Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx

HACIA UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA COMPROMETIDA CON UN ESTADO DE DERECHO, Y EL DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL

Julio César Cabello Castañeda[*]

Patricia Sarahí del Castillo Marcial[**]

[*] Licenciado en Derecho por unanimidad y mención especial por Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Tercer lugar en el Primer Concurso de Ensayo referente a los temas de Transparencia, Rendición de Cuentas, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2007). Participación en el VI Congreso Internacional de Derecho 2008 "La Reforma Judicial en México". (Grupo Logistic and Office Conventions). Diplomado en Derecho Constitucional por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente desempeñándose en la Dirección de Capacitación como Personal especializado "A" en el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.

[**] Es originaria de la ciudad de Chihuahua, Chih., y egresada del Instituto Tecnológico de Monterrey Campus Chihuahua de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Obtuvo su titulación con la tesis: "*Macao como Plataforma de Cooperación Económica entre los Países de la Región Asia-Pacífico y América Latina*", obteniendo mención honorífica. Durante sus estudios profesionales fue becada por el Gobierno chino para realizar cursos en la Universidad Normal de Huazhong, en la ciudad china de Wuhan. Actualmente es estudiante de la Licenciatura en Derecho en la Universidad Autónoma de Chihuahua. Inició su trayectoria profesional en la compañía Market Union Export Company, en la ciudad de Ningbo, China. Posteriormente trabajó para el Instituto Confucio, institución del Ministerio de Educación de la República Popular China. Además cuenta con experiencia en la enseñanza de idiomas, ya que ha impartido clases de idioma español, inglés, y chino mandarín. Desde el 2008 labora en la Universidad Autónoma de Chihuahua, donde es investigadora en proyectos internacionales del Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE), de la misma Universidad. Dentro de la sociedad civil se distingue su participación activa en diversas organizaciones, entre las que destaca su desempeño como voluntaria de la Casa Hogar Lirio de los Valles A.C., con acciones orientadas a la educación. Ha realizado una amplía actividad en el área del Derecho Internacional, en la participación y organización de Modelos de Naciones Unidas a nivel local, nacional e internacional. Ha ganado entre otros premios, el Concurso de Ensayo en Transparencia y Rendición de Cuentas del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, con los Ensayos "*Los Límites entre lo Público y lo Privado*" (2008), y "*Hacia una Democracia Participativa*" (2009).

Resumen

En el presente artículo se analizan los conceptos del derecho de acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales a la luz de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. Se abordan los antecedentes históricos de la democracia, con la finalidad de hacer un análisis reflexivo y propositivo.
Posteriormente se analiza el marco de la mencionada ley, para finalmente concluir de qué manera estos preceptos se pueden convertir en herramientas eficaces para el desarrollo político, social y económico del Estado y así considerar al derecho de acceso a la información pública como un arma con la que se pueda generar una continua auditoria con la que la sociedad establece un mecanismo de control de poder sobre el Estado y establecer una nueva relación entre gobernantes y gobernados

Sumario

I. Introducción. II. Del México postrevolucionario a la "Década Perdida" de la democracia. III. México hacia una Democracia Participativa. IV. Los Conceptos Fundamentales. 1. Derecho de acceso a la información. 2. Transparencia. 3. Rendición de cuentas. 4. Protección de datos personales. V. El Impacto. 1. Político, 2. Social. 3. Económico. VI. Reflexiones finales.

La opacidad en las decisiones y prácticas gubernamentales han sido una de las principales causas de la desconfianza de la sociedad civil en las instituciones del gobierno. Diversas encuestas han recopilado estadísticas alarmantes sobre el impacto de la corrupción y la secrecía. Por ejemplo, según la encuesta "*latinobarómetro*", tan solo el 46% de los mexicanos tienen confianza en el gobierno y el presidente; y quienes más gozan de confianza son los bomberos, la Iglesia, y la radio. Según la encuesta: "*Los Mexicanos y las Conspiraciones*", el 60% de los ciudadanos le tiene poca o ninguna confianza a la Cámara de Diputados, y más del 66% de los individuos de la sociedad afirma que existen sociedades secretas que conspiran para tomar y conservar el poder. Además, el 72% afirma que el país está gobernado por unos cuantos poderosos en su propio beneficio. La monopolización de la información de interés público ha sido el tema que ha impulsado el debate y la concertación de acuerdos en materia del derecho de acceso a la información. En México se han dado importantes logros en la materia, y Chihuahua ha sido reconocido como un Estado modelo en poner en las manos de la sociedad la información que originalmente le pertenece. Es por eso pertinente conocer el alcance de nuestros derechos, y los retos que nos comprometen con las futuras generaciones.

