

UACM

Universidad Autónoma
de la ciudad de México

Nada humano me es ajeno

Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales

Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana

“Transparencia y acceso a la información pública en México: la calidad de los servicios de información al ciudadano en la LXI Legislatura de la H. Cámara de Diputados (2009-2011)”

TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

Anabel Valencia Gutiérrez

Director del trabajo recepcional

Dr. Abel Villarreal Escobar

México, D.F. Mayo 2014

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

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

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

Dedicatoria

Esta tesis está dedicada, principalmente a mis padres Samuel Valencia Segura y Rosa María Gutiérrez Franco (Q.E.P.D). De ambos recibí algo muy precioso que es la vida y las herramientas fundamentales para emprender este camino de enseñanzas, de tropiezos, de tristezas y de alegrías. Gracias a ellos terminó una etapa de mi vida. Lamentablemente, con mi mamá ya no podré compartir la dicha de esta grandiosa felicidad, porque gran parte de ésta se la debo a ella, por ser quien me impulsaba a salir adelante en toda mi formación, de la cual siempre recibí buenos consejos, llamadas de atención y un inmenso amor. Esta también está dedicada a mi hermoso hermano Samuel Valencia Gutiérrez.

Agradezco a cada uno de ustedes su paciencia, inmenso amor, comprensión y sabiduría que me han guiado por este camino del conocimiento, gracias por sus esfuerzos que hicieron día a día, esta es una forma de demostrarles este amor inmenso que les tengo a ustedes.

Gracias por su paciencia, aguantar a esta hija y hermana rara y curiosa. Son mi motor para seguir adelante, me han demostrado que no hay sueños imposibles y que los límites uno se los pone. A mi madre, que aunque ya no está físicamente, siempre vivirá en mi corazón, una mujer que a pesar de todo siempre me demostró ser fuerte y me llenó de mucho amor, ternura y comprensión, te amo mamá; gracias por ser mi confidente y mi amiga de travesuras. A mi papí por esforzarse día a día por sacarme adelante y enseñarme que la vida tiene sus recompensas, por su amor, paciencia, por ser tan atento y sobretodo sus conversaciones llenas de sabiduría y a mi hermano con

*el cual a pesar de las diferencias siempre ha estado apoyándome y haciéndome reír,
los amo. Gracias a mi hermosa familia.*

Agradecimientos

Me congratulo que estos años de gran aprendizaje y dedicación han sacado sus frutos he aquí esté trabajo que cuenta con la participación de diversas personas que me hicieron excelentes observaciones, aquellas personas que se tomaron parte de su tiempo para leerme, escucharme cuando necesitaba opiniones respecto a mi trabajo, a quienes hacían lo posible por sacarme una sonrisa cuando más lo necesitaba y me alentaban para seguir adelante.

Debo agradecer a mi queridísima y amada Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) por haberme sembrado de conocimiento y a mis profesores que regaron en mí su conocimiento, gracias a esto he culminado un maravilloso proyecto de vida que es mi licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana. Por otra parte, agradezco al Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal por la beca que se me proporcionó para la finalización de esta etapa.

Quiero reconocer a mi director de trabajo recepcional Abel Villarreal Escobar que me tuvo mucha paciencia en mi redacción, en mis debilidades para la realización de este trabajo recepcional. Al mismo tiempo, agradezco a mis lectores: a la Dra. Gloria Luz Alejandro Ramírez por sus observaciones y comentarios; al Mtro. Marco Aurelio García Barrios; a la Dra. Pilar Padierna; al Dr. Daniel Tacher y al profesor Julio Zeñil por su gran apoyo y amistad.

Quiero agradecer, a mis próximos colegas y amigos que me apoyaron a lo largo de este camino que es algo difícil pero no imposible, por estar conmigo en los buenos y malos momentos, gracias a: Yazmín Mitre Ruíz quien siempre ha estado al pendiente de mis

pasos que doy; Brenda Aradías Contreras, como su apellido lo dice siempre vamos por caminos diferentes, pero siempre contando con su infinito apoyo; Kain Víctor Colín Arroyo por su presencia y apoyo; María Guadalupe Reséndiz, por apoyarme y confiar en mí, a mis amigos que ahora serán mis colegas y que con ellos viví momentos increíbles, con los cuales reí, lloré y nos esforzamos para salir adelante, gratitud a: Alejandro Pérez Ordiano; Wendoline Nonato Camacho, Norma Mendéz Gaytan, Erika Fabiola Martínez Olivera, Paulo, Juanita Fuentes.

ÍNDICE

Introducción	8
Capítulo 1. Breve recorrido conceptual	17
Marco Teórico Conceptual	17
Introducción.	17
1.1 Democracia y gobierno responsable	18
1.2 Ciudadanía y derecho a la información	21
1.3 Rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública	22
1.4. El modelo del principal-agente	27
1.5. Administración pública y calidad en los servicios de información al ciudadano	29
1.6. El congreso, el caso de la H. Cámara de Diputados como agente horizontal de rendición de cuentas y el principio de la recursividad	33
Conclusiones preliminares	34
Capítulo 2.El sistema político mexicano	35
Marco histórico	35
Introducción	35
2.1. El viejo régimen: elementos fundamentales para entender el viejo sistema político mexicano	36
2.2. Antecedentes de la transparencia y el acceso a la información pública en México	43
Conclusiones preliminares	48
Capítulo 3	49
Marco legal de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en México	49
Introducción	49
3.1. La estructura institucional de la rendición de cuentas	49
3.1.2. Agencias horizontales y verticales	50
3.2. El IFAI y la LFTAIPG: fortaleciendo a la democracia	51
3.3. La Cámara de Diputados en México	53
3.3.1. Cámara de Diputados y los fundamentos legales para el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información	54
3.3.2. La Unidad de Enlace: estructura y funcionamiento	56
3.3.3. La obligatoriedad de la calidad en los servicios de información ofrecidos por la Unidad de Enlace	58
3.3.4. El sistema de sanciones	61
Conclusiones preliminares	62

Capítulo 4	64
<i>La calidad de la información en la Cámara de Diputados en México</i>	64
<i>Introducción</i>	64
<i>4.1. Análisis de la calidad en el servicio ofrecido por la Unidad de Enlace a la ciudadanía</i>	65
<i>4.2. Información del portal de la Unidad de Enlace para ejercer el derecho a la información</i>	67
<i>4.3. Solicitudes de información a la Unidad de Enlace</i>	68
<i>4.4. Evaluación de la calidad en el servicio ofrecido por la Unidad de Enlace al ciudadano</i>	69
<i>Conclusiones preliminares</i>	80
<i>Conclusiones Generales</i>	81
<i>Glosario</i>	83
<i>Anexos</i>	88
<i>Bibliografía</i>	92

INTRODUCCIÓN

Problema, pregunta e hipótesis de investigación

En este estudio se parte del entendido de que en los países democráticos es indispensable que los ciudadanos cuente logren contar con las condiciones adecuadas para evaluar, tanto al gobierno como a las instituciones públicas del Estado; es necesario que el ciudadano obtenga, exija y ejerza el derecho a la información, solicitando que ésta sea clara, eficaz y que todo proceso que emane de ella sea transparente. De esta manera, la búsqueda por la transparencia y el acceso a la información, orienta a los ciudadanos a exigir su derecho de obtener gobiernos más responsables, eficaces y que éstos sean capaces de brindar información clara y oportuna.

Ahora bien, la transparencia y el acceso a la información, deben ser los instrumentos por excelencia para el ejercicio de la democracia como forma de gobierno, y éstas están a su vez contar con un aceptable grado de calidad en los servicios de información al ciudadano, quien constituye el actor más importante en un sistema democrático.

Se entiende por la calidad aquella sumatoria de toda aquella información que es proporcionada en forma eficiente, eficaz, expedita y objetiva¹, dado que esto, nos permitirá obtener instituciones públicas más responsables y democráticas.

¹ Según el *Diccionario de la Real Academia Española* define: 1) Eficiente: 1. adj. Que tiene eficiencia, f. Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado.) 2) Eficaz: adj. Que tiene eficacia. f. Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. 3) Expedita: adj. Desembarazado, libre de todo estorbo. y 4) Objetiva: Que existe realmente, fuera del sujeto que lo conoce. Expuesto en: <http://www.rae.es/rae.html>

Por otra parte, la inquietud que me llevó a realizar esta investigación, surge a partir de las modificaciones realizadas al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elaboradas desde el año 2006. A continuación se citará brevemente el artículo original antes de sus modificaciones:

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.

Del anterior texto, cabe destacar la ausencia o excesiva simplicidad con la cual la Constitución cita al derecho a la información sin ahondar en mayor detalle acerca de sus fundamentos, importancia o mecanismos para hacerla valer. Al respecto, la misma fue modificada y reformada en el año 2007 acrecentando el énfasis en el ejercicio del derecho a la información y otorgándole un mayor peso que constituye en sí mismo el inicio de la era de la transparencia y el acceso a la información pública en México.

Las reformas quedan de la siguiente manera:

ARTICULO REFORMADO AÑO 2007

Artículo 6o.- La manifestación de las ideas...

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

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá

prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

De lo anteriormente expuesto, nótese de qué manera se introducen los elementos del acceso a la información, la transparencia, la máxima publicidad, los sujetos obligados, los mecanismos de acceso, los procedimientos y las sanciones de quienes incumplan con el mandato del que dispone la ley.

De acuerdo con López Ayón (2009:6), el decreto con el que se le adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una nueva etapa de la transparencia y del derecho a la información, que constituye un avance en la calidad de nuestra democracia.

En el **anexo 1** podrá observarse la forma que se llevó a cabo el proceso para reformar el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2007.

A partir de ese contexto coyuntural que vivió el sistema político mexicano para reformar y darle validez al presente artículo, se toma como referencia el antecedente de años atrás, es decir, a partir del año 2002, ya que durante el mandato del entonces presidente del gobierno de la República Mexicana el Licenciado Vicente Fox Quesada (2000-2006) se redacta la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* (LFTAIPG de aquí en adelante), y es publicada el 20 de julio de 2007 en el Diario Oficial de la Federación en el período de Felipe Calderón Hinojosa, dicha ley enfatiza la garantía del acceso de toda persona a aquella información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal².

Para principios del 2007, todos los estados del país contaban con una ley en esta materia. Pero existía, un problema los criterios contenidos en esas leyes para ejercer el derecho a la información variaban de manera significativa (López, 2009a:15). La norma jurídica, mencionaba a los sujetos obligados a colocar en portales de internet toda la información generada, por ende, la Cámara de Diputados crea un reglamento interno y

² La ley obliga en sentido estricto a 14 instituciones federales distintas a la administración pública federal que son Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Auditoría Superior de la Federación, Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral de la Federación, Consejo de la Judicatura Federal, UNAM, UAM, Universidad Autónoma de Chapingo, Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Superior Agrario” (López Ayllón Sergio, 15), para que publiquen en vía internet información, que esté vinculada a todo lo que se refiere a sueldos, contrataciones, funciones y auditorías.

la Unidad de Enlace que se encargaría de llevar a cabo los resolutivos de las solicitudes hechas por los ciudadanos. La calidad en el servicio es un tema que queda pendiente porque falta enfatizar más en la transparencia, difundir más el derecho a la información.

En la reglamentación interna de la Cámara de Diputados, no se establece alguna sanción a los legisladores ni servidores públicos que oculten información, o que publiquen información que sea reservada de acuerdo a los estatutos de la ley, aunado a lo anterior para tener acceso a la información pública es indispensable que el ciudadano este registrado y que de los siguientes datos: correo electrónico, *password* confirmar éste, apellido paterno y materno, fecha de nacimiento, dirección de domicilio, teléfono, ocupación y escolaridad. De aquí surge el interés por analizar la calidad en la gestión de la Unidad de Enlace durante la LXI Legislatura (2009-2011).

La importancia de profundizar en este tema, significa un esfuerzo más por aumentar los estudios en materia de su calidad, algunas investigaciones que se han realizado, en específico en la Cámara de Diputados, han dado como resultado que faltan mecanismos eficaces de transparencia, en donde se observa que en el marco legal se le permite ser juez y parte a la vez y no hay un tercer órgano que sea quien revise ese marco legal; por ejemplo, publicaciones de *Métrica de la Transparencia 2007 y 2010* han enfatizado que aún faltan mecanismos de transparencia y acceso a la información.

También publicaciones como *Colectivo por la Transparencia*, reiteran que la Cámara de Diputados es juez y parte, pues ella misma fija las reglas, es en sí mismo, constituye una desventaja para los ciudadanos, pues anula el principio de la recursividad que veremos más adelante. Así mismo, el colectivo considera un asunto de suma

importancia y urgencia, analizar a fondo la calidad en los servicios de información que proporciona la Cámara de Diputados.

Por lo anterior, la pregunta principal de la investigación queda de la siguiente forma ¿En qué medida, la información proporcionada por la Cámara de Diputados, a través de su unidad de enlace, es brindada al ciudadano de forma objetiva, expedita, eficiente y eficaz, en sus servicios de transparencia y acceso a la información?, es por ello que se toman en cuenta las siguientes hipótesis.

Como hipótesis primera se tiene lo siguiente: que la Cámara de Diputados tiene un bajo nivel de calidad en materia de acceso a la información, dado que no es clara la información que se le proporciona al ciudadano, es decir, adolece principalmente de eficiencia en sus servicios.

Como hipótesis alterna: la falta de mecanismos eficaces de transparencia, le permite a la Cámara de Diputados ser juez y parte y no hay un tercer órgano que sea quien revise esa reglamentación.

Existen, otros estudios hecho por el *Centro de Análisis e Investigación A.C (FUNDAR)* y señala que ambas Cámaras Senadores y Diputados (que es la que estudiaremos):

Serán estas mismas instituciones quienes reglamenten la ley, por lo que actualmente son juez y parte en el proceso de responder a las solicitudes de información que se les formulen y de cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información (Castillo, 2005: 6).

En otras palabras, la calidad de la transparencia y el acceso a la información proporcionada por la Cámara de Diputados se encuentra en un nivel medio debido principalmente a sesgos en la objetividad con la que presenta su información.

No obstante un tema que no debe olvidarse y que viene a colación con el marco conceptual para analizar la transparencia y el acceso a la información es la rendición de cuentas, para Andreas Schedler (2004:20-33) la rendición de cuentas, conlleva tres fases:

1) información,

2) justificación y;

3) sanción; refiriéndose a que el que ejerza el poder o esté dentro de los siguientes controles a) verticales: relación de control de la sociedad hacia el Estado, relación entre desiguales, es decir, superiores y subordinados; principales y agentes; b) horizontales: relación de control entre agencias de Estado, describe una relación entre iguales. Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos; c) transnacionales: Estos actores transnacionales (Fondo Monetario Internacional (FMI,) no encajan fácilmente en la dicotomía entre controles "verticales" y "horizontales" que se construyen a partir de la distinción entre Estados y sociedad civil y d) recursivo: "controlar a los controladores donde se mantenga una relación intransitiva de rendición de cuentas. "A" rinde cuentas a "B", y éste a "C", quien a su vez le rinde cuentas a "A". Nadie tiene la supremacía absoluta" (López y Merino, 2009:12–16), todos estos tipos de rendición de cuentas se tendrían que abrir a la observación pública y sancionar a quienes no lleven a la práctica la rendición de cuentas.

Además John Ackerman comenta que para comprender la rendición de cuentas se necesita:

Un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes. Este concepto supone que la rendición de cuentas es un proceso dinámico y pro-activo, donde los servidores públicos salen a la calle a dialogar con la sociedad y con otras instituciones. Supone también entender que esos servidores están sujetos a sanciones tanto negativas (castigo) como positivas (recompensas).

