata de una responsabilidad que sólo corresponde al Estado, sería desconocer que están implicados otros derechos fundamentales de los ciudadanos frente a los medios de comunicación y al propio Estado, así como derechos de los trabajadores de los medios de comunicación (tanto al interior de la empresa periodística, como frente a la autoridad)<sup>10</sup>. Sería pretender reducir el todo a una sola de sus partes.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pág. 9.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pág. 7.

<sup>9</sup> Javier Corral Jurado, "La Ley de Acceso a la Información, paso firme en la transición", en revista *Siempre!*, México, núm. 2550, 1° de mayo de 2002, pág. 5.

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

4. Tal como lo afirma Javier Corral, este hecho es un paso fundamental para:

el desmantelamiento de instituciones autoritarias que no se destruyen con la simple alternancia en el poder. El autoritarismo y la corrupción en México tuvieron el basamento de una larga cultura del secreto, la opacidad y el manejo discrecional de la información. En la casi confidencialidad total se mantuvieron múltiples procesos de licitación, procesos de venta de activos nacionales, beneficiarios de múltiples concesiones de bienes públicos, salarios y prestaciones de funcionarios, destinatarios de programas oficiales, normatividades internas de diversas dependencias y la forma de ejercicio del gasto público en casi todas las partidas presupuestales; en la oscuridad, se dieron los mayores asaltos al erario, múltiples abusos y atropellos, privilegios indebidos y favoritismos ilegales se escondieron para la opinión pública<sup>11</sup>.

5. Es un ejemplo de participación política muy relevante que ilustra cómo las aportaciones de los ciudadanos, la sociedad civil y la academia pueden ser centrales para definir la reforma del Estado así como la naturaleza y orientación de las leyes sobre información y cultura. En este sentido, José Buendía afirma que:

la autoridad en México ha estado protegida por un marco legal que dificultó a los ciudadanos acceder a la información pública y que no obligó a la autoridad a entregarla. Esta legislación permitió que la autoridad actuara con la mayor discrecionalidad dentro y fuera de la ley. La voluntad de aquéllos en el poder es lo que ha imperado en el ámbito político, en el económico o en el judicial. Los particulares no han podido hacer tres preguntas claves a la autoridad ¿Qué hace? ¿Cómo lo hace? Y ¿por qué lo hace?<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

<sup>11</sup> *Ibidem* y "Aprobación unánime de Ley de Información", en periódico El Universal, 1° de mayo de 2002.

<sup>12</sup> José Buendía Hegewisch, "Acceso a la Información. Las oportunidades para los gobiernos locales", trabajo presentado en el Foro: *El Derecho de Acceso a la Información Pública en los Estados*, realizado en Morelia, Michoacán, el 18 de abril de

### En otras palabras:

La intransparencia y oscuridad de los actos públicos han sido los medios perversos para el florecimiento del abuso de poder, de violación brutal de los derechos humanos, de la corrupción y de la ilegalidad impune. Abrir la actividad del Estado para obligar a la entrega oportuna de información útil y veraz desde las autoridades a los órganos de control y a los gobernados, constituye el antídoto más eficaz contra esos desvíos del poder al establecer democráticamente el control ciudadano de la gestión pública<sup>13</sup>.

Hay que recordar que el viejo régimen de poder nacional fue un modelo criptográfico que, a partir del control y manipulación de la información pública, construyó durante las últimas siete décadas del siglo xx una estructura autoritaria, elitista, prepotente, unipartidista, discrecional, caciquil, manipuladora y opaca del sistema político en el país. Con la aplicación de esta oscura dinámica informativa y cultural se privatizó lo público y lo privado se volvió público. Así, los asuntos colectivos se manejaron como particulares y el Estado se privatizó. No debemos olvidar que la información es poder y cuándo ésta se maneja discrecionalmente, se manipula la conservación del poder. "La impunidad siempre se ha alimentado en el ocultamiento de la información o en el desvío de la misma de acuerdo con los intereses de los grupos dominantes"<sup>14</sup>.