I. Introducción

México enfrenta un panorama sociopolítico de cambios profundos en el que la sociedad desde todos los ámbitos está buscando las transformaciones que lleven a un nuevo orden. Mientras los partidos políticos debaten por el establecimiento de nuevas leyes, la administración de los recursos y mecanismos que posibiliten el ejercicio de la "democracia"; la sociedad civil espera las estructuras que garanticen el desarrollo del país y el fin de la violencia y la corrupción.

En este panorama de demandas y solicitudes, Chihuahua se ha colocado como un Estado en que la transparencia y la rendición de cuentas se han incorporado como premisas básicas de acción no sólo en el sector gubernamental, sino en los partidos políticos, y cualquier organismo que reciba recursos de las arcas del Estado, de acuerdo a la Ley

de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, decretada y publicada en Octubre del año 2005, obedeciendo al proceso de democratización y a la suscripción de México de diversos Tratados Internacionales.

Sin embargo, es preciso reflexionar sobre las condiciones necesarias para que esta legislación se traduzca en la verdadera creación de capital humano, y sea no un fin, sino un medio para una redefinición de la relación sociedad-Estado, y nuevos y mejores niveles de desarrollo humano y social.

A través del presente ensayo se analizarán los conceptos del derecho de acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la protección de datos personales a la luz de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, con la finalidad de hacer un análisis reflexivo y propositivo.

En un primer acercamiento se abordarán los antecedentes históricos de la democracia y los esfuerzos en materia de trasparencia que precedieron al nacimiento de estos conceptos como premisas básicas para el ejercicio de la democracia. Posteriormente se analizarán estos en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua; para finalmente concluir de qué manera estos preceptos se pueden convertir en herramientas eficaces para el desarrollo político, social y económico del Estado.

II. Del México postrevolucionario a la "Década Perdida" de la democracia

El concepto de democracia, nos remite a la antigua Grecia, donde se acuñó por primera vez este concepto que en su traducción etimológica significa el *gobierno del pueblo* (*demos*- pueblo; *kratos*- poder)[1]; en donde la democracia se ejercía de manera directa cuando los ciudadanos reunidos en una plaza *ágora,* con dos piedras emitían su voto a favor (piedra blanca) o en contra (piedra negra), de los asuntos en cuestión. Al explorar en la instancia histórica encontramos que estos orígenes de la democracia fueron contradictoriamente muy poco

[1] DEMOCRACIA. En: CORAMINAS, J. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española. Madrid: Gredos, 1990.

"democráticos" ya que ésta únicamente la ejercían los hombres ciudadanos griegos, excluyendo a mujeres, esclavos, prisioneros de guerra y a los pobres; sin embargo, estos inicios fueron el precedente que sentaron las bases para el futuro desarrollo y expansión de la democracia alrededor del mundo.

Ubicándonos en el siglo XIX en nuestro continente, la mayoría de los países de América Latina tras emanciparse políticamente vivieron bajo esquemas políticos inestables, en el que el poder se ejercía de manera dictatorial, por caudillos o por gobiernos militares violentos, hasta ser derrocados por golpes de estado.

En México, la Revolución de 1910 terminó con el gobierno dictador porfirista, y se dedicó a delinear las bases de un nuevo sistema político mexicano, que a pesar de estar inspirado en altos ideales democráticos como el sufragio libre y la no reelección, estableció los cimientos que harían permanecer a un solo partido más de sesenta años en el poder, haciendo del presidencialismo un *ethos* mexicano durante décadas. Esa permanencia prolongada en el poder, la dependencia de las elecciones del gobierno, y los actos de corrupción cometidos en detrimento del desarrollo económico y social del pueblo, provocaron en muchas ocasiones situaciones de violencia, inseguridad, desconfianza en las instituciones, y una crisis de gobernabilidad. En suma, era el déficit de la "democracia", y como en la Grecia antigua, no había un real gobierno del pueblo.

Hacia finales de la década de 1980, se comenzó a gestar la reforma que dio como resultado la creación del Instituto Federal Electoral como organismo público autónomo, encargado de organizar y celebrar las elecciones. Sin embargo, una vez dado este gran paso en desarrollo democrático, no se buscó trascender la democracia electoral y representativa hacia una democracia participativa e integral, entendida *no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.*[2]

[2] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 29 de Julio de 2010, Art. 3º.

III. México hacia una democracia participativa

Hace tres décadas que el concepto de *Derecho a la Información* fue conocido en México como un derecho fundamental de los individuos, tras ser consagrado como tal en el artículo sexto de la Constitución; sin embargo, no se establecieron con precisión sus alcances, y hacía falta una legislación secundaria que lo regulara, así como una institución que velara por el ejercicio de ese derecho.