Ackerman también introduce en su concepto el problema de la temporalidad de la rendición de cuentas y admite que, en principio, ésta sólo se puede dar en rigor de manera posterior o *ex post*; sin embargo, advierte que esto puede llevar a la conclusión incorrecta de que se limita a actos o acciones acabados (2009:11).

La investigación a realizada se compone por 4 capítulos, donde se exponen las bases teóricas y empíricas con las cuales se describe cada uno de ellos brevemente. Para dar inicio con la indagación, el primer capítulo concentra preceptos que nos llevarán de la mano para seguir esta investigación. Como base sustentadora se utilizan conceptos de la ciencia política: acceso a la información, transparencia, y calidad³, de donde se desprenderá dicha evaluación en una institución representativa llamada Cámara de Diputados, en particular su Unidad de Enlace. Asimismo, este capítulo busca explicar qué es una Legislatura y en breve la composición de la institución Cámara de Diputados y la Unidad de Enlace.

El segundo capítulo, trata de un breve recorrido histórico, para comprender la estructura del sistema político mexicano. El tercer capítulo, aborda el marco legal de la unidad de

³ Como variables independientes tendré: Objetividad, expedita, eficiente y eficaz.

enlace de la Cámara de Diputados de México, así como su estructura y objetivos de dicha unidad durante los períodos 2009-2011.

En el cuarto capítulo se desarrolla el caso que nos ocupa. Se hará un análisis riguroso de variables llamadas: eficiencia, eficacia, objetividad y expedita, estas son consideradas herramientas indispensables para la calidad en la información al mismo tiempo se hará una escala de:

- calidad pésima
- calidad muy mala
- calidad mala
- calidad regular
- calidad buena
- calidad muy buena
- calidad excelente

La investigación busca promover la participación del ciudadano para conocer su derecho a ser informado y por ende, a exigir la rendición de cuentas a las instituciones y/o servidores públicos. La presente investigación busca hacer más amplios los estudios que existen respecto al acceso a la información, transparencia y calidad en la información.

Capítulo 1. Breve recorrido conceptual

Marco Teórico Conceptual

“Cuando alguien asume un cargo público debe considerarse a sí mismo como propiedad pública”

Thomas Jefferson

Introducción

Este capítulo se integra de una breve conceptualización de los términos que encaminan a la democracia, la ciudadanía, el derecho a la información, la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información. Para ello, sólo se realizará un breve recorrido del significado de estos conceptos, sin entrar en mayor detalle.

Se hace una síntesis de la democracia, en qué radica un gobierno responsable, posteriormente, se explica brevemente el concepto de ciudadanía y del derecho a la información, y en qué consiste la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información. Enseguida, se expone el modelo del agente-principal, seguido de esto, se explica qué es la administración pública y la calidad en los servicios de información al ciudadano, posteriormente qué importancia tiene la Cámara de Diputados como agente horizontal de la rendición de cuentas y el principio de la recursividad. Finalmente, este capítulo nos servirá para comprender en términos generales estos conceptos.

1.1. Democracia y gobierno responsable

El vocablo democracia proviene del término *demokratía* es decir: *demos*=pueblo y *kratos*=gobierno, poder. Es decir, la democracia es vista como el “poder del pueblo”.

Un *ethos* muy particular, los ciudadanos tenían la oportunidad y deber moral de participar directamente y por sí mismos en la toma de decisiones colectivas. No obstante, aun así se entendía que la *res publica*, la cosa pública, era asunto de los ciudadanos, del pueblo, y no de unos pocos (Emmerich, 2005:14).

La democracia tiende a garantizar los derechos individuales del ser humano, sin embargo, esto tiene que ver con “reglas e instituciones que organizan las relaciones sociales” (O’Donnell, 2004:51).

La democracia debe tener cuatro características fundamentales. Donde exista una interacción entre gobernantes y gobernados y haya reglas claras para el buen funcionamiento de la sociedad, sujetos portadores de derechos. Cuadro 1.

Cuadro 1. Características de la democracia.



Fuente: elaboración propia.

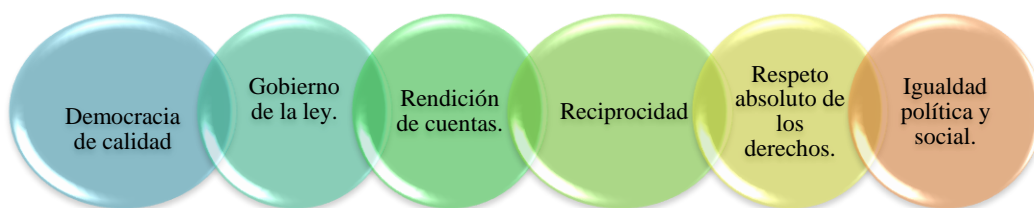
Hay que considerar que en la actualidad algunos estudiosos preocupados por la democracia han hecho hincapié en “calidad de la democracia”, hablar de este nuevo concepto es referirnos a evaluar y calificar que tan buena es una democracia en las sociedades modernas⁴.

Pero ¿qué es una democracia de calidad? En este aspecto una democracia de calidad es: una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos (Morlino, 2005:38).

Al tener esta estructura la democracia de calidad se tendrá legitimidad y los residentes estarán satisfechos, así el ciudadano contará con el poder de calificar, evaluar al gobierno en curso y pedirle la rendición de cuentas. Asimismo, pedirán eficiencia en las leyes, exigirán eficacia de la toma de decisiones que tome el gobierno.

Para gozar de una democracia de calidad, se debe considerar por lo menos cinco factores: 1) gobierno de la ley; 2) rendición de cuentas; 3) reciprocidad; 4) respeto absoluto de los derechos y 5) igualdad política y social. Ver cuadro 2.

Cuadro 2. Democracia de calidad.



Fuente: Leonardo Morlino. (2003:35)

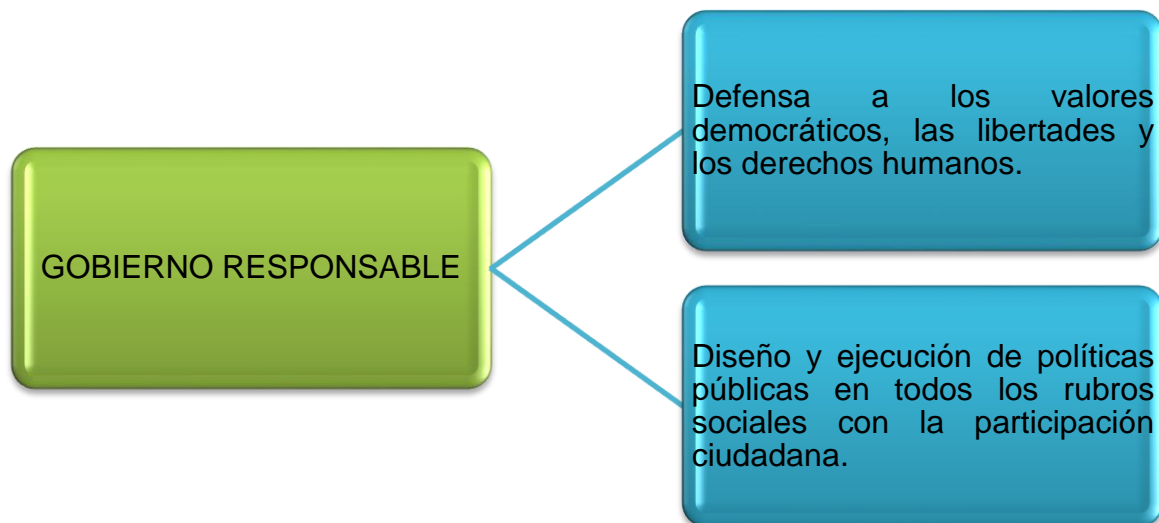
⁴ Entre estos criterios destacan el gobierno de la ley (*rule of law*) rendición de cuentas (*accountability*), la reciprocidad (*responsiveness*), (Morlino, 2005:35).

Se puede decir, que la democracia de calidad, es un mecanismo en donde el ciudadano puede vigilar al gobierno y sus instituciones que conforman el Estado.

Después de este breve concepto de democracia, entraremos a comprender el precepto de “gobierno responsable” que está encaminado a conseguir el bienestar de los ciudadanos consiguiendo el desarrollo de la sociedad.

Un gobierno responsable se puede distinguir como se esquematiza en el gráfico 1.

Gráfico 1. Gobierno responsable.



Fuente: Elaboración propia.

El gobierno responsable persigue un doble propósito.

Primero, servir como un marco de análisis para políticas públicas o propuestas electorales, de tal forma que se las pueda evaluar en función de su apego a un grupo objetivo de parámetros de responsabilidad. Segundo, ofrecer un marco de referencia para la acción gubernamental, promoviendo la aplicación del concepto de responsabilidad, lo que implica el cumplimiento pleno del mandato encomendado por la ciudadanía (Rodas, 2007:1).

Además un gobierno responsable debe adoptar la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas con los ciudadanos bajo supervisión de los poderes de la Nación.

1.2. Ciudadanía y derecho a la Información

Sin duda alguna, se habla de un gobierno responsable que garantiza los derechos de todos aquellos que son considerados ciudadanos, es decir, de quienes gozan de garantías individuales y tienen derechos, según Marshall menciona tres tipos de derechos: a) derechos civiles, refiriéndose a la libertad individual (Siglo XVIII); b) derechos políticos, hacer participé al ciudadano en los asuntos políticos (Siglo XIX); y por último, c) derechos sociales, haciendo hincapié a la seguridad social (Siglo XX).

Etimológicamente el concepto de ciudadano⁵ viene ligado a la *polis*⁶, en Grecia así eran conocidos.

Poco a poco la noción de ciudadanía y el concepto de ciudadano va retomando fuerza, ejemplo de ello lo tenemos en:

La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 establece en sus primeros artículos los derechos ciudadanos fundamentales, y en algunos de los últimos, la transparencia

Artículo 1°. Los hombres nacen y permanecen iguales en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

⁵ Se entenderá por ciudadano aquellos que tienen derecho a expresarse, sin ser castigados en asuntos, políticos, y públicos. Son ciudadanos aquellos que tienen derecho de solicitar fuentes de informaciones alternativas e independientes de otros ciudadanos, expertos, periódicos, revistas, libros, telecomunicaciones y similares (R. Dahl, 1999: 100).

⁶ En la antigua Grecia, Estado autónomo constituido por una ciudad y un pequeño territorio. *Real Academia Española*. <http://lema.rae.es/drae/?val=polis>

Artículo 2°. La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

[...]

Artículo 14. Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

Artículo 15. La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público (Emmerich, 2005a: 20).

Así, el derecho a la información, es un derecho fundamental que consiste en la prerrogativa que tiene cualquier persona de solicitar a una autoridad el acceso a un documento, así como la obligación correlativa de esa autoridad de entregarle en el plazo establecido en la ley (López, 2009b).

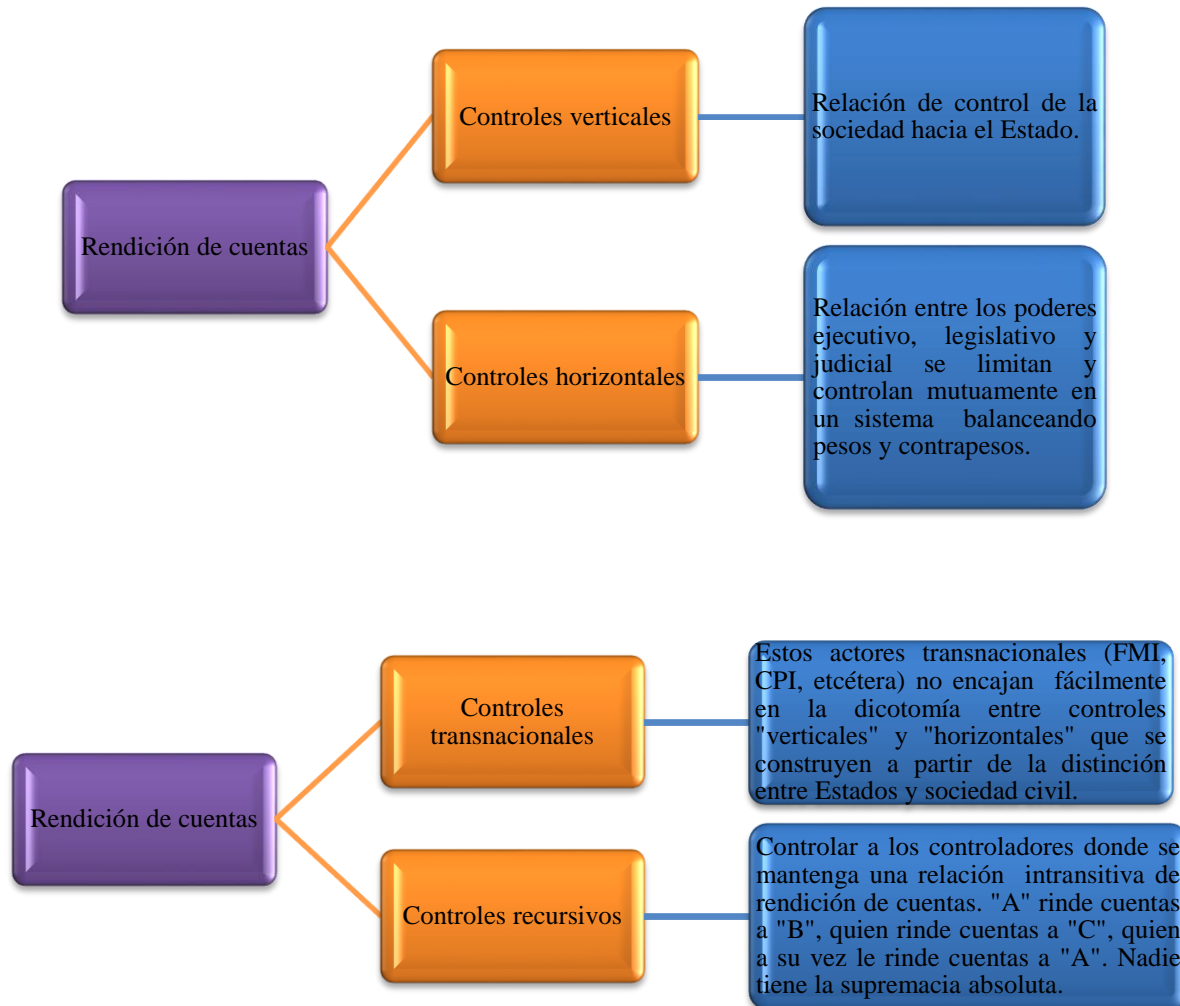
1.3. Rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información pública

Remitirnos a la palabra rendición de cuentas (*accountability*) conlleva a una relación de transparencia y acceso a la información. Parafraseando a Shedler, la transparencia y el acceso a la información están sumamente (2009) ligadas con la rendición de cuentas.

Empero, los autores Mauricio Merino y Sergio López Ayllón nos comentan “rendición de cuentas debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen” (2009a:16).

Sin lugar a dudas, un estudioso de la clarificación entre los términos *accountability* y rendición de cuentas es Andreas Shedler, él hace una distinción en los tipos de rendición de cuentas en los siguientes gráficos los mostramos:

Gráfico 2. Clasificación de la rendición de cuentas.



Fuente: Andreas Shedler (2009).