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

Con la inclusión constitucional del derecho civil a la transparencia y acceso a la información pública, se construirá cada vez más el "Estado cristal" que, a diferencia de la discrecionalidad, el hermetismo y el autoritarismo del "Estado opaco" que durante décadas ha funcionado en nuestro país, se distinguirá por su transparencia y apertura de gestión pública. El gobierno se comportará, cada vez más, como una estructura de cristal que podrá ser observado por toda la sociedad interesada. Dicho Estado cristal debe estar

2002, pág. 1.

<sup>13</sup> "Por unanimidad, diputados aprueban la Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia", en periódico *La Jornada*, 25 de abril de 2002, pág. 10.

<sup>14</sup> "Un triunfo de la sociedad", en periódico *El Universal*, 25 de abril de 2002.

<sup>15</sup> "La Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública y la ciudadanía del Premio Nacional de Periodismo, instrumentos de transparencia de éste gobierno", en *Boletín*, órgano de la Secretaría de Gobernación, México, núm. 103, 2 de

blindado con un margen muy limitado de la información que se considera reservada para poder ejercer como máxima autoridad rectora y preservar la seguridad nacional y el resto del universo informativo debe ser abierto para ser conocido.

### **Cuadro 1. Características informativas del Estado opaco y del Estado cristal en México**

<i>Estado opaco</i>	<i>Estado cristal</i>
Discrecional Autoritario Cerrado No promueve el derecho a la información Controla la información No reconoce que la información gubernamental es pública (concepción patrimonialista de la información) Manipulador No rinde cuentas Evita que la sociedad lo vigile y evalúe Favorece la impunidad, la mentira, el disimulo, el ocultamiento y la ignorancia Promueve las filtraciones informativas y el tráfico de influencias informativas	Transparente Tiende a la democracia Abierto Promueve el derecho a la información Distribuye la información Reconoce que la información gubernamental debe ser pública (concepción civil del manejo informativo) Promueve la participación social Rinde cuentas a la sociedad Promueve que la sociedad lo vigile y evalúe Promueve y respeta el Estado de Derecho Facilita la comunicación ética y de investigación

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

1. Se transformará la relación social tradicional existente entre Estado y ciudadanía para convertirla en un pacto más democrático al introducir los procesos de apertura, transparencia y rendición automática de cuentas públicas<sup>16</sup>.

2. Se reconoce que toda la información gubernamental es pública, salvo la expresamente tipificada como reservada. Con ello se acepta que la información pública pertenece al ciudadano y no al Estado.

3. Se terminará con la cultura patrimonialista de comprender y operar la información social, en especial la gubernamental, como una simple mercancía regida por los criterios del mercado o por los caprichos o veleidades del poder para entenderla ahora como un bien público al cual podrán acceder todos los ciudadanos.

4. Con esta ley se desagra una parte muy importante del derecho a la información incluido en el artículo 6° de la Constitución Política Mexicana y se hace realidad como normatividad secundaria de esta garantía constitucional.

5. Se transparentará la gestión pública, se favorece la rendición de cuentas y se contribuye a la consolidación de una cultura de confianza entre gobernantes y gobernados.

6. Se acotará el poder público desde el momento en que se restringe al máximo la discrecionalidad oficial y se escruta, vigila, evalúa y contrapesa permanentemente la acción pública. Con ello, a largo plazo, la dinámica de la rendición de cuentas y no el ocultamiento de los datos será un nuevo hábito y valor central de la cultura política y cívica nacional.

7. Cualquier ciudadano podrá solicitar la información pública señalada en la ley siguiendo los procedimientos correspondientes.

8. Se reducirá la corrupción gubernamental al transparentar los procesos de la gestión pública e implementar procesos de escrutinio y rendición de acciones. De esta forma se transparentará y reducirá el ocultamiento, la mentira, el disimulo y la ignorancia. El gobierno estará colocado cada vez más en una caja de cristal, donde podrá ser mirado por la ciudadanía.

9. Se promoverá el comportamiento ético de los servidores públicos desde el momento en que su acción queda expuesta al conocimiento y calificación pública.

10. Se contribuirá a crear ciudadanos reales desde el momento en que se les dota de mayor información estratégica sobre las cuestiones públicas para que estén informados y puedan ejercer sus derechos de acción individual o colectiva.

11. Se elevará el nivel profesional del quehacer político, pues con el acceso abierto a la información gubernamental se conocerá a fondo el desempeño de la administración pública.