México recibió el siglo XXI con un gobierno de alternancia. A esta manifestación de la democracia, le siguió años después la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental[3] que creó al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). En esta reforma fue clave la intervención activa del *"Grupo Oaxaca",* una alianza de académicos, periodistas, editores, organizaciones no-gubernamentales, y especialistas en el tema, que desde su lugar jugaron un papel central al impulsar el derecho humano al acceso a la información pública gubernamental. Entonces, habían transcurrido más de dos décadas desde que se había establecido en la Constitución el derecho a la información. *¿Cuáles fueron las condiciones necesarias para que nuestro país diera ese paso hacia un Estado Democrático de Derecho?* Es una interrogante difícil contestar, pero es posible argumentar que dos cambios profundos debieron ocurrir antes de que se pudiera gestar esa reforma: 1) la liberalización económica, tras tres décadas de intervención total del estado en la industrialización por sustitución de importaciones; y 2) la alternancia en el poder, tras siete décadas de permanencia en el poder de un solo partido.

A finales de la década de los cuarenta, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) introdujo en los países de la región la idea de que la "*economía hacia adentro*" era la mejor receta para la industrialización y el desarrollo. Hacia los años ochenta, el Estado mexicano llegó a disponer de más de mil empresas públicas; además controlaba desde la Secretaria de Gobernación las exportaciones, e imponía las barreras arancelarias a las importaciones. Estos actos, lejos de ser procesos de decisión abiertos y transparentes, se caracterizaron por favorecer las prácticas clientelares y el corporativismo. En

[3] Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de junio de 2002.

aquel sistema y en las elecciones que sólo hacían visible la segunda parte del "*sufragio efectivo; no reelección*", tampoco había lugar para la transparencia y la rendición de cuentas, pues la aplicación de las leyes y apego a la democracia eran política discrecional.

Langston incluso señala que es posible que horizontalmente se obstruyera el acceso a la información de una agencia de gobierno a otra, ya que al desarrollarse la competencia por la sucesión dentro de la administración pública, no había incentivos de los presidenciables para revelar información de su propia gestión, más allá de lo que le exigía el Mandatario, o con ocasión de los informes de gobierno.[4]

A pesar de que hay autores como Whitehead, quienes afirman que los procesos de liberalización política y económica en América Latina han ofrecido también un campo de cultivo para el florecimiento de la corrupción política,[5] la verdad es que bajo el esquema de liberalización económica y política en México, florecieron las condiciones que permitieron que se diera un paso más hacia la democratización del Estado.

Al nacimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental le siguió la implementación de Leyes e Institutos de Transparencia u Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información en los Estados, que en algunos casos superan en mucho a la legislación federal. Sin embargo, el desarrollo del derecho de acceso a la información no ha estado exento de tropiezos. Quizás la dificultad más grande que se ha enfrentado es la falta de heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que se ejerce el derecho en las diversas entidades. En una unificación de esfuerzos por parte de las entidades federativas, la *Iniciativa Chihuahua* fue un proyecto de reforma constitucional al artículo sexto, presentada en 2007 por los entonces mandatarios de cinco Estados de la República[6], pertenecien-

---

[4] LANGSTON, J. *"An Empirical View of the Political Groups in México"*. México, CIDE, 1994.

[5] WHITEHEAD, L. *"Combating Corruption in Latin America"*. Estados Unidos, Wilson, 2000.

[6] Luis Armando Reynoso Femat, Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes; José Reyes Baeza Terrazas, Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua; Amalia García Medina, Gobernadora Constitucional del Estado de Zacatecas; Alejandro Encinas Rodríguez, Jefe de Gobierno del DF; y Fidel Herrera Beltrán, Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz.

tes a las tres principales fuerzas políticas del país. De manera particular, los principios que se propusieron a ser cumplidos por los gobiernos Federal, Estatales y Municipales, son los siguientes: *a) principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público, b) acceso a la información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos, c) un procedimiento expedito para el acceso a la información, d) un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales, e) un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión, f)Prueba de daño y de interés público, g) sanciones administrativas para los servidores públicos, h) obligación de proporcionar información, i) la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables, j) protección de la vida privada.*[7]

Al constitucionalizar estos conceptos, se les otorga la calidad de derechos fundamentales. Es así que el derecho de acceso a la información pública debe ser universal como derecho fundamental. Además podemos catalogarlo también como un derecho humano y como una garantía individual. Derecho fundamental por encontrarse consagrado en el máximo ordenamiento legal, donde se encuentra como parte de la norma elemental; derecho humano por ser considerado un derecho para todo individuo, por el simple hecho de tener el status de persona; y garantía individual por encontrarse comprendido dentro de la parte dogmática. Además, se dice que es uno de los derechos más importantes, ya que por medio de su ejercicio es posible dar contenido y calidad a otros derechos básicos, como la libertad de expresión, la libertad de investigación, el libre sufragio, la educación, etc.