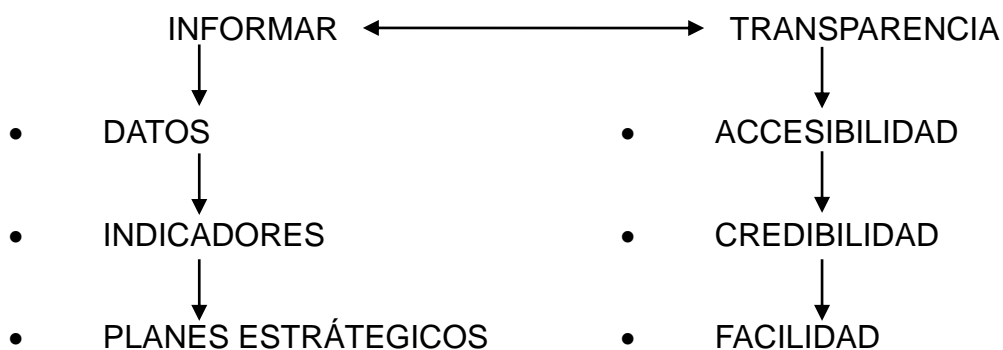
De aquí se puede inferir, que para tener una rendición de cuentas es importante hablar de Estado democrático de derecho que imposibilita a los que tienen el poder a que

apliquen la ley a su libre arbitrio. “El Estado obliga a la autoridad a sujetarse a los procedimientos institucionales de control de sus acciones” (Casar, 1999: 333).

El diccionario de la *Real Academia Española* define a la transparencia como “cualidad de transparente” y transparente “dicho de un cuerpo: a través del cual pueden verse los objetos claramente”. Este concepto, es entendido vagamente, como aquel que permite tener en el ojo público a las instituciones y/o sujetos obligados, para que se pueda dar a conocer toda la información que sea pública al ciudadano.

Ahora bien, el vocablo transparencia tiene que ver también con proteger los derechos en materia de acceso a la información, esto es, fortalecer la participación social en la toma de decisiones en una democracia, la transparencia “supone evaluar cómo se informa a las sociedades sobre los resultados que se produce” (Fundación de la UPC. *Transparencia y buen gobierno*. NEXUS: Barcelona).

Proceso de la transparencia.



Elaboración propia

La transparencia en este sentido se entiende como la accesibilidad y facilidad para lograr identificar algún informe de las instituciones. Asimismo, la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda leerlo e interpretarlo.

Pero para la autora Jacqueline Peschard, “la importancia y el reconocimiento social que ha alcanzado el tema de la transparencia de la actuación pública parece responder a una demanda de la sociedad por conocer cómo toman decisiones quienes tienen encomendadas las tareas públicas y en particular las gubernamentales, porque atañen a la sociedad en su conjunto” (Peschard, 2009: 11).

Es decir, la búsqueda por la transparencia lleva a que los ciudadanos ejerzan el derecho a tener gobiernos más responsables, eficaces, que sean capaces de brindar información clara y oportuna.

Otra forma de aplicar el concepto de transparencia, a partir de una política pública, la cual se encargará de poner las reglas y asimismo “será la condición de generar condiciones para la rendición de cuentas” (Alonso, 2007: 21-22).

La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas “son mecanismos para controlar el poderes, su importancia no radica solamente en su sentido negativo de contención sino que conlleva un sentido positivo, de asegurar la participación de los ciudadanos y sus representantes en el ejercicio del poder para hacerlo responsable, a la vez que más eficaz y eficiente” (Peschard, 2009a: 15).

Finalmente, la transparencia es información pública y las reglas para que el gobierno rinda cuentas; son instrumentos que los ciudadanos debemos considerar como esenciales para alcanzar el poder pleno de elegir mejor a nuestros representantes, e

incidir juiciosamente en las decisiones de política pública y en último lugar, lograr una mayor corresponsabilidad entre todos los sectores de la sociedad (Castillo, 2005a:5). La transparencia es “una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información” (Villanueva, 2008:10). Es una política pública orientada a maximizar el uso social de la información de los organismos gubernamentales. No debe confundirse con el derecho de acceso a la información. (López, 2009c).

El acceso a la información es aquel compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. La información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial (Vergara, 2009:17), entonces entenderemos que el acceso es: la información que debe ser conocida al ciudadano en general, siempre y cuando esta información sea de carácter público.

El acceso a la información es una apertura más hacia la democracia, que permite al ciudadano poder evaluar a sus gobiernos e instituciones que lo rigen. Así, “la democracia del futuro, probablemente será aquella que sea capaz de poner a disposición de las personas el conocimiento e información que permita el ejercicio pleno de la ciudadanía⁷” (Ferreiro, 13).

Así, el derecho a la información tiene que ver con recibir, conocer, estar informado sobre lo que acontece en el gobierno. Por lo tanto, el acceso a la información es el resultado del ejercicio del derecho a la información, es decir, es un derecho establecido

⁷ Véase, “Elecciones transparentes en la Ciudad de México”. Revista *Folios*. No 05, mayo-junio 2007.

en el Art. 6to de la Constitución Política Mexicana, que establece que el Estado garantizará el derecho de todas las personas a informarse y a ser informados. Cuando el ciudadano ejerce este derecho a la información y a la vez es respetado este derecho, ejerce su derecho de acceso a la información pública.

1.4. El modelo del principal-agente

La teoría del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) dio un paso importante para el cambio de las instituciones, puesto que pone en evidencia que hay información asimétrica e incompleta y por ende esto genera costos elevados para las instituciones al querer implementar políticas públicas [acción de gobierno] Así, “la teoría del NIE utiliza dos variables para explicar el desempeño económico e institucional es necesario comprender que las instituciones no son únicamente un conjunto de restricciones, sino también relaciones de poder e intereses” (Arellano, 260-261). El autor José Ayala (1999) nos indica algunas características del NIE:

Tabla 1. NEO INSTITUCIONALISMO⁸

<i>Neo institucionalismo: características básicas</i>	<i>Teoría y enfoques que han enriquecido el neo institucionalismo</i>
1. Introduce explícitamente el papel de las restricciones contenidas en las reglas y contratos que gobiernan el intercambio.	1. Teoría de la regulación económica, el papel de las estructuras jurídicas en el intercambio, problema del principal y la agencia, y la teoría de contrato.
2. Incorpora el papel del intercambio de los derechos de propiedad y los contratos que aseguran las transformaciones.	2. Escuela de los derechos de propiedad.
3. Considera las consecuencias de los costos de transacción y postula que el intercambio no es libre de costos.	3. Economía de los costos de transacción.
4. Reconoce la existencia de información incompleta y asimétrica.	4. Economía de la información, información incompleta y asimétrica, selección adversa,

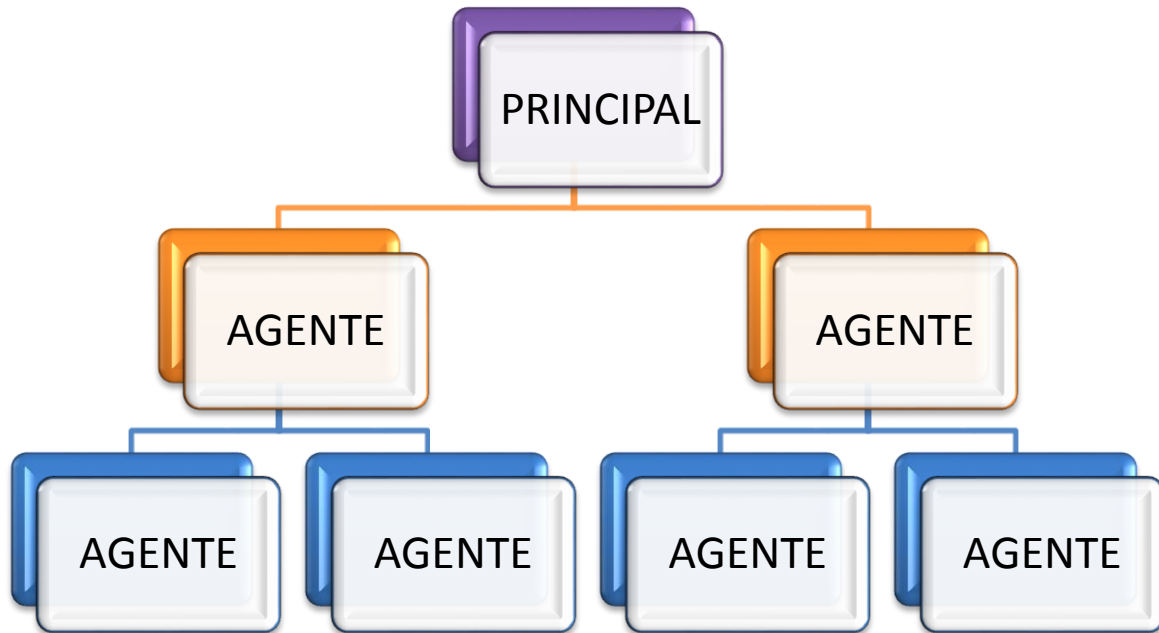
⁸ El NIE presenta como una corriente crítica que pretende corregir algunas de las debilidades más notorias del enfoque neoclásico y, en particular, su incapacidad para dar cuenta de la existencia de la empresa en una economía de mercado. Ver El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional: Conceptos y enunciados explicativos.

	riesgo moral, agencia-principal, decisiones bajo incertidumbre, el de credibilidad en el intercambio, las transacciones y la información.
5. Admite la importancia de los problemas organizacionales y de comportamiento en la teoría de la empresa y de la organización industrial. El papel de la tecnología.	5. Teoría de la organización industrial, teoría de la gobernación, economía de la información.
6. Reconoce la importancia del marco jurídico.	6. Derecho y economía (<i>Law and Economic</i>).
7. Acentúa la importancia de las estructuras de poder y las organizaciones políticas.	7. Teoría de la elección pública, teoría económica de la política.
8. Acepta el papel de las acciones colectivas, la organización de los grupos sociales y las coaliciones sociales.	8. Teoría de la acción colectiva, teoría de la elección social y teoría de las decisiones.
9. Asume que el Estado es una institución relevante en el intercambio porque genera incentivos o desincentivos a la inversión, el trabajo y el ahorro. El Estado es el generador más importante de instituciones.	9. Teorías económicas del Estado.

Fuente: Guy Peters (Ayala 1999)

El NIE tiende otro enfoque que es el de *principal-agentes*, es decir, “centra su atención en problemas de naturaleza contractual, pero el tipo de relaciones contractuales que aquí interesan son las que envuelven una comisión de responsabilidad de parte de una autoridad o *principal* a un delegado o *agente* y, por consiguiente, la delegación del control efectivo sobre un área de actividad” (Del Castillo, 1997:13). En otras palabras, el *principal* tiene a cargo la organización/actividad y el *agente*, es aquel que acepta el encargo/actividad que le relegate su principal, ver el cuadro 3:

Cuadro 3. Modelo principal-agente.



Fuente: Elaboración propia.

1.5. Administración pública y calidad en los servicios de información al ciudadano

Para iniciar con el desarrollo de este subtema tendremos que definir qué es una burocracia y qué es la administración pública. “La mayoría de los organismos administrativos públicos son burocráticos, pero la correspondencia no es total, ni siquiera en el caso de las agencias que manifiestan dichas tendencias burocráticas” (Peters, 1995:68).

Se puede inferir, que la administración pública se puede observar desde dos factores:

- 1) Las reglas se convierten en decisiones específicas para casos individuales⁹,
y;
- 2) Estructuras gubernamentales.

Entonces una burocracia será entendida como:

Las organizaciones que tiene una estructura de administración piramidal, que aplican reglas universales e impersonales para mantener la estructura de autoridad, y que subrayan los aspectos no discrecionales de la administración (Weber, 1946).

En seguida, hablaremos de la calidad: el diccionario de la *Real Academia Española* define a la *calidad* como “buena calidad, superioridad o excelencia”, de esta premisa podemos decir, que se busca la excelencia en la calidad. Más a fondo, encontramos que algunos autores como Guillermina Baena Paz (1999), nos dice que:

La calidad es la estrategia que hace posible alcanzar la excelencia. La calidad permite alcanzar estados cada vez mejores, el logro de mayor efectividad, identificar los problemas, plantearlos, superarlos, replantear los nuevos obstáculos, detectar errores, eliminarlos, volver a planear y así sucesivamente (42-43).

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública en la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública menciona lo siguiente sobre la calidad:

Cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos (2008: 7).

⁹ Véase Gabriel A. Almond y G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, 2a. ed. (Little, Brown, Boston, 1978).

Podemos encontrar que para que exista calidad en la administración pública al menos tiene que haber cuatro características:

1) Eficiencia¹⁰: (Del lat. *Efficientia*). Es un término constitucional en el análisis económico y supone que somos capaces de obtener el máximo de objetivos con el mínimo coste, o, de otra forma conseguir, o el máximo de objetivos a partir de un coste dado, o bien un objetivo prefijado en mínimo coste posible (Ullastres, 2007:10).

2) Eficacia¹¹: (Del lat. *efficacia*). Es el criterio institucional que recela la capacidad administrativa para alcanzar las metas o resultados propuestos (Beno, 1990:151).

3) Objetividad: (Del lat. *objectus*). Capacidad de desprenderse de situaciones en las que se está implicando personalmente y para examinar los hechos basándose en la prueba y en la razón y no en el prejuicio o la emoción, sin prejuicios o predisposición en su verdadero marco exige un cuidado minucioso y una vigilancia continua para permanecer fiel a los hechos sociales, captarlos sin alterarlos, así como una corrección constante de los resultados obtenidos mediante su verificación y constatación empírica. La objetividad es vista como la *no* intervención del sujeto (condicionado socialmente) en el objeto. Más concretamente esto se refleja en las ciencias sociales o más bien en la investigación social como en la “neutralidad valorativa”, “el fin de la ideología”, “sin prejuicios”, “la no influencia de los factores externos al objeto”, etcétera (González, 304-305).

4) Expedita¹²: (Del lat. *expeditus*). Característica según la cual algo toma el tiempo necesario y oportuno para llevarse a cabo (EGAP).

¹⁰ Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado. *Diccionario de la Real Academia Española*.

¹¹ Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera. *Diccionario de la Real Academia Española*.

¹² 1. adj. Desembarazado, libre de todo estorbo. 2. adj. Pronto a obrar. *Diccionario de la Real Academia Española*.

El autor Guillermo Cejudo va más allá de estos conceptos y menciona que la calidad:

“implica la existencia de una arquitectura institucional formal diseñada para equilibrar las interacciones entre el legislativo, el ejecutivo y la burocracia (actores ejecutores del poder) y evitar cualquier desviación discrecional de alguno de estos, así como la articulación de un conjunto de prácticas de gestión que permitan traducir efectivamente (dentro de cierto margen de acción permitido y vigilado para las agencias gubernamentales y los funcionarios) los objetivos de gobierno en políticas, bienes y servicios que atiendan las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía (Cejudo, 2009: 1).

Para esto una *arquitectura institucional*, es aquella donde se ve el comportamiento de los “*actores políticos*” y “*burocráticos*” al estar en el poder en un sistema democrático.

Para March y Olsen (1995:30) “las estructuras y capacidades institucionales –al constituir alternativas, percepciones y realidades concretas de actuación- influyen en el comportamiento de los individuos. En este sentido, las instituciones constituyen y legitiman a los actores políticos y les proveen de reglas consistentes de comportamiento, concepciones de la realidad”. Esta premisa nos lleva a considerar que en un sistema democrático es indispensable tener reglas que cumplan todos.