12. Se reforzará el proceso de la democracia al permitir mayor participación abierta de los diversos sectores sociales en los procesos públicos. Se tomarán decisiones de gobierno más sanas y menos viciadas.

13. Se fortalecerá y posibilitará de manera más integral el ejercicio y preservación del Estado de Derecho en México.

14. El mecanismo de filtrar información a los medios de información para elaborar noticias se reducirá o terminará desde el momento en que el acceso a los datos gubernamentales será abierta a todos los comunicadores y sectores sociales.

15. A nivel ético y cultural, la transparencia informativa promoverá los valores sociales de la honestidad, la rectitud, la eficiencia y la profesionalización de la administración pública. El impulso de dichos valores impactará a largo plazo la construcción y el fortalecimiento de otros valores para reformar moralmente la sociedad.

16. Se podrá construir una opinión pública más sólida desde el momento en que se crean condiciones para que florezca el periodismo de investigación al abrir los archivos y fuentes públicas.

17. Con la aprobación de esta ley se abre el camino para que los medios masivos de información, impresos y electrónicos, puedan ser regulados atendiendo a las circunstancias actuales, entre las que figuran las necesidades educativas, la protección de los derechos ciudadanos de los lectores y la audiencia o video-audiencia que se encuentran hasta ahora mal protegidos<sup>17</sup>.

18. Finalmente, con este derecho la sociedad madurará hacia etapas más civilizadas, ya que los procesos de gobernabilidad nacional se transparentarán, se abrirán, se racionalizarán más y reducirán su margen de secrecía.

La ley que aquí se analiza ha generado un "efecto dominó" al producir en los Congresos estatales de Puebla, Tlaxcala, Morelos, Sinaloa, Chiapas, Sonora, Nuevo León, Zacatecas y Michoacán iniciativas similares para generar leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública estatal, a lo cual el único que se ha opuesto

abril de 2002, pág. 55.

<sup>17</sup> Francisco José Paoli Bolio, "Ley de transparencia", en periódico *El Universal*, 26 de abril de 2002; "Más transparencia y



es el estado de México<sup>18</sup>. Para avanzar a nivel regional en la consolidación de este proceso de acceso a la información pública nacional y fortalecer los mecanismos de la democracia, sería muy conveniente que en las entidades federativas, en un plazo no mayor de tres meses, se abrieran al conocimiento de la opinión pública todos los archivos oficiales. Con esto se daría el ejemplo de empezar a gobernar de manera distinta al transparentar los mecanismos de gobernabilidad y acotar la velación gubernamental.

Ante estos avances normativos debemos preguntarnos: ¿cuáles son las principales áreas que urgentemente se deben abrir para avanzar en la transición pacífica a la democracia? ¿Qué ganarán los medios de comunicación con esta apertura? ¿De qué forma esta ley se puede considerar reglamentaria del derecho a la información sin que agote otros aspectos del mismo, como son la reforma integral de los medios electrónicos, la Ley de Telecomunicaciones, la Ley de Protección de Datos Personales, etcétera?<sup>19</sup>.

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

1. Es necesario realizar una modificación constitucional que garantice la autonomía absoluta del Órgano Autónomo, para que:

al igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pueda emitir recomendaciones vinculatorias para los tres poderes, pues no hay que dejar pasar que aunque la ley contempla como sujetos obligados al Poder Judicial y al Poder Legislativo, les dejará a éstos la facultad de nombrar su propio órgano de vigilancia. Esa laxitud podría ser tan ineficaz como la llamada autorregulación ética de los medios de comunicación<sup>20</sup>.

2. Es necesario definir los procedimientos para que se pueda obtener la información del Poder Legislativo y Judicial ya que, por ejemplo, el Poder Judicial recibirá la información hasta que las sentencias "caucen estado" y no durante el proceso en curso, como se hace en los países avanzados<sup>21</sup>. En este sentido, se debe avanzar hacia una apertura total de los poderes Legislativo y Judicial.

rendición de cuentas", en periódico *Reforma*, 25 de abril de 2002.

<sup>18</sup> "Quieren Estados transparencia", en periódico *Reforma*, México, 26 de abril de 2002.