IV. Los Conceptos Fundamentales

1. Derecho de Acceso a la Información

Con la "reforma política" de 1977 se modificó el artículo 6º que a la fecha establece:

> *"Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la*

[7] Declaración de Guadalajara. Guadalajara, Jalisco, 22 de Noviembre de 2005.

> *moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público;* ***el derecho a la información será garantizado por el Estado****."* [8]

Sin embargo, tras su publicación quedó abierta la interrogación de ¿a qué exactamente se refería el derecho a la información? siendo tema de debate la búsqueda de un consenso del contenido de este derecho. Para Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, se refiere al *1) derecho de atraerse información, es decir, al acceso a los archivos, registros y documentos públicos y a la libre decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla; 2) al derecho a informar, es decir, la libertades de expresión y de imprenta, y de constitución de sociedades y empresas informativas; y 3) al derecho a ser informado, es decir, a recibir información objetiva y oportuna, completa y universal.*[9]

Mientras los actores políticos y los intelectuales en la materia buscaban precisar el alcance del derecho a la información, el Poder Judicial de la Federación, como el poder en que se deposita la labor de la interpretación de la Constitución, en una primera interpretación estableció que:

> *"... a) Que 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. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y, c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de siste-*

---

[8] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 29 de Julio de 2010, art. 6º.

[9] CARPIZO MC GREGOR, J. y VILLANUEVA, E. *"El Derecho a la Información. Propuestas de Algunos Elementos para su Regulación en México"*. En: VALADÉS, D. y GUTIÉRREZ Rivas, R., Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III, México: UNAM, 2001.

mas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.[10]

Esta interpretación equiparó como sinónimos el derecho a la información al derecho a la expresión de ideas y opiniones de los partidos políticos a través de los diversos medios. Aquí cabe resaltar que el derecho a la información no necesariamente se ejerce con mayor eficacia a través de los medios de comunicación, ya que ciertos controles ejercidos sobre estos dan como resultado que los medios den información contraria a la veraz y pertinente. En 1996, una nueva interpretación constitucional estableció 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 esta sea mas enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designada para servir y defender a la sociedad, asumen ante esta 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 esta y hacerla del conocimiento de los gobernados."[11]

La Constitución Política del Estado de Chihuahua, en su artículo 4º párrafo segundo, garantiza el derecho a la información a toda persona.

[10] Poder Judicial de la Federación, Tesis, 2a. I/92. AMPARO EN REVISIÓN 10556/83. Semanario Judicial de la Federación 1992, Página 44.

[11] Poder Judicial de la Federación, Tesis P. LXXXIX/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. Semanario Judicial de la Federación 1996, p. 513.

Cabe resaltar que la constitucionalización de ese derecho a nivel estatal, precedió en el tiempo a la reforma de la Constitución Federal, que en la inclusión de la regulación establece desde el año 2007 lo siguiente:

> ***Artículo 6o.*** *La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.*
>
> *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 fisicas 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.*[12]

[12] Constitución Política del Estado de Chihuahua. Periódico Oficial del Estado, 20 de Julio de 2007.

Esta reforma hace una regulación extensa en materia de acceso a la información puesto que establece que en principio toda información es pública, y establece como obligación interpretar este derecho basándose siempre en el principio de máxima publicidad; además da la pauta para indicar en primer lugar que no hay necesidad de acreditar el interés que se tenga para acceder a la información o justificar su uso. Además establece la obligación de los sujetos obligados a transparentarse, a preservar los archivos por considerarse que se trata de la memoria histórica de las instituciones, y los obliga a establecer mecanismos prontos y expeditos para resolver inconformidades por medio de los organismos garantes que se instituyen como tribunales y dicen el derecho, esto apegándose al principio de que ante todo derecho reconocido debe de existir un recurso para inconformarse ante una violación al mismo. En el Estado de Chihuahua es el Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública el organismo que tiene a su cargo dicha obligación.

Pero este derecho a la información, además de estar establecido en la Constitución Federal y Estatal, se encuentra consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

> *"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 recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."*[13]

De igual manera se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que en sus artículos 13 y 19 respectivamente establecen:

> *"Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y 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."* [14] /[15]

[13] Declaración Universal de los Derechos Humanos. Paris, Francia, 10 de Diciembre de 1948, art. 19.

[14] Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, art. 13.

[15] Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 16 de Diciembre de 1966, art. 19.

En el contexto de la suscripción de México a estos tratados internacionales, parte de la *Ley Suprema de toda la Unión*, podemos decir que el derecho a la información se refiere al derecho de los individuos para buscar, investigar y recibir la información que en su determinado caso necesiten. En esta amplia categoría de información se encuentra por supuesto la relativa a la toma de decisiones y ejercicio del gobierno, es decir, la información pública. Es así que hablamos de dos conceptos distintos, uno dentro del otro; el derecho al acceso a la información pública, como una pequeña parte del amplio derecho a la información. ¿Cómo ejercer estos derechos? y ¿Cuáles son las herramientas adecuadas para hacerlo? Fueron las cuestionantes que dieron como respuesta la transparencia y la rendición de cuentas.