Además la *arquitectura institucional* se rige por dos elementos: a) contrapesos constitucionales y, b) restricciones opuestas a la discrecionalidad de la autoridad sobre la burocracia pública. La primera consiste en vigilar el funcionamiento del poder ejecutivo y así mismo llamarlo a pedir cuentas, el segundo “opera sólo en regímenes democráticos” (Cejudo, 2009a), factor también mencionado por Geddes (1994) “el ejecutivo no tiene incentivos para atarse las manos respecto al manejo clientelar y

patrimonialista de la burocracias, tiene solución sólo cuando las restricciones son impuestas por alguien más; típicamente, cuando el legislativo impone restricciones al manejo discrecional de la burocracia (Cejudo, 2009b:8).

Siguiendo con el argumento de Cejudo sobre la calidad, se hace énfasis en la *gestión de la calidad*, la cual tiene que ver con el manejo y fines de la información. En un reporte del *Government Performance Project* (GPP) se dice que los gobiernos deben entregar información con las actividades que realicen. Todo esto con ayuda de los medios de comunicación que deben ser una herramienta para facilitar el acceso a la información a los ciudadanos, especialmente la que genera la burocracia.

Para finalizar, “las reglas de acceso al servicio público” son una condición necesaria para alcanzar la calidad de la administración pública y se puede encontrar su antecedente moderno en el tipo ideal burocrático racional de Max Weber, así como en la dicotomía entre política y administración de Wilson (Cejudo, 2009c:8).

1.6. El congreso, el caso de la Cámara de Diputados como agente horizontal de rendición de cuentas y el principio de la recursividad

Hablar de un agente horizontal en el Congreso es referirnos a la rendición de cuentas en ese orden, tal como lo menciona Andreas Shedler. Sin embargo, en palabras del autor Abel Villarreal:

La vigilancia de la política pública aplicada por el ejecutivo se encuentra definitivamente en un estado incipiente, en parte porque en el pasado nunca se necesitó fortalecer esta función, pero en un nuevo contexto de alternancia, alta competitividad entre partidos y gobiernos divididos, las viejas estructuras no se encuentran a la par de la nueva realidad.

En ellas podemos observar la falta de definición de las evaluaciones cualitativas o de la revisión de la calidad de las políticas públicas por parte de las comisiones, así como de los mecanismos y recursos necesarios para llevarlas a cabo (2007:33).

Aunado a lo anterior, encontramos que el principio de la “*Recursividad Organizacional*”, explica que los productos y los instrumentos son, al mismo tiempo, causas y productores de lo que produce, en una toma de decisiones. Por ejemplo, lo podemos ver en el juego de piedra, papel y tijera, en donde el papel tapa a la piedra; ésta rompe la tijera y ésta última corta al papel, todo esto lleva una causa-efecto.

Conclusiones preliminares

En síntesis, podemos deducir que con la llegada e implementación del derecho a la información establecido en la Carta Magna en el año de 1977 y que cobra sentido en el año 2002, hay una apertura mínima en la democracia mexicana. Sin embargo, cabe señalar que la transparencia y el acceso a la información no son lo mismo, en primera porque la transparencia tiende a abrir la información tanto política como burocrática al público para que éste pueda analizar, revisar y pedir una sanción para quien incumpla con lo establecido en la LFTyAIPG. Así la transparencia debe ser accesible a todos aquellos que pidan información comprensible y de calidad.

En segundo lugar, el acceso a la información, facilita todas aquellas decisiones públicas que se toman, es un medio de control social para la administración pública y de aquí exigir una rendición de cuentas.

Finalmente, estos conceptos son básicos para la democracia y para que el ciudadano pueda exigir su derecho a la información pública y que sus gobernantes y/o representantes políticos les rindan cuentas y así éstos estén más controlados.

Capítulo 2. El sistema político mexicano

Marco histórico

Introducción

En este capítulo se abordará brevemente el contexto histórico del sistema político mexicano, para entender de tal manera los conceptos fundamentales que guiarán dicha investigación.

Hablar del sistema político mexicano de hace más de 70 años, es remitirnos a un autoritarismo en donde el presidente tenía poderes metaconstitucionales y que por lo regular todas las iniciativas enviadas al Congreso eran aprobadas.

En ese período no existía transparencia, el acceso a la información era nulo y mucho menos se podía hablar de una rendición de cuentas tampoco existían sanciones para aquellos que negaran información, porque este derecho no era válido.

Sin embargo, con la llegada de la democratización y transparencia a México y con la pérdida de mayoría en el Congreso del Partido Revolucionario Institucional en 1977, se da pie a la apertura y acceso a la información.

Esto nos permitirá explicar de qué manera la transparencia, y acceso a la información, forman parte de la democracia mexicana.

2.1. El viejo régimen: elementos fundamentales para entender el viejo sistema político mexicano

“Muchos de ellos, por complacer a tiranos, por un puñado de monedas, o por cohecho o soborno están traicionando y derramando la sangre de sus hermanos”

Emiliano Zapata

Para poder discutir la relación que hay de los poderes de la federación en México en el viejo sistema político mexicano, en este caso el representante del Poder Ejecutivo (el Presidente de la República) y los integrantes del Poder Legislativo (Congreso de la Unión integrado por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores) es remitirnos a la historia. Como se ha visto en la mayoría de las veces, ambos poderes comparten funciones específicas, de no existir alguna relación no sería posible gobernar. Las relaciones que se dan entre ambos poderes tienen que ver con la idea de que debe existir un equilibrio para lograr una democracia en un auténtico sistema democrático.

Cabe hacer mención, que la separación de los poderes es una característica principal de la democracia, pues esto evita la concentración del poder en una sola persona. En este caso, los actores de los poderes de la federación tienen tareas diferentes que cumplir y no pueden involucrarse en los asuntos que conciernen sólo a un poder. Montesquieu en su libro *El Espíritu de las leyes* nos menciona que: “cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca y el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el

poder de juzgar no está bien deslindado del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo” (Montesquieu, 1973: 104-107).

Es importante hacer énfasis en la importancia de la separación de poderes. En México el poder estaba controlado en manos de una sola persona, por tal razón y para evitar la concentración del poder en una sola persona, debe respetarse la separación y facultades exclusivas que tiene cada poder. Pero algunos estudiosos sobre el sistema presidencial, sostienen que la separación de poderes puede ocasionar que ambos poderes no construyan sus alianzas y que el Poder Ejecutivo tenga la posibilidad de tener más autonomía frente a los partidos políticos:

Analizar las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México plantea ciertas dificultades que no se encuentran en el caso de otros países. En primer lugar, tradicionalmente ha existido una amplia brecha entre las facultades formales e informales del jefe del poder ejecutivo. Por el prolongado predominio del partido oficial (el Partido Revolucionario Institucional, PRI), los presidentes de México han sido mucho más poderosos de lo que se deduciría mediante el análisis de sus prerrogativas constitucionales (Casar,1999a: 83).

Sobre lo anterior, se dará una explicación de cómo ha ido evolucionando la autonomía del Poder Legislativo frente al poder Ejecutivo, basándonos en la restauración de la República en 1857 finalizando a 1997. La autora María Amparo Casar (2002a:11) menciona que: “en la historia política de México, el Congreso ha sido siempre débil y se ha subordinado a los intereses del Ejecutivo en turno... que sólo con la Constitución de 1857 México presencié algunos momentos de un Congreso fuerte”.

En 1857 el presidente en curso no controló el Congreso, sin embargo, a partir de la Constitución de 1917, fue “en algunos periodos, una institución fuerte que gozó de autoridad y ejerció un poder de decisión y de contrapeso efectivo al Ejecutivo” (Casar, 2002b:11). En 1857 se planteaba “que una de las formas de debilitar al Poder Legislativo consistía en dividir este poder y se acentuó la inconveniencia de que para que hubiera un legislativo fuerte existiera un bicameralismo” (Valadés, 1986: 13).

En los de 1874 el Senado había sido restaurado, porque años atrás los Constituyentes lo habían destituido, así el Poder Legislativo ya contaba con un mecanismo de contrapeso por parte del Senado. Según Emilio Rabasa:

Los medios ideados para influir en la acción legislativa, consisten en dar intervención en ella al Ejecutivo en forma tal que importe una participación suficiente para coartar la libertad absoluta; pero no bastante para reducirla a una apariencia, ni destructora de la autoridad del Congreso. El Congreso mexicano podía a diferencia del estadounidense, convocarse a sí mismo y permanecer reunido un largo tiempo. (Rabasa, 2002: 30).

El Poder Ejecutivo con lo que respecta a los años 1880-1910 logró tener el control del Congreso, esto se fue dando a través de la “simulación electoral” (Casar, 2002c:11) y sobre las alianzas que se daban por medio de las redes regionales. Entre 1934 y 1997 durante las celebraciones de las elecciones no competitivas, recordando que sólo, existía un partido hegemónico llamado Partido de la Revolución Mexicano (PRM-1936) y en 1948 pasó a ser Partido Revolucionario Institucional un partido donde tenía que existir la disciplina, controlado por el Ejecutivo en turno. Estos periodos, tienen que ver con la concentración de poder en el Ejecutivo, pues este podía actuar “sin restricciones

provenientes de una de las instituciones, entre cuyos objetivos figura preeminentemente actuar como contrapeso”.

Sin duda alguna, durante el largo período que estuvo gobernando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la política mexicana “la independencia del Congreso respecto al Ejecutivo fue una mera formalidad” (Nacif, 2005: 9). Pues sólo el Congreso se dedicaba a revisar y aprobar las iniciativas mandadas por el Ejecutivo: “se piensa que el presidente es capaz de aprobar iniciativas de ley, gracias a la existencia de un legislativo complaciente” (Sirvent, 2007: 21), dado que, el partido del presidente era quien tenía mayoría en el Congreso, a decir de Jorge Carpizo:

En el siglo XX el presidente juega un papel importante en el sistema político mexicano, por ser la pieza central ya que él mantuvo por mucho tiempo el poder del Ejecutivo basándose en un partido único el cual lo reconocía como jefe máximo, se le aprobaban la mayoría de iniciativas. El predominio del presidente mexicano se deben a: “A) es el jefe del partido predominante, partido que está integrado por centrales obreras, campesinas y profesionales. B) el debilitamiento del poder ejecutivo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando sus carreras políticas. C) la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él. D) Las amplias facultades constitucionales y extra constitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas (1984: 25-26).

Se puede hacer hincapié de que en México la función legislativa frente al Congreso fue limitada, debido a que los legisladores sólo se ocupaban de aprobar las leyes. “En un estudio de Gonzalez Casanova (1965) se encontró que, en 1935, 1937 y 1941, todas las

iniciativas de ley (100%) enviadas por el ejecutivo al Congreso fueron aprobadas por unanimidad” (Casar, 1999b: 88).

Al Congreso se le pudo haber visto como figura débil en el siglo XX frente al Ejecutivo, debido a las características ya mencionadas anteriormente, como aprobar iniciativas al 100%, y que “el interés de los legisladores en actuar no como un poder de contrapeso del ejecutivo, sino, antes bien, como un aliado o agente permanente”(Casar.1999c:91). Así, el Poder Ejecutivo pudo crear mayoría en el Congreso con el partido oficial, PRI, pues al ser electos los legisladores ellos le debían lealtad al presidente y por eso se aprobaban las iniciativas.

Sin embargo, a todo lo anterior se le conoció como Presidencialismo mexicano, el cual se refiere a: concentración del poder en las ramas del ejecutivo; es decir, amplios poderes constitucionales y metaconstitucionales, en donde, el presidente designa a su propio sucesor en la presidencia y también nombra a la mayor parte de los candidatos legislativos de su partido, nombra también a los candidatos o gobernadores del partido oficial.

Las condiciones metaconstitucionales del presidencialismo se caracterizaban por:

- 1) Gobierno unificado, es decir, control de ambas Cámaras.
- 2) Disciplina partidaria: contar con liderazgo, ausencia de incentivos para que los diputados actúen en beneficio de sus intereses locales, lista abierta, es decir, ciudadanos militantes del partido influye a través del voto en los candidatos, discrecionalidad del partido, lealtad.

3) El Ejecutivo, como jefe del partido dominante, se propago el dedazo presidencial¹³.

A partir de las elecciones de 1997, se da un giro en la política mexicana, debido a que se rompen las estructuras del partido único, pues por primera vez ningún partido político gana mayoría en el Congreso. Como lo menciona Benito Nacif (2005a:10) “el Congreso ha recuperado gran parte el terreno cedido al Ejecutivo”. Como hemos mencionado a largo del escrito, el Congreso la mayor parte del siglo XX estuvo sujeto o subordinado al Ejecutivo y no había un control que estableciera los límites que tenía el presidente, pues él podía designar a su sucesor y lograr la mayoría en el Congreso, por tal motivo sus iniciativas siempre eran aprobadas por el poder ejecutivo.

Durante el largo periodo que el PRI estuvo dominando la política mexicana, el Congreso estuvo muy limitado para la elaboración de políticas o programas sociales, sólo se le permitía aprobar iniciativas. Las elecciones del año 1997 donde el PRI pierde la mayoría en el Congreso cede el presidencialismo mexicano, rompieron el esquema que se tenía sobre el Poder Ejecutivo hacia el Legislativo ya que comenzó a existir una relación más cordial entre ambos poderes, porque las iniciativas ya eran revisadas, modificadas entre los diversos grupos partidistas.

En las elecciones de 1997 “las primeras en las que el PRI perdió su mayoría en la Cámara de Diputados, transformaron el funcionamiento del Congreso y sobre todo su relación con el Ejecutivo. El nuevo equilibrio de las fuerzas partidistas en la Cámara de Diputados rompió con viejas pautas establecidas desde la década de 1930. Dado que

¹³ Cf. Weldon Jeffrey en *Presidencialismo y democracia en América Latina* (2002). Cap. 4. Las fuentes políticas del presidencialismo en México (175.211). Scott Mainwaring-Matthew Sober Shuggar, coopiladores. Paídos: Buenos Aires

ningún partido logró la mayoría de la legislación se aprobaba mediante coaliciones multipartidistas” (Nacif, 2005b:50).

Esto ocasionó que el Presidente en curso dejará de ser la pieza principal y único que tomará las decisiones, provocando que las iniciativas ya no se le aprobaran al 100% y pasarán algunas con modificaciones. Según Benito Nacif, la influencia de los partidos de oposición, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido Acción Nacional (PAN) dentro del Congreso, creció significativamente, pues el PAN en la Legislatura LVII aprobó dos de diez iniciativas, el PRD pudo por primera vez sacar varias iniciativas. Con esto se puede ver que los partidos opositores se volvieron agentes principales de los cambios de las relaciones entre los poderes.

Podemos mencionar, que el Congreso logró mayor participación en las labores legislativas que el Poder Ejecutivo, por ejemplo en aprobar o rechazar iniciativas. Otro ejemplo, lo establece la Constitución Política Mexicana, aprobar los viajes que tendrá el Presidente de la República al exterior, la aprobación de nombramientos en los órganos estatales y para el caso del Senado, éste tendrá la facultad de hacer los nombramientos de los encargados que estarán en el exterior.

Hoy en día la pluralización del Congreso se ha ido renovando, sin la necesidad de alterar las funciones que manda la Constitución hacia los poderes Ejecutivo y el Legislativo:

Las capacidades de cada uno de estos poderes. En el “viejo régimen” la autonomía e independencia del Poder Legislativo, a pesar de estar inscritas en la Constitución, simplemente no podían materializarse. Una vez que el Congreso se pobló de partidos con la suficiente fuerza numérica para impulsar iniciativas propias y/o para modificar o frenar

las del Ejecutivo y su partido, tanto el estatus del Congreso como las relaciones entre ambos poderes cambiaron de raíz (Casar, 2008a: 251).