<sup>19</sup> "La Ley de Información No rendirá frutos inmediatos", en periódico *Milenio*, 26 de abril de 2002 y Ernesto Villanueva, "Programa piloto que fijará estándares internacionales", en periódico *El Universal*, 26 de abril de 2002.

<sup>20</sup> Javier Corral Jurado, "La Ley de Acceso a la Información, paso firme en la transición", en revista *Siempre!*, México, núm. 2550, 1º de mayo de 2002, pág. 5.

3. Es necesario seguir avanzando en la reglamentación al derecho a la información, pues la Ley de Transparencia y Acceso a la Información es sólo una vertiente o una rama de las múltiples aristas del mismo y, por consiguiente, no implica que ya se haya realizado toda la cobertura que le corresponde. El acceso a la información pública gubernamental no representa cubrir todo el derecho a la información, pues se requiere seguir contemplando otras legislaciones que reformen la Ley Federal de Radio y Televisión y otras normatividades para que, por ejemplo, las concesiones otorgadas a los propietarios de los medios se transparenten; para que otros grupos distintos a los tradicionales concesionarios tengan acceso a las frecuencias de radio y televisión; para que los medios rindan cuenta pública de su política de programación; para establecer el elemental derecho de réplica en los canales electrónicos; para que los periodistas reivindiquen su labor y su derecho de secreto profesional y cláusula de conciencia y para reivindicar otros derechos de los trabajadores de los medios, entre otros aspectos<sup>22</sup>.

4. Es conveniente modificar el procedimiento de elección de los cinco consejeros del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, pues si la esencia de dicha ley es combatir la discrecionalidad y promover la transparencia del Estado, no es recomendable que los responsables sean nombrados por el Poder Ejecutivo y sólo reconfirmados o negados por el Poder Legislativo. Debido a la experiencia histórica de conjunción de intereses entre el poder presidencial y los partidos, que demostró el alto nivel de práctica de secrecía que tuvieron ambos en el pasado, este candado político no es suficiente garantía para preservar la imparcialidad de los nombramientos. Por ello, debido a la grandísima responsabilidad sobre el conocimiento de la vida pública que tendrán dichos nominados, especialmente sobre las áreas reservadas, de seguridad nacional o confidenciales, se requiere que tengan todo el respaldo consensuado del Congreso.

5. Es fundamental incluir en esta ley o en otra complementaria la responsabilidad de las empresas privadas que manejan información pública, en especial la de alto impacto social, pues de lo contrario se estará considerando que el fenómeno de lo público sólo es producido por el gobierno y no con la participación de las empresas comerciales privadas. De otra forma, se dejará un gran vacío jurídico que permitirá la impunidad y el abuso de las empresas privadas en este rubro. Mientras no se reglamente en este terreno, el acceso ciudadano a la información todavía será una garantía incompleta.

<sup>21</sup> "Aprueban diputados Ley de Información", en periódico *Reforma*, 25 de abril del 2002.

<sup>22</sup> Javier Corral Jurado, "La Ley de Acceso a la Información, paso firme en la transición", en revista *Siempre!*, México, núm.

6. Es urgente que se reglamente el nivel de responsabilidad y las penas que se aplicarían a los cinco consejeros del instituto en el caso de que, al terminar su periodo de gestión, difundieran o liberaran la información reservada o confidencial que todavía debe ser protegida por 12 años más. Si no se realiza dicha reglamentación puede quedar un vacío legal que permita, a mediano plazo, la práctica de la discrecionalidad y el tráfico de influencias informativas y políticas.

7. Es muy importante que se legisle a nivel local, municipal o estatal el acceso a la información pública, pues ahí está la información más cotidiana que afecta la vida de los particulares, como son los datos sobre los servicios públicos, el uso del suelo, la policía, el nivel de seguridad, etc. De nada serviría tener una estupenda ley federal de acceso a la información si no se complementa con una legislación local o municipal<sup>23</sup>.

8. Se debe precisar que "el acceso a las deliberaciones de asuntos públicos es tan importante como conocer el resultado de las mismas"<sup>24</sup>.

9. Hace falta establecer sanciones, no sólo administrativas, para los funcionarios que incumplan con los ordenamientos de la apertura informativa<sup>25</sup>.

10. Para asegurar la disponibilidad de información y agilizar el acceso a ella es indispensable contar con una ley de archivos públicos y reuniones abiertas para que las instituciones puedan nutrir constantemente de información veraz y oportuna a la sociedad y para facilitar al ciudadano la localización de información.