2. Transparencia

Etimológicamente, la palabra *transparencia* se deriva de la palabra compuesta latina *trans-parere* (*trans*: a través de; *parere*: dar a luz, producir, proporcionar)[16]. Es decir, lo transparente es lo que se puede apreciar de un lado a otro, a través de algo. Norberto Bobbio apunta que la *transparencia* es *"el gobierno del poder público en público"*.[17] En donde "público" adopta dos significados: 1) el contrapuesto a privado, como en la distinción clásica de ius publicum y ius privatum; y 2) el contrapuesto a lo secreto.

En La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, se establece que es el *"atributo de la información pública que consiste en que esta sea clara, oportuna, veraz, con perspectiva de genero y suficiente, en los términos de Ley."*[18] Es así, solo con información objetiva, oportuna y confiable como los individuos desde la sociedad civil tenemos la oportunidad de conocer y entender la actividad cotidiana del Estado, para en consecuencia demandar de los gobernantes la rendición de cuentas. Es decir, entre más transparente un gobierno sus acciones, mejor capacitada estará la so-

[16] TRANSPARENCIA. En: CORAMINAS, J. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española. Madrid: Gredos, 1990.

[17] BOBBIO, N. *"Ensayos de Historia de la Filosofía"*. Madrid, Debate, 1985.

[18] Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. Periódico Oficial del Estado, 15 de Octubre de 2005, art. 3º.

ciedad para exigir rendición de cuentas, sobre sus políticas, decisiones, prácticas, y gasto.

El filósofo inglés Jeremías Bentham, se refiere a la transparencia como la segunda generación de reformas en materia de democracia, y define ciertas características posibilitadoras e inhabilitadoras, en cuanto a las funciones especificas de la transparencia.[19] Por ejemplo, la evaluación de los gobiernos, es una función posibilitadora, ya que por medio de la transparencia se evalúa de manera aprobatoria o reprobatoria a un gobierno, y se auxilia al particular a tomar decisiones electorales, premiando o castigando el desempeño de sus gobernantes y representantes. Así mismo, la transparencia permite a la persona de manera directa, tener acceso a aquellos datos que le importan de manera particular, si ésta sigue el proceso que legalmente se exige. En el otro lado de la moneda el autor coloca a las características inhabilitadoras de la transparencia, que se refieren a aquellas que frenan el avance de un gobierno por la carga de las solicitudes de información, los recursos destinados a la transparentación de la información, etc.

Aludiendo a la teoría de Bentham, podemos establecer primeramente que no se pueden reducir las reformas políticas a los términos de "*segunda o tercera generación*", ya que como bien lo ha subrayado la CEPAL, *el concepto de generaciones lleva implícita la visión de que se trata de procesos lineales y universales en los que los logros de etapas anteriores permanecen inmodificables, como cimientos de nuevos pisos de un edificio.*[20] Sin embargo, si algo nos aparece claro y transparente, es que las impropiamente denominadas reformas de primera y segunda generación han ido acompañadas de algunos inconvenientes que requieren corrección, máxime cuando han generado exclusión y marginalidad en la sociedad.

En el contexto de las funciones posibilitadoras e inhabilitadoras de la transparencia, se considera relevante señalar que posiblemente en algunos casos, sobre todo en aquellos de actos y decisiones relevantes de la autoridad, se elevará por consecuencia lógica la demanda de las

[19] BENTHAM, J. et al. "*Tactique des assemblées législatives, suivie d'un des sophismes politiques: ouvrages extraits des manuscrits*" París, Bossange Fréres, 1822.

[20] Comisión Económica para América Latina (CEPAL). "*Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*". México D.F, CEPAL, 2000.

solicitudes de información; pero ello no sustenta que se frene el avance del gobierno, puesto que gran parte de la información de interés público debe de estar al alcance sin la necesidad de realizar una solicitud de información. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua contempla la información pública de oficio que deben transparentar los sujetos obligados, destruyendo esa característica inhabilitadora que se atribuye a esta herramienta democrática.

3. Rendición de cuentas

Rendición de Cuentas es la traducción del término en inglés "*accountability*" que se refiere en términos generales a que quien se encuentre en el ejercicio legítimo del poder público debe estar sujeto al control de aquellos sobre los que se ejerce tal poder.