Por consiguiente, se logró que el Ejecutivo comenzara a ver problemas que antes no le daba importancia, por ejemplo: “viabilidad del programa gubernamental y el poder de la oposición para obstaculizarlo, el alcance de sus poderes y de su responsabilidad, su capacidad para fijar la agenda y el balance necesario entre aquellos proyectos que requieren la aprobación del Congreso y los que pueden implementarse sin su cooperación, su libertad de nombramiento” (Casar, 2008b: 252).

En el Congreso, al igual que en el Ejecutivo se volvieron visibles algunas inquietudes, tales como, ampliar y validar sus facultades, “la importancia de la normatividad interna de los órganos de dirección, de las comisiones y de los procedimientos parlamentarios, las relaciones bicamerales, el alcance de sus facultades, el dilema de cooperar o no con el Ejecutivo y la imagen de los legisladores ante la sociedad que representan” (Casar, 2008c: 252).

2.2. Antecedentes de la transparencia y el acceso a la información pública en México

Ahora bien, la democracia como una forma de gobierno hace más fácil el ejercicio de la transparencia, dado que, está basada en una apertura y por consiguiente, en la aparición de un ámbito público que permita la difusión de algunas ideas como: libertad e igualdad.

Dicho de otra manera, el gobierno debe rendir cuentas para dar a conocer las acciones que está realizando, por ende, el ser transparente para alcanzar su funcionamiento y ser sujeto de observación pública. En otras palabras, la transparencia significa, el deber

de los gobernantes para realizar sus actuaciones y acciones de manera pública hacia sus gobernados como un mecanismo de control del poder, de legitimidad de las instituciones públicas, es decir, de pesos y contrapesos.

Así la LFTAIPG¹⁴ logró que al ciudadano se le proporcionaran las facultades para solicitar información y de este modo establecer un medio dependiente del gobierno federal para determinar si se procede o no la entrega de la información solicitada¹⁵, es decir, crear sus unidades de enlace¹⁶ en cada dependencia o sujeto obligado.

Tal como lo explica Vergara (2005a):

La transparencia es muy importante para otro tipo de organizaciones, como las dependencias enfocadas al desarrollo social y de la organización de las elecciones. Transparentar los padrones de beneficiarios ayuda a mejorar la eficacia del combate a la pobreza, porque es una estrategia que ayuda a mejorar la calidad del padrón y a controlar potenciales funcionarios corruptos que podrían manipularlos para beneficiar clientelas políticas o desviar recursos hacia terceros. La transparencia en los padrones de electores ayuda a mostrar y convencer a la sociedad de la capacidad técnica y la imparcialidad política de la institución que organiza la elección, lo que permite mejorar su credibilidad pública y legitimidad. La transparencia previene la corrupción y ayuda a evitar

¹⁴ En la actualidad se modificó la denominación de la LFAIPG a Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y Protección de Datos. (Última reforma publicada DOF 08-06-2012).

¹⁵ El Artículo 7º de la LFAIPG menciona los sujetos obligados a dar información, por ende, se encuentra la Cámara de Diputados, que cuenta con su unidad de enlace y ella se encarga de canalizar las solicitudes remitidas.

¹⁶ La Unidad de Enlace de cada dependencia y entidad será responsable de poner a disposición del público la información a que se refiere el artículo 7 de la LFTAIPG. Los titulares de las Unidades de Enlace designarán a los servidores públicos habilitados en las oficinas, representaciones y delegaciones de la dependencia o entidad de que se trate, el cual auxiliará a los particulares en la elaboración de sus solicitudes y, en caso, los orientará sobre la dependencia, entidad u otro órgano que pudiera tener la información que solicita. (Athié, Alicia. 2005: 48).

que los objetivos de la organización sean sustituidos por los individuos o camarillas burocráticas (34).

Por lo tanto la llegada de la transparencia a México, la podemos observar en diversas fases:

a) Creación de la LFTAIPG (2002).

b) Creación del Instituto de Acceso a la Información Pública (2002)

c) Creación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (2006)

d) Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (2003)

e) Reforma al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2007).

Para concluir, la transparencia debe ser parte de la vida cotidiana de las dependencias públicas, en otras palabras, debe estar incorporada a las rutinas institucionales.

A principios del siglo XIX y después de la revolución norteamericana (1776) y francesa (1789), "se admitía que las personas tenían un conjunto de derechos y libertades" (López, 2009d:11), es decir, podían hacer ciertas actividades llámese escribir, comunicarse, reunirse, manifestarse, etcétera, todo esto, sin que el gobierno se los impidiera. Es en este contexto donde emanan los derechos humanos, expresados en *La Declaración de los Derechos del hombre y el Ciudadano (1789)*:

Artículo XI: la libre comunicación de los pensamientos y las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre: todo ciudadano puede entonces hablar, escribir e

imprimir libremente, salvo sus obligaciones de responder al abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley¹⁷.

En otro contexto podemos ver que en la Segunda Guerra Mundial entre los hombres y los países libres surge la *Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)*. "En su artículo XIX retomó la concepción original de la libertad de expresión pero fue reformulada para ampliar su protección a los receptores de la información¹⁸.

También encontramos en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* el Artículo 13 y en el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* en su Artículo 19; ambos instrumentos ratificados por el Senado mexicano publicado el 9 de enero de 1981 en el *Diario Oficial de la Federación*" (López, 2009e:12). Entonces tenemos que la libertad de expresión, tiende tres libertades: las de buscar, difundir y recibir informaciones e ideas.

Libertad de buscar (investigar)
Informaciones, opiniones e ideas
Por cualquier medio
Libertad de recibir
Libertad de expresión
Libertad de difundir

Fuente del autor Sergio López Ayllón. (2009:12)

Después del breve recorrido del contexto internacional llegamos a México, donde en la Constitución de 1917 se expresó en el Artículo 6º, la idea tradicional de la "libertad de

¹⁷El texto original de la Declaración Francesa de los Derechos del hombre y el Ciudadano 1789 puede consultarse en [Http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=10937](http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=10937)

¹⁸ El texto completo de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* puede consultarse en [Http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm](http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/dudh.htm)

expresión". En 1977, se planteó una reforma política y se incluyó en la parte final de ese artículo la frase "el derecho a la información será garantizada por el Estado" (López, 2009f:14).

Así que, para el 2002 mediante el voto unánime de los partidos importantes de México en el Congreso se aprobó la LFTAIPG, es aquí, donde da inicio la implementación de reglas en las instituciones a nivel federal, así como para que el ciudadano presentará su solicitud de acceso a la información y las instancias estuvieran obligadas a responder en el plazo de un mes, que establece la misma Ley.

Cabe hacer mención, que el autor Mark Bovens (2002) va aún más lejos en su argumentación. Este autor, comenta que se debe conceptualizar el derecho a la información como una cuarta gran ola de los derechos humanos, es decir, al equivalente de los derechos civiles, políticos y sociales mencionados en los textos de T.H.Marshall.

El autor hace una distinción crítica entre transparencia definida como una cuestión de "higiene pública" y los derechos a la información como un asunto ciudadano (Ackerman, 2009a:14).

El derecho a la información tiene un impacto positivo en al menos tres dimensiones llamadas esferas de la acción social: la política, la economía, y la administración pública. Según Ackerman: "en el ámbito político contribuye a que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las actividades gubernamentales. En el ámbito económico, la transparencia genera un clima de inversión más confiable al permitir a los actores económicos calcular dónde y cuándo

podrán invertir con mayor seguridad. En el ámbito de la administración pública, la transparencia mejora en el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad” (Ackerman, 2009b:18).

El acceso a la información promueve que los asuntos públicos sean visibles y, al mismo tiempo, se evitan prácticas de opacidad en el actuar de los gobernantes. “El acceso a la información en la democracia permite oponerse al ejercicio oculto del poder político” (Peschard, 2009b).

Para finalizar, la información pública es aquella que le permite a un ciudadano conocer más a fondo las razones detrás de cada decisión gubernamental, de manera oportuna, clara y accesible, así como conocer a los responsables de la toma de esas decisiones; en suma, les permite informarse sobre las acciones llevadas a cabo por el gobierno para cumplir con sus obligaciones y responder a los ciudadanos.

Conclusiones preliminares

Finalmente en este capítulo, se desarrolló una breve síntesis de lo que fue el período llamado autoritarismo, cómo llega la alternancia y se intentó consolidar la transparencia y el acceso a la información en México, con la llegada de ambos elementos, el sistema político recobró otro rumbo en la democracia.

Si bien es cierto que se dio una apertura en la democracia y en sus instituciones, el ciudadano cobra fuerza en su derecho a la información, al no verse coartado este derecho y con la entrada de la transparencia, la sociedad pudo contar con más herramientas para estar informado sobre los asuntos que competen la vida social y/o política.

Capítulo 3. Marco legal de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en México

Introducción

Remitirnos a los preceptos de redición de cuentas, transparencia y acceso a la información en la actualidad, es distinguir la relación que existe entre el Estado y ciudadano en la apertura de información.

En México aún faltan mecanismos para fortalecer los cimientos de los conceptos anteriores, porque tal parece, que a pesar de la literatura que existe aún hay confusiones sobre qué papel juega cada uno de los conceptos de los que hemos hablado con anterioridad.

En este capítulo se abordara cómo es que la rendición de cuentas ha jugado un papel importante dentro de la democracia mexicana.

3.1. La estructura institucional de la rendición de cuentas

La falta de rendición de cuentas invade todas las esferas de la vida pública, por ello constituye la gran barrera que impide que nuestra transición empiece a dar resultados tangibles y nuestra democracia se empiece a sentir en la vida diaria.

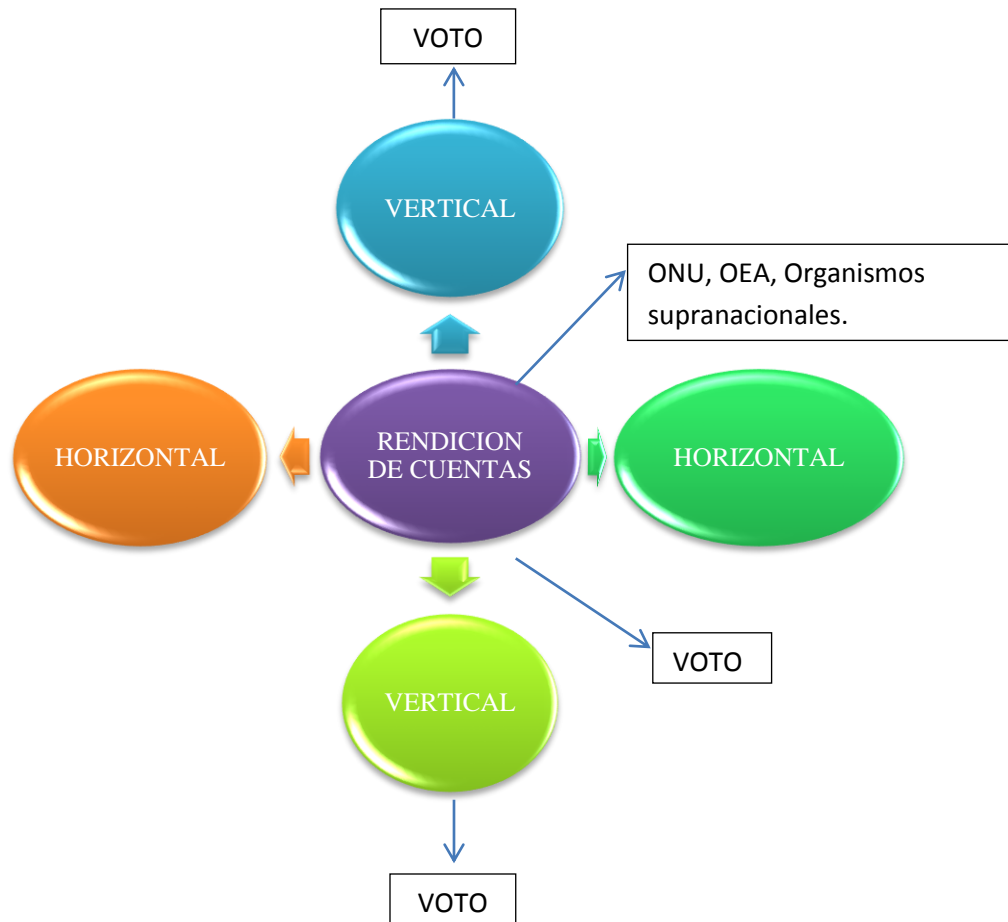
Por ello no creo exagerar cuando digo que una pequeña innovación puede cambiar el curso de la historia y las vidas de las personas que la adoptan.

...la obligación de quien está en el poder de rendir cuentas al gobernado pudiera parecer un cambio menor. Y sin embargo es la brújula que a pesar de su aparición discreta, ha transformado la vida de muchas naciones.

Por sencillo que parezca este pequeño cambio: el derecho del ciudadano a la información y por lo tanto, la obligación de los órganos del Estado a rendir cuentas, es lo que hace la diferencia entre una democracia que se practica una sola vez cada seis años, a una democracia que se ejerce todos los días.

La rendición de cuentas se divide y subdivide en niveles, para que esto se lleve a cabo debe existir información, justificación y sanción:

Cuadro 4: Rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia.

3.1.2. Agencias horizontales y verticales

En la ciencia política, la rendición de cuentas se divide en vertical y horizontal. En primer lugar, la rendición de cuentas vertical, “resulta crucial para toda democracia representativa debido a la exigencia de un proceso electoral justo donde los electores,

en el ejercicio libre de su derecho político, sancionan o premian a sus representantes o partidos políticos que los postulan. (Puente, 2010: 334). Sin duda alguna, este tipo de rendición de cuentas se puede dar en regímenes en donde el ciudadano se encuentre informado sobre el acontecer de sus actores políticos. Así, el electorado podrá sancionar con incentivos positivos (premios) o negativos (sanciones) a sus representantes, aunado a la anterior también debe existir una amplia cobertura en transparencia y acceso a la información.

Remitirnos a la rendición de cuentas del tipo horizontal es hablar de: una relación entre los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) siempre y cuando tengan sus pesos y contrapesos.

3.2. El IFAI y la LFTAIPG: fortaleciendo la democracia

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI) se crea como órgano garante de la LFTAIPG, entrando en vigor en el año 2003, este fue un gran paso para la democracia mexicana.

Para mostrar la importancia que tiene la LFTAIPG y el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados dentro del marco legal en el sistema político mexicano; comenzaré por citar, que a partir de que se reconoce el acceso a la información pública como un derecho, mediante la aprobación de la LFTAIPG, toda persona tiene garantizado el derecho de conocer aquella información que los sujetos obligados tengan, siempre y cuando la información no sea de carácter reservado.

En este caso, la Cámara de Diputados debe tener a disposición en su portal de internet la información pública según lo que establece en el artículo 7 de la LFTAIPG lo siguiente:

- su estructura orgánica;
- facultades,
- directorio de funcionarios,
- salarios, servicios,
- manejo presupuestal,
- resultado de auditorías, y
- datos de contratación de servicios, etcétera.