11. Se requiere "elaborar una nueva mentalidad de los servidores públicos para liberar la información pública"<sup>26</sup>.

12. Es necesario motivar una cultura ciudadana para que las personas sepan de qué manera emplear esta herramienta jurídica en su propio beneficio cotidiano<sup>27</sup>.

2550, 1º de mayo de 2002, pág. 5.

<sup>23</sup> "Legisladores, funcionarios públicos y especialistas analizan la Iniciativa de Ley Para Acceder a la Información Pública en el D.F.", en periódico *Zócalo*, núm. 22, abril de 2002, pág. 12 y "Paso fundamental hacia la transparencia", en periódico *Zócalo*, núm. 22, abril de 2002, pág. 1.

<sup>24</sup> "Aprueban Diputados Ley de Información", en periódico *Reforma*, 25 de abril de 2002.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Ernesto Villanueva, "Lo que le falta a la Ley de Acceso a la Información", en revista *Proceso*, México, núm. 1330, 28 de abril de 2002, pág. 55.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

13. Por último, las oficinas de Comunicación Social gubernamental deben dejar de ser instancias de elaboración de boletines ad hoc o de propaganda para defender la imagen del jefe, grupo o dependencia en turno, y convertirse en áreas de ciudadanía de la información pública que les corresponde manejar.

Debemos considerar con mucha claridad que la reforma del Estado en materia de comunicación no es una simple reforma jurídica más para modernizar el Estado mexicano sino que, dada su naturaleza vertebral que cruza todos los ámbitos de la vida comunitaria y cotidiana, es la reforma más importante de la sociedad mexicana de principios del siglo XXI, pues será a partir de esta renovación que se modificarán o no los procesos para construir la conciencia colectiva nacional de principios del nuevo milenio. De esto dependerá que se creen las bases político sociales para generar una mentalidad favorable al avance social de la República.

La disposición operativa de este derecho constitucional a partir de 2003 ocasionará que, en su necesidad de obtener información fresca, oportuna y exclusiva para conquistar mayores márgenes de rating y competir contra el resto de las empresas del ramo, los medios de difusión colectivos darán a conocer a la opinión pública muchos informes escandalosos sobre lo que se ha ocultado en los últimos 70 años de la vida nacional. Se dará a conocer de manera abrupta una gran cantidad de abusos, crímenes, corrupciones, conflictos de intereses, violaciones, plutocracias, contubernios y decadencia de lo público, entre muchos otros actos que se cometieron básicamente por el viejo régimen político, lo que provocará una conmoción y una "cruda de conciencia" en la comunidad nacional.

Ante este panorama debemos preguntarnos si el actual sistema de transición a la democracia en México todavía está en gran medida cimentado en las viejas estructuras del antiguo régimen de poder político: ¿hasta dónde realmente existen nuevas estructuras de poder y organización democrática y cívica que canalicen la frustración, el escepticismo y el descontento social hacia dinámicas de participación y construcción que eviten el caos social?

El empleo y perfeccionamiento de este nuevo derecho social nos permitirá construir en el siglo XXI un Estado mexicano más sólido, apoyar la transición pacífica a la democracia nacional y ahorrarnos fenómenos sangrientos y dolorosos como los que acompañaron la reestructuración de nuestra sociedad durante la primera mitad del siglo XX.

*VEREDAS* Revista del pensamiento sociológico.  
Publicación semestral del Departamento de Relaciones Sociales  
de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.  
El tiraje de este número fue de 500 ejemplares y la distribución  
corrió a cargo de la Librería de la UAM-Xochimilco, Edificio  
Central, planta baja, Calzada del Hueso 1100,  
colonia Villa Quietud, C.P. 04960,  
Delegación Coyoacán, México, D.F.  
Se terminó de imprimir en diciembre de 2002,  
en Editores e Impresores FOC, S.A. de C.V.,  
Los Reyes No. 26, Col Jardines de Churubusco,  
C.P. 09410 México, D.F. Tel.:5633•28•72  
Fax: 5633/5332 E-mail: luzfoc@prodigy.net.mx  
En su composición se utilizó tipografía de la familia Óptima.