Para Guillermo O'Donell, la rendición de cuentas se ejerce por dos vías: 1) de manera horizontal, entre las agencias de gobierno con autoridad equivalente, a través de los controles de la división de poderes; y 2) de manera vertical, hacia la ciudadanía, a través de las elecciones y otros mecanismos de participación, en los que se incluiría la rendición de cuentas.[21]

La rendición de cuentas se convierte así en el acto medular tanto de la división de poderes, como de la democracia electoral y participativa, ya que por un lado permite equilibrar la balanza de la división de poderes, y por otro dota a los ciudadanos de las herramientas para emitir su voto, castigando o premiando a la autoridad.

Pero este derecho no debe ser limitado a la ciudadanía, pues si bien es ésta la que con su sufragio lleva a los gobernantes al poder, las decisiones que éste toma en ejercicio de su cargo afectan directamente a toda la población. Por ejemplo, el derecho de fiscalizar las acciones del gobierno también le deben de corresponder al empresario extranjero que invierte en el país, cuyo interés se basa principalmente en motivos particulares, pero que a final de cuentas retribuye con un bienestar económico y social; al representante de otro Estado quien no tiene

[21] O´DONELL, G. "Pobreza y Desigualdad en América Latina: Algunas Reflexiones Políticas". En su: Pobreza y Desigualdad en América Latina, Argentina: Paidós, 1999, pp. 69-93.

interés directo sobre los asuntos del país, pero que busca conocer las políticas aplicadas para escoger aquellas que le sirvan de modelo; al estudiante o visitante extranjero quien investiga los asuntos públicos del país para buscar enriquecer y contribuir con su conocimiento y experiencia; y la lista puede continuar, pero lo que se debe destacar es que la información pública como lo establece la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, *"es un bien del dominio público en poder del Estado, cuya titularidad reside en la sociedad".*[22]

4. Protección de datos personales

Pero en materia de transparencia, no toda la información referente al gobierno y a los gobernantes debe ser pública. Como aproximación para entender la transparencia, es posible recurrir a sus opuestos. Así, encontramos la información reservada, entendida como *la información restringida al acceso al público de manera temporal,*[23] *y* los datos personales, es decir, *la información de cualquier tipo concerniente a personas físicas identificadas o identificables.*[24]

Aquí es preciso reflexionar sobre los límites de la transparencia, para salvaguardar la seguridad nacional, la estabilidad económica, o la seguridad de las personas, pues la privacidad de esta información es tan importante como el mismo derecho a la información para proteger al estado democrático.

Al referirse a la protección de datos, Miguel Ángel Davara nos dice que es "*el amparo debido a los ciudadanos contra la posible utilización por terceros, en forma no autorizada, de sus datos personales susceptibles de tratamiento automatizado, para de esta forma, confeccionar una información que, identificable con él, afecte a su entorno personal, social o profesional, en los límites de su intimidad".*[25]

Y al respecto en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua, se prevé que tipo de información se clasifica como confidencial, y se establece como: *"I.- Acción de ha-*

[22] *Op. cit.*,16
[23] *Ídem.*
[24] *Ídem.*
[25] DAVARA, M. "*Guía Práctica de Protección de Datos*". Madrid, ANEF, 2002.

beas data o de protección de datos personales.- el ejercicio del titular de los datos personales para acceder, actualizar, rectificar, suprimir o mantener la confidencialidad de dicha información."[26]

Estos datos personales se refieren a la *"información referente a sus datos sensibles o aquella que pudiera propiciar expresión de discriminación e intolerancia sobre su persona, honor, reputación y dignidad, salvo que la información sea estrictamente necesaria para proteger su vida y seguridad personal o lo prevea alguna disposición legal."*[27]

¿Qué se necesita para hacer de estos conceptos herramientas eficaces?

> *El derecho de acceso a la información no tiene sentido si las personas no pueden utilizar esta información para mejorar sus condiciones de vida. Es fundamental que el acceso a la información deje de pertenecer a las élites, y se convierta en un elemento cotidiano de la democracia participativa y esquemas más equitativos de desarrollo y de la lucha contra la pobreza y la desigualdad.*[28]

Lo anterior se traduce en que con información sin acción, no hay resultados. El escrutinio público y la participación de la sociedad son elementos necesarios para transitar hacia un verdadero desarrollo democrático, político y económico, en cuanto transparencia y participación se fortalecen mutuamente para impactar y tener mejores resultados en las decisiones del gobierno.

Son los individuos quienes deciden que hacer con la información gubernamental; y si la sociedad civil actúa con objetivos sólidos y esfuerzos coordinados, es un actor capaz de dictar políticas públicas; y eso no significa gobernar, gobiernan quienes son escogidos para ello, pero si significa analizar, criticar, y denunciar.

La voluntad política para combatir la corrupción no sólo encierra a los gobernantes, sino de igual manera al compromiso de los ciudadanos de señalar, exigir, y castigar en la medida de lo posible a los gobernantes corruptos.