El Reglamento Interno de la Cámara, establece lo que debe publicar en el portal electrónico:

1) Gaceta Parlamentaria: es el medio de difusión oficial interno de la Cámara de Diputados en el que se publican las iniciativas presentadas por los diputados, por el Poder Ejecutivo o por las legislaturas de los estados; las proposiciones con punto de acuerdo; las votaciones y asistencias de los diputados en el Pleno; los dictámenes; las convocatorias, actas, informes y planes de trabajo de las Comisiones, así como las comunicaciones o acuerdos enviados o presentados por el Senado de la República, los congresos estatales, la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política, entre otros documentos. En su página, además de la versión electrónica de la Gaceta, se

encontrarán bases de datos de iniciativas y de dictámenes de las legislaturas LVII, LVIII y LIX, así como un motor de búsqueda para facilitar la localización de documentos¹⁹.

2) Diario de los debates: órgano oficial de difusión del Poder Legislativo. En éste se lleva a cabo la publicación textual del contenido de los debates públicos, las comunicaciones, oficios, peticiones, dictámenes, iniciativas, votaciones, trámites y demás asuntos que se desahogan en las sesiones de las cámaras del congreso. Constituye lo que se denomina la memoria histórica de la actuación de sus miembros.

3) la lista de asistencia

4) votación de legisladores

5) los temas a discusión

6) resultados de investigaciones que realizan sus dependencias

7) los informes de los viajes oficiales que las y los legisladores realizan con recursos públicos²⁰.

3.3. La Cámara de Diputados en México

El poder legislativo está compuesto por dos Cámaras:

1) Cámara de Diputados.

2) Cámara de Senadores.

¹⁹ Véase <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

²⁰ Cf. <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

El autor Benito Nacif hace una recapitulación de la conformación de la Cámara Baja: “para 1930 la Cámara de Diputados tenía 150 miembros. Su expansión fue moderada hasta finales de los años setenta cuando, como consecuencia de la reforma de 1977, pasó de 237 a 400 diputados. En 1988, con otro paquete de cambios a la legislación electoral, se añadieron 100 diputados más” (Nacif, 2005c:17).

Hoy en la actualidad la Cámara de Diputados se conforma de 500 diputados. Como los cuales se distribuyen de la siguiente manera: 300 diputados son electos por mayoría relativa (distritos electorales uninominales) y los otros 200 por representación proporcional. La función de la Cámara de Diputados es aprobar los Presupuestos de Egresos de la Federación entre otras facultades.

3.3.1. Cámara de Diputados y los fundamentos legales para el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información

En relación al ejercicio de la transparencia y acceso a la información, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en los artículos siguientes:

“Artículo 6.- 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 a la información será garantizado por el Estado.

Artículo 8.- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario²¹”.

TÍTULO TERCERO ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS

Capítulo Único

“Artículo 61. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley”.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el artículo 7 son:

- Las unidades de enlace o sus equivalentes;
- El Comité de información o su equivalente;
- Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;

²¹Véase Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la sección de garantías individuales.

- El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del Artículo 60;
- Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y
- Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento²².

Artículo 62. Los sujetos obligados a que se refiere el artículo anterior elaborarán anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Artículo 39, del cual deberán remitir una copia al Instituto” (Athie, 2005a).

3.3.2. La Unidad de Enlace: estructura y funcionamiento

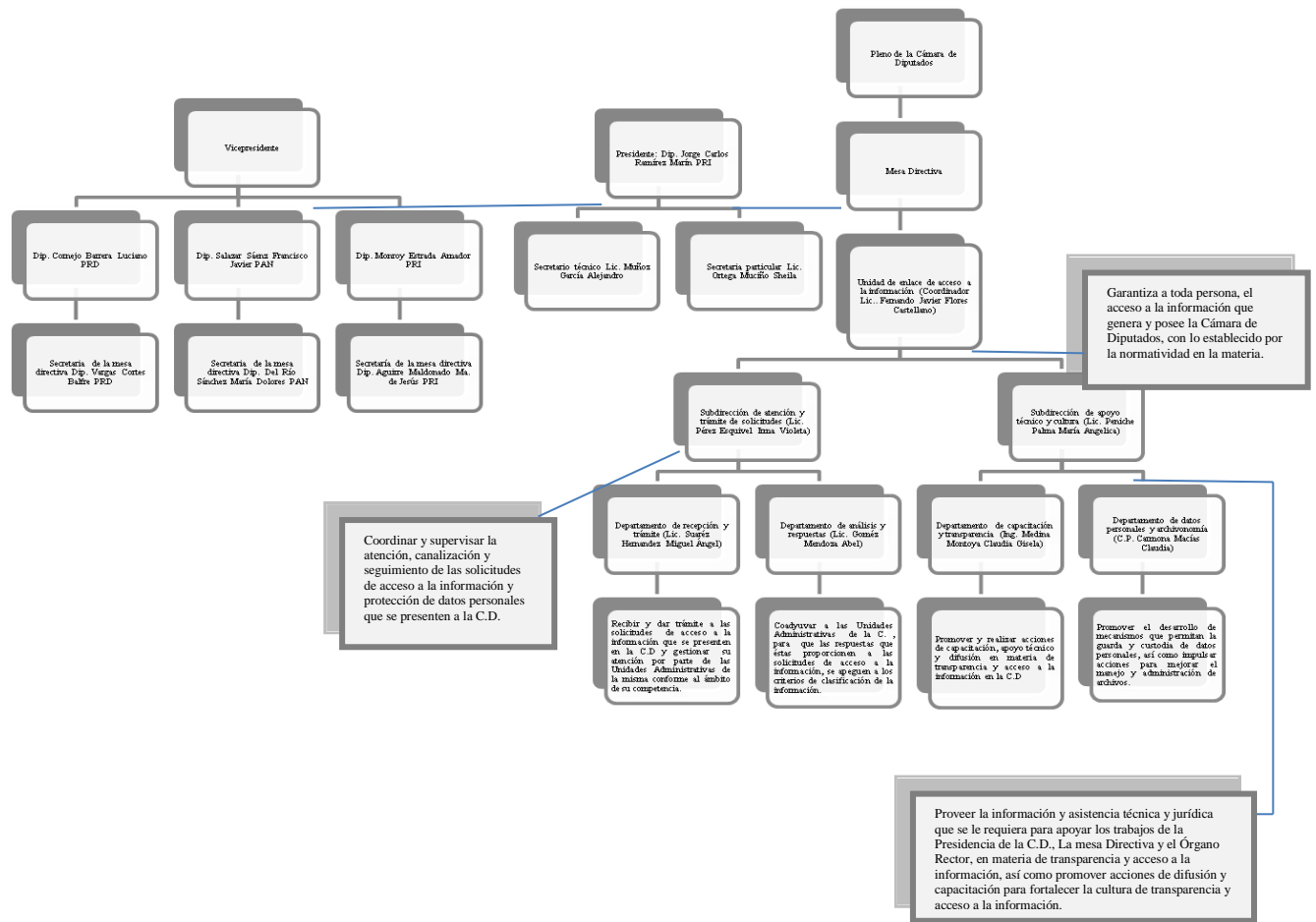
La Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados, es la encargada de dar respuesta a las solicitudes hechas por los ciudadanos y remitirlos al vínculo electrónico donde se puede obtener la información, aunque en ocasiones la información en las páginas electrónicas no siempre es precisa y esto genera otra solicitud de información o en su caso un recurso de revisión, prórroga por parte de la unidad o especificación de la información de parte del ciudadano a la unidad de enlace.

La ley estipula lo que debe estar publicado, bajo que criterios y sobre todo la importancia que debe existir para que el ciudadano pueda ejercer su derecho al acceso

²² Cf; Ley Federal de Transparencia y Acceso Público a la Información Pública Gubernamental

a la información, asimismo insisto que la información sea clara, precisa y veraz. Esquema 1 se muestra la estructura de la unidad de enlace.

Estructura de la Unidad de Enlace Esquema 1.



Fuente: Elaboración propia, datos proporcionados en la página de Internet.

Tabla 2. Personal administrativo.

MESA DIRECTIVA	ENCARGADO	OBJETIVOS
UNIDAD DE ENLACE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN	Coordinador Lic. Fernando Javier Flores Castellano	Garantizar a toda persona, al acceso a la información que genera y posee la Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido por la normatividad en la materia.
SUBDIRECCIÓN DE ATENCIÓN Y TRÁMITE DE SOLICITUDES	Lic. Pérez Esquivel Irma Violeta	Coordinar y supervisar la atención, canalización y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información y protección de datos personales que se presenten a la Cámara de Diputados.
DEPARTAMENTO DE RECEPCIÓN Y TRÁMITE	Lic. Suarez Hernández Miguel Ángel	Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y protección de datos personales que se presenten en la Cámara de Diputados y gestionar su atención por parte de las Unidades Administrativas de la misma conforme al ámbito de su competencia.
DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS Y RESPUESTA	Lic. Gómez Mendoza Abel	Coadyuvar con las Unidades Administrativas de la Cámara para que las respuestas que éstas proporcionen en a las solicitudes de acceso a la información y protección de datos personales, se apeguen a los criterios de clasificación de la información y cumplan con la normatividad aplicable en la materia.
SUBDIRECCIÓN DE APOYO TÉCNICO Y CULTURA	Lic. Peniche Palma María Angélica	Proveer la información y asistencia técnica y jurídica que se le requiera para apoyar los trabajos de la Presidencia de la Cámara de Diputados, la Mesa Directiva y el Órgano Rector, en materia de transparencia y acceso a la información, así como promover acciones de difusión y capacitación para fortalecer la cultura de transparencia y acceso a la información.
DEPARTAMENTO DE CAPACITACIÓN Y TRANSPARENCIA	Ing. Medina Montoya Claudia Gisela	Promover y realizar acciones de capacitación, apoyo técnico y difusión en materia de transparencia y acceso a la información en la Cámara de Diputados.

Fuente: Cámara de Diputados.

(http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/000_canales_principales/004_marco_normativo)

3.3.3. La obligatoriedad de la calidad en los servicios de información ofrecidos por la Unidad de Enlace.

En la ley que norma a la unidad de enlace, se establece:

Se debe garantizar a toda persona, el acceso a la información que genera y posee la Cámara de Diputados, de conformidad con lo establecido por la normatividad en la materia.

Funciones:

“Artículo 5.

La Unidad es el órgano operativo de la Cámara que:

- Establece el vínculo con los órganos obligados a presentar la información institucional;
- Da curso a las solicitudes y trámites en los plazos y bajo los procedimientos señalados;
- Da respuesta a las solicitudes que le haga el Consejo en la sustanciación de los recursos de revisión y reconsideración;
- Informa del resultado de los recursos de revisión interpuestos y las versiones públicas de las resoluciones emitidas;
- Informa de los amparos que existan en contra de las resoluciones de la Cámara en materia de acceso a la información;
- Informa de las estadísticas sobre las solicitudes de información, que deben contener el tipo de respuesta y el tema de las solicitudes;
- Informa del resultado en materia de los programas implantados para la protección de datos personales y organización de archivos, y Mantiene actualizada la información a que se refiere el artículo cuarenta y seis y establece en forma visible la fecha de su actualización”²³.

²³Cf.

[Http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/000_canales_principales/003_organo_rector](http://www3.diputados.gob.mx/camara/004_transparencia/000_canales_principales/003_organo_rector)

Artículo 6.

La Unidad:

- Recibe de los órganos obligados, la información a que se refiere el artículo cuarenta y seis;
- Recibe, analiza y divulga, en su caso, la información pública obligatoria para cumplir con las políticas de transparencia;
- Informa cada dos semanas por escrito a la Presidencia de la Mesa Directiva sobre el estado que guardan las solicitudes de acceso a la información pública y de acceso o rectificación de datos personales recibidos en la Cámara;
- Participa en el desarrollo de acciones conducentes a la automatización de archivos y conservación de éstos en medios electrónicos y digitales;
- Coordina junto con las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros, las acciones inherentes a la materia de archivos que se deberán implantar en la Cámara, de conformidad con los lineamientos que el Órgano Rector emita;
- Recibe y da trámite a las solicitudes de información y a las de consulta y corrección de datos personales;
- Auxilia a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, los orienta sobre las dependencias, entidades u órganos que pudieran tener la información que solicitan;
- Realiza los trámites internos necesarios para entregar la información solicitada y vigila que se notifique a los particulares de las resoluciones que emite;
- Custodia los expedientes derivados de las solicitudes de acceso a la información pública;
- Propone al Órgano Rector los procedimientos internos que aseguran la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

- Lleva un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos;
- Orienta a los servidores públicos de la Cámara en el proceso de clasificación, custodia y transmisión de la información clasificada como reservada o confidencial;
- Difunde entre los titulares de datos personales la normatividad para el levantamiento, oposición, procesamiento, acceso, consulta, rectificación, corrección y cancelación de los datos personales;
- Elabora y presenta informes semestrales al Pleno de la Cámara, al Órgano Rector y al Consejo en los términos de los lineamientos respectivos;
- Instrumenta los planes y programas de divulgación, capacitación, actualización y otras que en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, que determina el Consejo;
- Propone los medios para la creación del acervo documental en materia de acceso a la información;
- Registra los sistemas de datos personales;
- Realiza las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que consta la información solicitada;
- Mantiene un archivo histórico en sus anales;
- Establece los costos actualizados por los materiales o medios de reproducción de la información, y Realiza las demás acciones que son necesarias para cumplir con sus obligaciones²⁴.

3.3.4. El sistema de sanciones

La Cámara de Diputados no recibe ninguna sanción al no querer proporcionar información, por ejemplo, en el marco de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, está señalado que habrá sanciones en el cuarto

²⁴ Para mayor profundidad véase el portal de la Cámara de Diputados en el área de Transparencia. En <http://www.diputados.gob.mx/transparencia.htm>

capítulo. Pero si hacemos el contraste de la Cámara de Senadores, ellos si cuentan con un sistema de sanciones:

Tabla 3. Sanciones en el Congreso de la Unión.

Cámara de Diputados	Cámara de Senadores
Sanciones/ responsabilidades	Sanciones/ responsabilidades
Ninguna	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ocultar, divulgar información que este bajo protección. ✓ Actuar de mala fe en las solicitudes de información. ✓ Denegar la información no clasificada. ✓ Entregar, proporcionar información que sea de carácter confidencial.

Fuente: Colectivo por la transparencia.

En esta tabla se puede ver que la Cámara de Diputados no es objeto de ninguna sanción, siendo que debería de tener sanciones hacia los servidores públicos que nieguen la información que el ciudadano requiera, por ello la rendición de cuentas queda estancada.

Conclusiones preliminares

Resulta interesante recalcar los mecanismos que lleva la democracia, es decir, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; y como estos tres factores cobran una gran importancia en la vida cotidiana.

Cabe señalar que al forjarse estos preceptos dentro del marco de la ley, el ciudadano cobra importancia, puesto que lo exigen, demandan la información que es pública y así pedir una sanción a sus servidores públicos cuando incumplan con la ley.

En particular, aunque todo se vea bien dentro del margen de la ley, se puede señalar, que la Cámara de Diputados debería de tener sanciones ante sus servidores y representantes de los ciudadanos, debido a que no tienen ninguna sanción y esto provoca la posible negación de la información aunque sea pública.

Capítulo 4.

La calidad de la información en la Cámara de Diputados en México

Introducción

En el presente capítulo se examinará la calidad de información que hay dentro del portal de la Cámara de Diputados, se partirá de la pregunta ¿En qué medida, la información proporcionada por la Cámara de Diputados, a través de su Unidad de Enlace, es brindada al ciudadano de forma objetiva, expedita, eficiente y eficaz, en sus servicios de transparencia y acceso a la información, a partir de la Legislatura LXI (2009-2011)?

Para sustentar este capítulo, se efectuó una base de datos estadísticos de las solicitudes ingresadas por año, tipo de solicitudes, seguido de esto, se establecieron preguntas que permitirán contestar la pregunta de investigación realizada anteriormente, teniendo como sujeto a las Unidades de Observación²⁵ : integración de comisiones, comités, actas de comisiones, bitácora de asistencia, bienes materiales, sentido de voto y dictámenes; calificándolas como: calidad pésima, muy mala, mala, regular, buena, muy buena y excelente, a partir de estas UO se proporcionó una puntuación de una escala que va de del 0= mala y 1=buena.

Al obtener los resultados de análisis se enfatizó en las variables independientes en este caso, objetividad, eficacia, eficiencia y expedita. A partir de los resultados que se obtengan se podrá establecer el tipo de información brindada: objetiva, expedita, eficiente y eficaz al ciudadano.

²⁵ De aquí en adelante se encontrará como UO.

4.1. Análisis de la calidad en el servicio ofrecido por la Unidad de Enlace a la ciudadanía

En el capítulo 1, pertinente al marco teórico de esta indagación, se definió que la calidad es la que impulsa a la administración pública a mejorar y satisfacer adecuadamente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Postulada esta definición, este capítulo tendrá como eje central demostrar si existe una calidad objetiva, expedita, eficiente y eficaz en el Poder Legislativo de la federación, en sus servicios de la transparencia de modo que, sea una garantía normativa y ésta sirva para proteger los derechos en materia de acceso a la información, fortaleciendo la participación del ciudadano, aunado a maximizar la información de las instituciones gubernamentales y el acceso a la misma. Como mencionamos anteriormente, es una responsabilidad que ofrece la institución gubernamental para dar a conocer la información existente sobre un asunto público, en este caso, se observa lo que ofrece el portal de internet de la Cámara de Diputados por medio de su Unidad de Enlace, se examinan los factores que influyen en la calidad de acceso a la información y la transparencia de la Cámara Baja. Por ende, presentamos el siguiente glosario para clarificar el ejercicio:

Objetividad: Capacidad de desprenderse de situaciones en las que se está implicando personalmente y para examinar los hechos basándose en la prueba y en la razón y no en el prejuicio o la emoción, sin

prejuicios o predisposición en su verdadero marco exige un cuidado minucioso y una vigilancia continua para permanecer fiel a los hechos sociales, captarlos sin alterarlos, así como una corrección constante de los resultados obtenidos mediante su verificación y constatación empírica.

La objetividad es vista como la *no* intervención del sujeto (condicionado socialmente) en el objeto. Más concretamente esto se refleja en las ciencias sociales o más bien en la investigación social como en la “neutralidad valorativa”, “el fin de la ideología”, “sin prejuicios”, “la no influencia de los factores externos al objeto”, etcétera (González Beauregard, 304-305).

Expedita: Característica según la cual algo toma el tiempo necesario y oportuno para llevarse a cabo. (EGAP)

Eficiente: Es un término constitucional en el análisis económico y supone que somos capaces de obtener el máximo de objetivos con el mínimo coste, o, de otra forma conseguir, o el máximo de objetivos a partir de un coste dado, o bien un objetivo prefijado en el mínimo coste posible (Ullastres, 2007:10).

Eficaz: Es el criterio institucional que revela la capacidad administrativa para alcanzar las metas o resultados propuestos (Beno,1990:151).

4.2. Información del portal de la Unidad de Enlace para ejercer el derecho a la información

Las solicitudes de información conforman un patrón importe para que el ciudadano adquiera de alguna forma vigilar las acciones e información que acontece en los temas que debe generar la Cámara Baja. Esto abre las puertas a la rendición de cuentas horizontal que Andreas Shedler nos comenta, él enfatiza que hay tres pilares de la rendición de cuentas, siendo estas: información, justificación y castigo (2009a:13)

Los tres factores anteriores son de suma importancia, de modo que, el ciudadano puede realizar preguntas a la Unidad de Enlace y ésta generar una respuesta y si éste no está de acuerdo con la información proporcionada tiene la oportunidad de solicitar un recurso de revisión, por ende la rendición de cuentas va de la mano del derecho a recibir información.

El Capítulo III, Artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; establece lo siguiente:

“Artículo 40. Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito o en los formatos que apruebe el Instituto.”

Podemos también encontrar que en el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de la Cámara de Diputados en su Artículo 69 menciona:

“Artículo 69: Cualquier persona, por sí o su representante puede presentar ante la Unidad, su solicitud de información mediante:

Escrito estilo libre:

Formatos impresos que le proporciona la Unidad, o

El sistema electrónico que tenga a su disposición la Unidad.”

En estos dos artículos se vislumbra la importancia que tienen las personas para ejercer su derecho al acceso a la información, dicho de otro modo exigir y pedir la rendición de cuentas, aunado a la transparencia. Verbigracia, los tiempos que se establecen en la Cámara de Diputados para la entrega de la información son diez hábiles para responder a las solicitudes (véase artículo 74), sin embargo, dicho Reglamento de la Cámara Baja no sanciona a la unidad de enlace en dado caso de no obtener a tiempo la respuesta solicitada, la Cámara es juez y parte. Entonces encontramos algo opuesto a lo que dice la Ley y el Reglamento ¿A qué instancias el ciudadano puede quejarse por estas anomalías? Consideró que aún faltan mecanismos para afrontar estas situaciones de falta de sanciones hacia quienes niegan esa información.

4.3. Solicitudes de información a la Unidad de Enlace

Es importante señalar que como Institución la Cámara de Diputados debe tener actualizada en su portal de internet, información que sea accesible y sobre todo transparente al usuario. La información que debe generar es la siguiente:

- Integración de comisiones
- Comisiones unidas
- Comités

- Actas de comisiones
- Bitácora de asistencia
- Bienes materiales
- Sentido del voto
- Dictámenes

4.4. Evaluación de la calidad en el servicio ofrecido por la Unidad de Enlace al ciudadano.

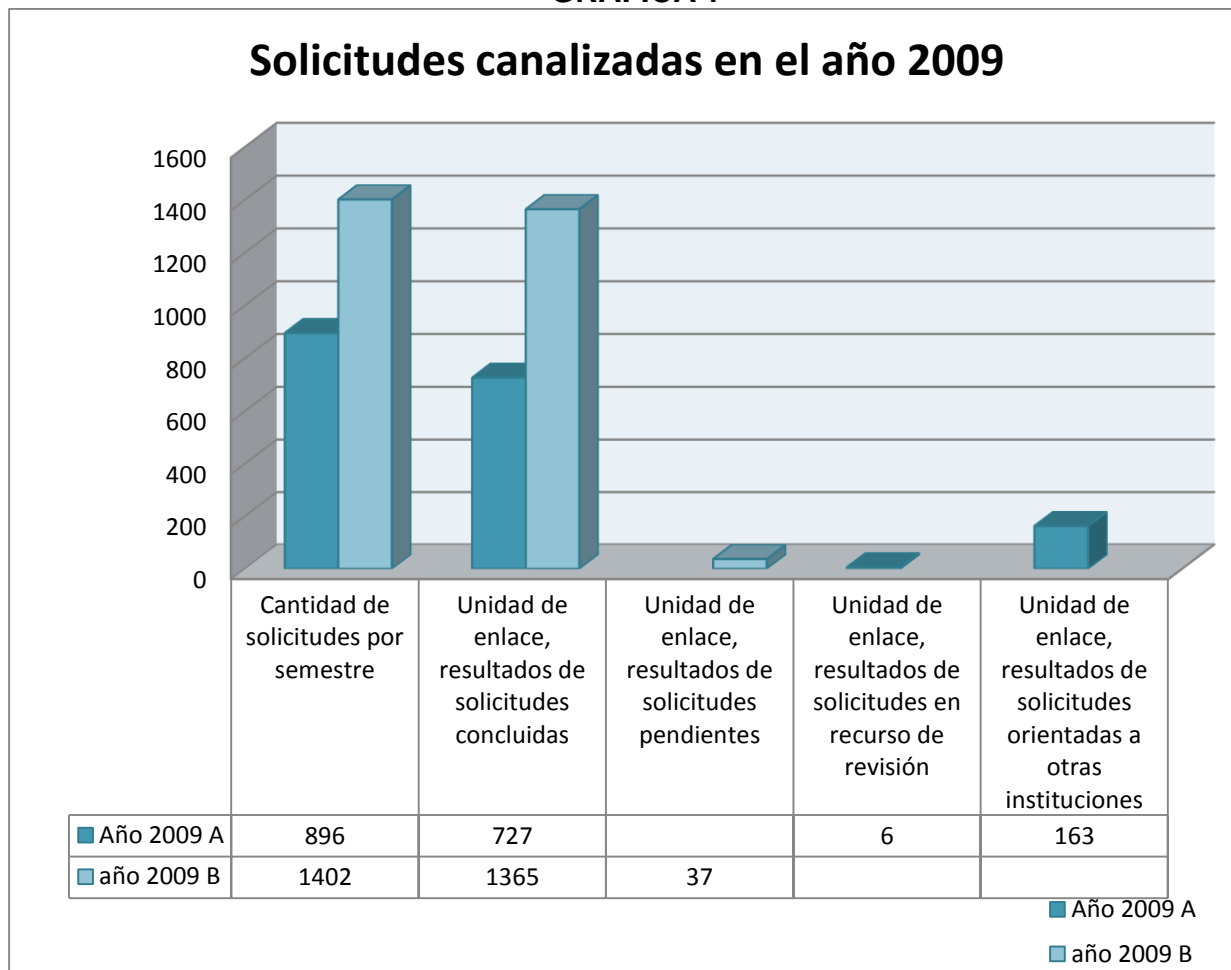
A continuación, debe existir una gaceta parlamentaria, informes anuales (en estos manuales hay información importante que genera cada Legislatura, puesto que, se estipula cuantos usuarios ingresaron al portal e hicieron una solicitud de información, los datos que se obtuvieron fueron los siguientes (tabla 8)):

Elaboración propia, con material de la Cámara de Diputados. Años 2009-2011, tipos de solicitudes y número de solicitudes realizadas en esos períodos.

Tabla 8. Tipos de solicitudes por período. Elaboración propia					
Nombre del indicador por período	Unidad de enlace				
Período/Semestre	2009		2010		2011
	A	B	A	B	A Y B
Cantidad de solicitudes por semestre	896	1402	1249	779	1715
Unidad de enlace, resultados de solicitudes concluidas	727	1365	1237	475	1051
Resultados de solicitudes pendientes		37			
Resultados de solicitudes en recurso de revisión	6				
Resultados de solicitudes orientadas a otras instituciones	163				
Resultados de solicitudes canceladas			11	19	72
Resultados de solicitudes en proceso de atención			1		
Resultados de solicitudes pendientes				5	
Resultados de solicitudes NO competencia				219	549
Resultados de solicitudes ofensivas				61	43
<i>TOTAL</i>	896	1402	1249	779	1715

En esta tabla se observa el tipo de solicitudes que se hicieron en los períodos 2009, 2010 y 2011, observando a simple vista que en el año 2010 del período **A** se consumaron más solicitudes que en los años anteriores y posteriores. Además, se realizó la clasificación de cada tipo de solicitud que se presentó por parte de los ciudadanos. A continuación se muestran gráficas para distinguir el número de solicitudes por año.

GRÁFICA 1

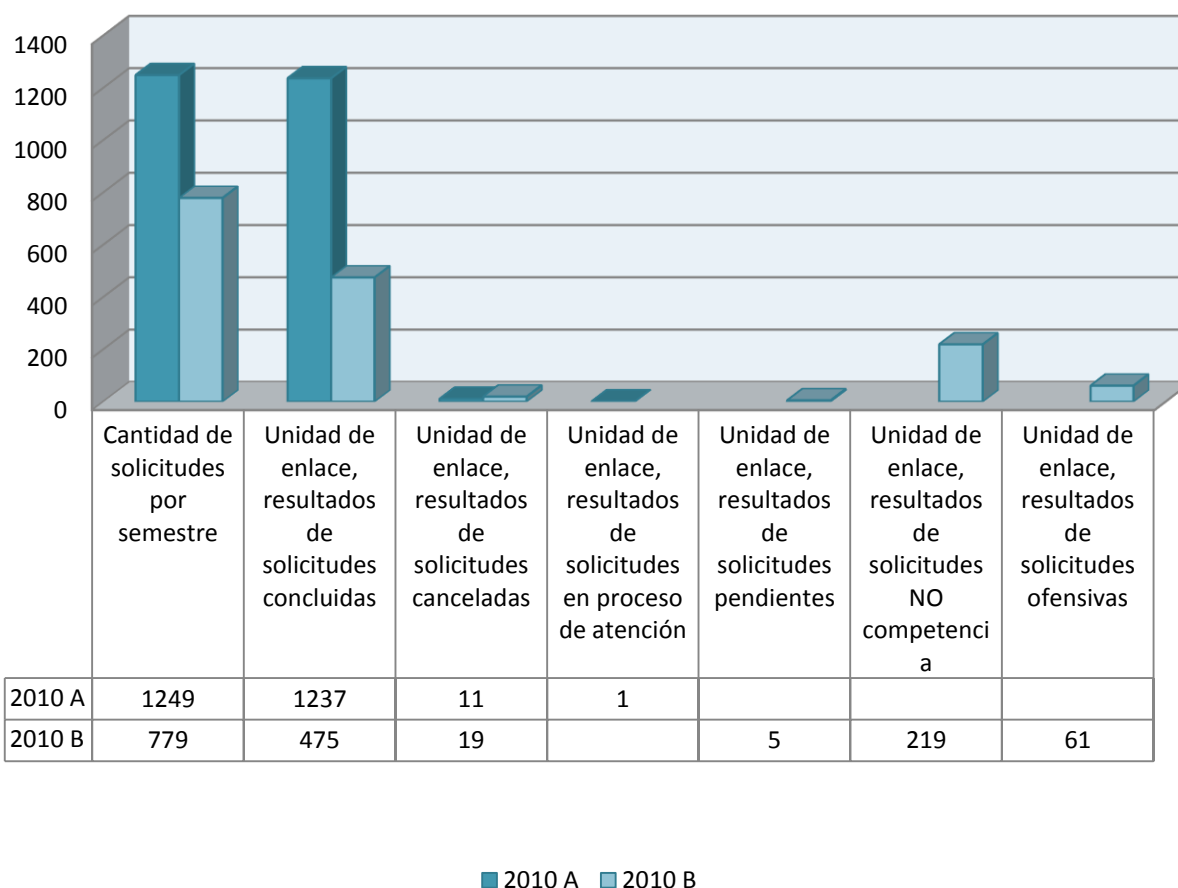


Elaboración propia. Con información proveniente del portal de la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura.

En la gráfica 1, se muestra que el período 2009-**B** constaron más solicitudes concluidas que en el período 2009-**A**. Se puede deducir, que el ciudadano ejerció su derecho a la información de acuerdo al total de personas registradas en el portal de la Cámara Baja.