Es pertinente también señalar que la sociedad debe ser consciente y responsable en materia de acceso a la información pública y libertad

---

[26] *Op. cit.*,18

[27] *Ibid.* Art. 37.

[28] Declaración de Cancún. Cancún, Quintana Roo, 22 de Febrero de 2005.

de expresión, pues estos derechos sólo deben ejercerse en la medida que sirvan para generar una atmosfera de claridad en las decisiones y actos del gobierno, y no por el contrario crear un clima de tensión a través de la obstrucción y construcción de barreras entre el gobierno y la sociedad.

V. El impacto

1. Político

Existe un consenso general de que la corrupción se traduce indudablemente en crisis de gobernabilidad, y que un gobierno transparente, fiscalizado por los ojos de la sociedad con acceso a información precisa y actualizada de cómo se fijan las políticas públicas y cómo se distribuyen los recursos, sin excepción de caso será el eje rector de las instituciones estatales hacia el fortalecimiento de un sistema democrático. Además de atraer mayor confianza de la sociedad hacia el gobierno, automáticamente se encamina hacia un compromiso, donde la sociedad acepte los costos de las políticas, que sin embargo redundarán en beneficios; conocidos a través del acceso a la información pública.

2. Social

A pesar de que hay quienes afirman que hay una tensión sistemática entre escrutinio y control, y la confianza, y que la ambigüedad a pesar de ser negativa para el orden organizacional, en muchos casos es fundamental para el orden mismo ya que relaciones absolutamente transparentes entre actores pueden llevar a fallas en la lógica de la cooperación; que el exceso de información también puede ser una causa de opacidad, pues no toda la información es relevante y cuando se mezcla la información relevante con la que no lo es, puede eludirse la transparencia y anularse su efecto benéfico; la experiencia de otros y la nuestra en pañales nos permiten establecer firmemente que mayores niveles de transparencia se traducen efectivamente en mayores niveles de confianza, integración y cohesión, no sólo entre el gobierno y la sociedad, si no entre los diferentes grupos sociales al verse en muchos casos unidos para alcanzar fines comunes, sobre todo al buscar incidir en la política gubernamental, y alcanzar mejores niveles de vida.

3. Económico

«Reconocemos que la corrupción y la impunidad debilitan las instituciones públicas y privadas, erosionan la moral de los pueblos, atentan contra el estado de derecho y distorsionan las economías y la asignación de recursos para el desarrollo. Por ello, nos comprometemos a intensificar nuestros esfuerzos para combatir la corrupción y otras prácticas no éticas en los sectores público y/o privado, fortaleciendo una cultura de transparencia y una gestión pública más eficiente.»[29]

Como se apuntó anteriormente, durante los últimos años, las decisiones más importantes en materia económica y presupuestaria tales como la negociación de la deuda, la reducción del gasto público a través del ajuste estructural, las privatizaciones, la liberalización económica y la firma de tratados de libre comercio; por un lado contribuyeron a estabilizar la economía en algunos de los casos, pero en muchos otros fueron tierra fértil para actos de corrupción desde los escritorios gubernamentales, enriqueciendo a unos pocos en detrimento del desarrollo de todo un pueblo; y se han atribuido a fallas del mercado lo que han sido fallas de las instituciones.

Pero estos actos de corrupción no sólo desplazan los recursos en principio orientados al desarrollo social hacia las cuentas bancarias de unos cuantos, anulando la capacidad del gobierno para proveer servicios básicos, sino que socavan la economía en tanto que hay menos inversionistas dispuestos a invertir menos, se desalienta la ayuda extranjera, y se incrementa la ilegitimidad del ejercicio del gasto público, provocando mayor evasión de impuestos.

Al contrario de las prácticas corruptas y opacas de gobierno, la transparencia alienta las condiciones de eficacia y legitimidad del mercado, competencia y equidad; evoca el involucramiento de actores externos en la búsqueda del mejoramiento de las decisiones de política presupuestal; al atraer mayor confianza en el gobierno, se aseguran mayores ingresos tributarios; se contribuye a la estabilidad macroeconómica al tener la posibilidad de prevenir el desarrollo de una crisis gracias a la información en materia económica; e indudablemente se mejora el contexto para la inversión.

[29] Declaración de Nuevo León. Monterrey, Nuevo León, México, 13 de Enero de 2004.

VI. Reflexiones finales

Debemos considerar al derecho de acceso a la información pública como un arma con la que podemos generar una continua auditoría con la que la sociedad establece un mecanismo de control de poder sobre el Estado, además combatir la simulación y los excesos en el ejercicio del poder, pero sobre todo, establecer una nueva relación entre gobernantes y gobernados en la que la una funcione en pro de la otra y mediante la cual se fortalezca el pacto social que nos une como Estado.

«Todo ciudadano tiene derecho a velar sobre la hacienda nacional. Su conservación es de interés general.»

Simón Bolívar

Bibliografía

§ AGUILAR, L. "et al". "*Sociedad Civil, ONG's y Transición a la Democracia"*. México, Porrúa, 1994.

§ ANTAKI, I. "*El Manual del Ciudadano Contemporáneo"*. México, Ariel, 2000.

§ BEETHAM, D. y BOYLE, K. "*Cuestiones Sobre la Democracia"*. Madrid, UNESCO, 1996. BENTHAM, J. "et al". "*Tactique des assemblées législatives, suivie d'un des sophismes politiques: ouvrages extraits des manuscrits*" París, Bossange Fréres, 1822.

§ BOBBIO, N. "*Ensayos de Historia de la Filosofía"*. Madrid, Debate, 1985.

§ BOBBIO, N. "*Estado, Gobierno y Sociedad"*. México, FCE, 1997.

§ CAPUTO, D. *"Una Agenda para la Sustentabilidad de la Democracia". Foreign Affairs en español*, vol. 5 (4):35-48, Octubre-Diciembre 2005.

§ CARPIZO MC GREGOR, J. y VILLANUEVA, E. *"El Derecho a la Información. Propuestas de Algunos Elementos para su Regulación en México"*. En: VALADÉS, D. y GUTIÉRREZ Rivas, R., Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III, México: UNAM, 2001.

§ CARRILLO, F. "*Democracia en Déficit. Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina"*. Washington, BID, 2001.

§ CHÁVEZ, J. "*Para Recobrar la Confianza en el Gobierno, Hacia la Transparencia y Mejores Resultados con el Presupuesto Público"*. México, FCE, 2000.

§ Comisión Económica para América Latina (CEPAL). "*Equidad, Desarrollo y Ciudadanía"*. México D.F, CEPAL, 2000.

§ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación, 29 de Julio de 2010.

§ Constitución Política del Estado de Chihuahua. Periódico Oficial del Estado No. 74, 15 de Septiembre de 2010.

§ Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana Sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

§ CROZIER, M. "*Estado Modesto, Estado Moderno"*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

§ DAHL, R. "*La Democracia, Una Guía para los Ciudadanos"*. Buenos Aires, Taurus, 2006.

§ DAVARA, M. "*Guía Práctica de Protección de Datos"*. Madrid, ANEF, 2002.

§ Declaración de Cancún. Cancún, Quintana Roo, 22 de Febrero de 2005.

§ Declaración de Guadalajara. Guadalajara, Jalisco, 22 de Noviembre de 2005.

§ Declaración de Nuevo León. Monterrey, Nuevo León, México, 13 de Enero de 2004.

§ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Paris, Francia, 10 de Diciembre de 1948.

§ DEMOCRACIA. En: CORAMINAS, J. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española. Madrid: Gredos, 1990.

§ ESQUIVEL, E. y COVARRUBIAS, I. "*La Sociedad Civil en la Encrucijada*". México, H. Cámara de Diputados, 2005.

§ FERRAJOLI, L. "*El Fundamento de los Derechos Fundamentales*". Madrid, Trotta, 1997.

§ HEINDENHEIMER, A., JOHSTON, M., y LEVINE, V. "*Political Corruption, a Handbook*". New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.

§ LANGSTON, J. "*An Empirical View of the Political Groups in México*". México, CIDE, 1994.

§ Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Chihuahua. Periódico Oficial del Estado, 15 de Octubre de 2005.

§ LÓPEZ-AYLLÓN, S. "*Democracia, Transparencia y Constitución*". México, UNAM-IFAI, 2006.

§ MIHAILOVIC, D. "*La Democracia como Utopía*". México, Porrúa, 2003.

§ NAVIA, P. y VELASCO, A. "*The Politics of Second Generation Reforms in Latin América*". Estados Unidos, Harvard, 2002.

§ O´DONELL, G. "Pobreza y Desigualdad en América Latina: Algunas Reflexiones Políticas". En su: Pobreza y Desigualdad en América Latina, Argentina: Paidós, 1999, pp. 69-93.

§ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 16 de Diciembre de 1966.

§ Poder Judicial de la Federación, Tesis P. LXXXIX/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. Semanario Judicial de la Federación 1996, Página 513.

§ Poder Judicial de la Federación, Tesis, 2a. I/92. AMPARO EN REVISIÓN 10556/83. Semanario Judicial de la Federación 1992, Página 44.

§ RAMÍREZ, A. *"Democracia Electoral, Gobernabilidad y su Impacto Económico en América Latina". Foreign Affairs en español*, vol. 5 (4):49-60, Octubre-Diciembre 2005.

§ TRANSPARENCIA. En: CORAMINAS, J. Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española. Madrid: Gredos, 1990.

§ WHITEHEAD, L. "*Combating Corruption in Latin America*". Estados Unidos, Wilson, 2000.