GRÁFICA 2

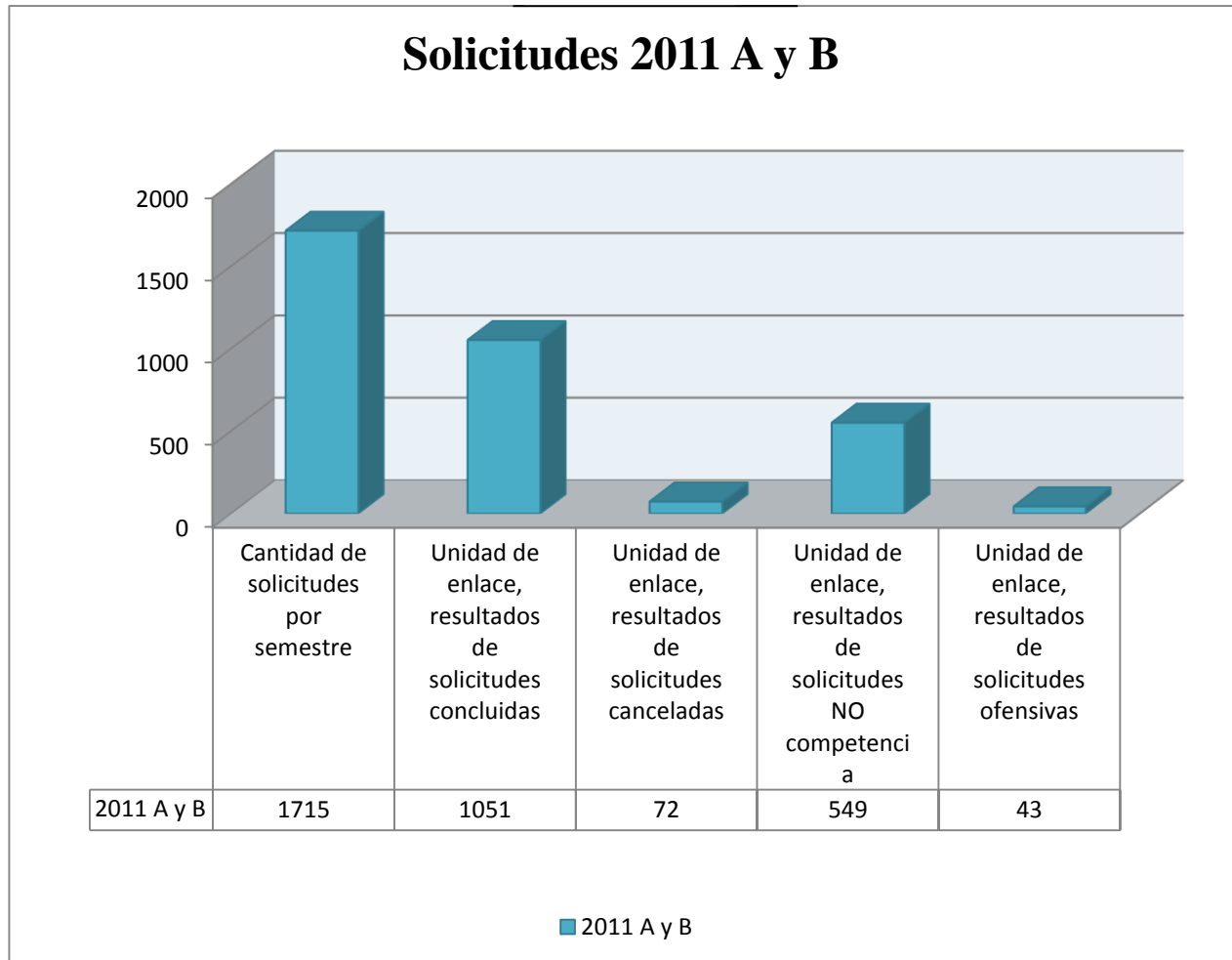
Solicitudes canalizadas en el año 2010



Elaboración propia

Del período 2010-A se obtuvieron más solicitudes que en el lapso 2010-B, siendo que el período 2010-A sólo faltaron 13 solicitudes para lograr el grado de excelencia en contestar las solicitudes de información.

GRÁFICA 3



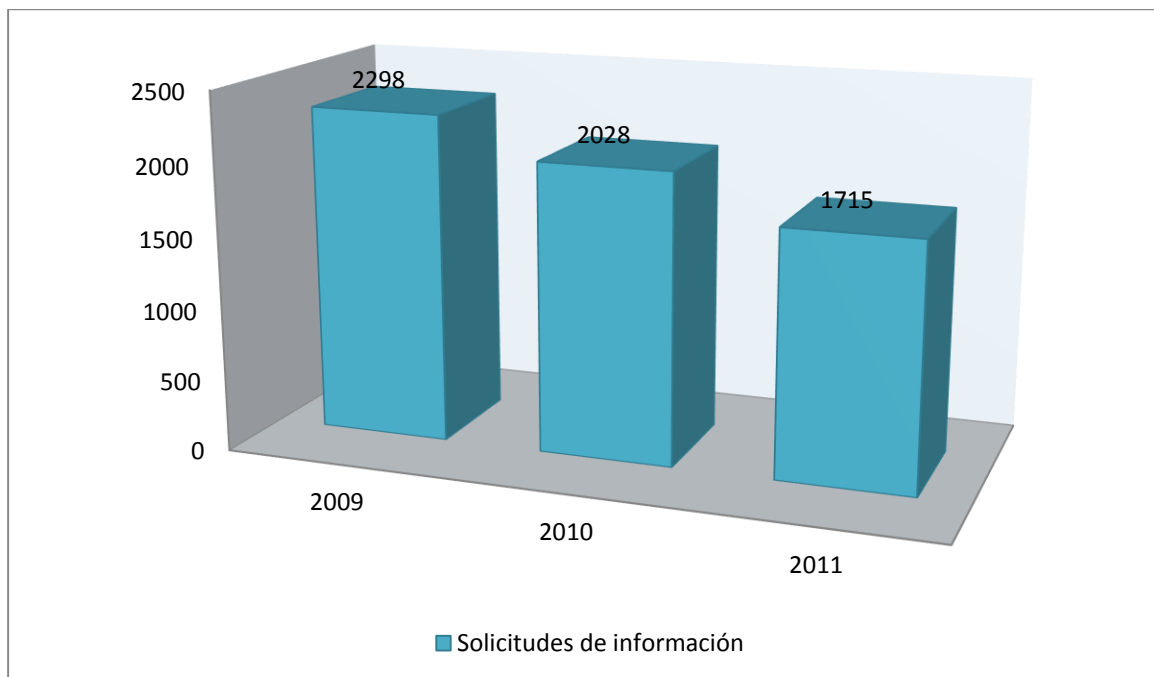
Elaboración propia

Lo que corresponde al período 2011 se observa que son pocas solicitudes concluidas y no alcanza un grado de eficiencia y por lo que no se consigue una apertura al acceso a la información.

Los datos son importantes dado que, de acuerdo a lo que se estipula en el reglamento, no hay un Órgano Rector al cual se dirigen las solicitudes de recurso de revisión provocando fallas desde la estructura administrativa de la Institución.

Se puede notar que del año 2009 anualmente se hicieron 2298 solicitudes de información; en el año 2010 un total de 2028 solicitudes de información y para el año 2011 un total de 1715 solicitudes de información. Gráficamente queda de la siguiente manera:

GRÁFICA 4. Total de solicitudes del año 2009-2011.



Fuente: Elaboración propia

A partir del año 2010 se dio un descenso de solicitudes de información, se puede inferir que no se han creado mecanismos para dar una amplia apertura al acceso a la información y transparencia.

A lo largo del período de la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2011) en su unidad de enlace, se trabajó con variables como la objetividad, expedita, eficiente y eficaz, para hacer una medición de la calidad de la información brindada al ciudadano

por la Cámara de Diputados en México en sus servicios de transparencia y acceso a la información. Se hizo de la siguiente manera, en una parte se formaron preguntas de acuerdo a las variables independientes²⁶ establecidas. Como se señala en la tabla siguiente.

Tabla 5.

Preguntas respecto a las Variables

Unidad de Enlace	TRANSPARENCIA		
VARIABLES	VI1: Objetiva		
Nombre de Unidad de análisis	UA1: Neutralidad valorativa.	UA2: Resultados oportunos.	UA3: No hay influencia de factores externos.
Descripción Unidad de análisis	La información proporcionada se encuentra libre de juicios de valor.	La información está libre de juicios positivos o negativos influenciados por la persona sin tener suficientes elementos previos.	La información proporcionada ¿está libre de influencias externas?
Pregunta- indicador	Los datos proporcionados ¿son verificables?	¿La información está libre de juicios positivos o negativos influenciados por personas?	¿La información proporcionada está libre de influencias externas como la censura?

Unidad de Enlace	TRANSPARENCIA		
VARIABLES	VI2: Expedita		
Nombre de Unidad de análisis	AU1: Tiempo necesario.	AU2: Propicia.	AU3: Libre de obstáculos.
Descripción Unidad de análisis	La información proporcionada requiere de un tiempo establecido para entregarse.	La información es entregada oportunamente.	La información proporcionada está exenta de inconvenientes.
Pregunta- indicador	¿La información proporcionada al usuario o ciudadano es entregada a tiempo como lo señala la ley?	¿La información proporcionada es adecuada?	¿La información proporcionada es actualizada?

²⁶ Objetividad, expedita, eficiente y eficaz.

Unidad de Enlace	TRANSPARENCIA		
VARIABLES	VI3: Eficiente		
Nombre de Unidad de análisis	AU1: obtener el máximo de objetivos con el mínimo coste.	AU2: Ahorro monetario.	AU3: objetivo prefijado con el mínimo coste.
Descripción Unidad de análisis	Se entregó la información al mínimo coste para el usuario.	La información dada reduce costos de los usuarios.	La información genero costos excesivos.
Pregunta-indicador	¿La información tiene algún costo?	¿Es económico el costo por información?	La información ¿genera costos excesivos al usuario?

Unidad de Enlace	TRANSPARENCIA		
VARIABLES	VI4: Eficaz		
Nombre de Unidad de análisis	AU1: capacidad administrativa.	AU2: Alcanzar metas.	AU3: Resultados positivos.
Descripción Unidad de análisis	Se entregó toda la información que pidió el usuario, dentro de los límites que marca la Ley.	Se alcanzaron las metas que se tenían establecidas.	La información proporcionada tuvo admirables resultados.
Pregunta-indicador	¿La información proporcionada fue del contenido que busca el usuario?	¿Las metas son observables?	¿La información brindada es positiva o negativa, es decir, tuvo que ir a las oficinas o todo el trámite lo realizó por medio del sistema?

Esta sección se logró por medio de las variables independiente, es decir, analizando que cada pregunta tuviera relación con la objetividad, expedita, eficiente y eficaz, así en las en las UO se podrá hacer una interpretación con un SI al cual le asignó un valor (que equivaldrá a 1) y un NO (que será un 0) para sacar una escala que quedó de la siguiente forma:

Tabla 6. Fuente: Elaboración propia

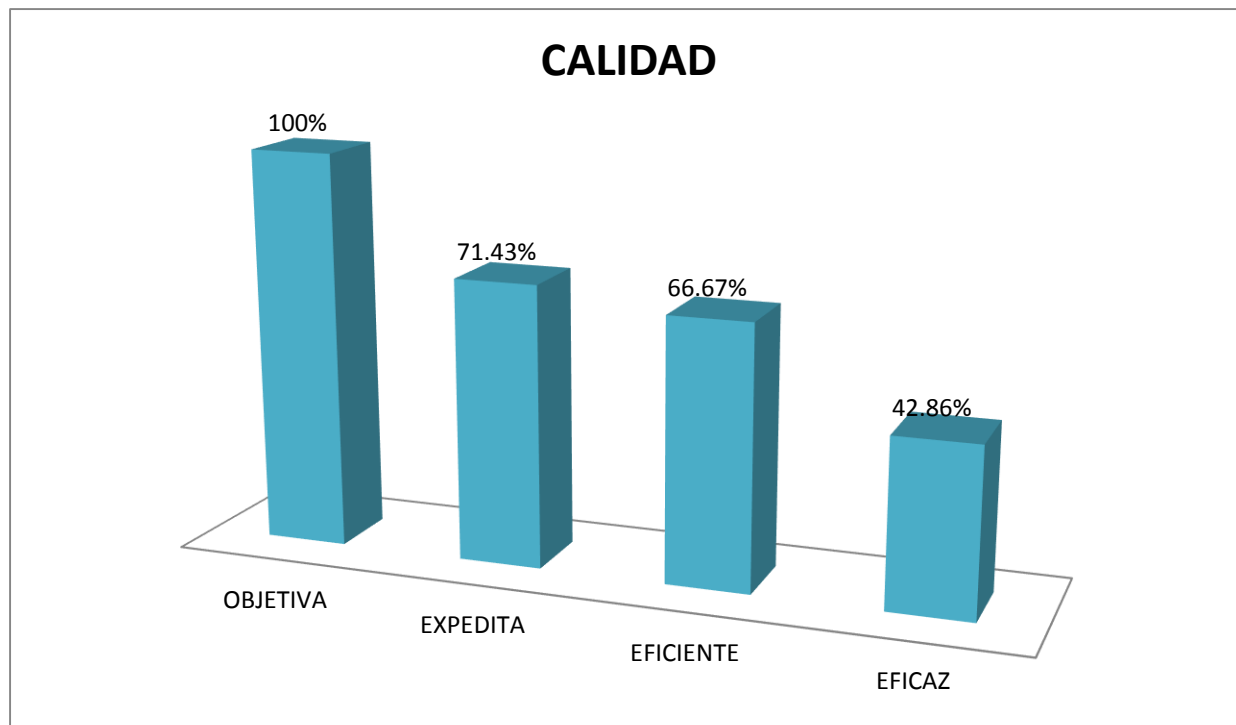
VARIABLES	VI1: Objetiva			VI2: Expedita			VI3: Eficiente			VI4: Eficaz		
UO1: Integración comisiones	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1
UO2: Comités	1	1	1	1	0	0	1	0	1	1	0	1
UO3: Actas de comisiones	1	1	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1
UO4: Bitácora de asistencia	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1
UO5: Bienes materiales	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0
UO6: Sentido del voto	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	1
UO7: Dictámenes	1	1	1	1	0	1	1	0	1	0	0	1
TOTAL DEL PORCENTAJE	100.00%			71.43%			66.67%			42.86%		
Calidad	Excelente			Buena			Regular			Mala		
*Calificaciones: 14.29%= pésima, 28.57%= muy mala, 42.86%= mala, 57.14%= regular, 71.43%= buena, 85.71%= muy buena, 100.00%= excelente.												

Esta parte se refiere a los porcentajes que se obtuvieron por las preguntas realizadas a algunos usuarios (**ver anexo 4**) y por ende al revisar el portal de la Cámara de Diputados en la unidad de enlace se le asignó un número del 0 al 1.

Se puede observar que la variable independiente de objetividad cumple al 100% los requisitos que se pusieron a prueba para la realización de este trabajo; en la variable independiente dos, se visualiza que hay una calidad buena en los servicios de información que ofrece la Cámara Baja al ciudadano, se puede deducir que el acceso a la información y la rendición de cuentas son aceptables; en la siguiente variable que se refiere a lo eficiente que es la calidad tuvo una calificación regular, es decir, aún faltan mecanismos para alcanzar un grado de calidad aceptable; por último, la variable que

corresponde a la escala de eficaz, logró una calificación mala en sus servicios de calidad, verbigracia, se tiene que el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en una democracia son factores sumamente importantes para el logro de una participación ciudadana.

GRÁFICA 5



Fuente: Elaboración propia

En seguida, en esta escala se expresa de la siguiente manera, para medir el porcentaje de la calidad, se implementaron 7 escalas de calidad (pésima, muy mala, mala, regular, buena, muy buena y excelente), se dividieron entre 100% para que el resultado a obtener fuera 14.29% e ir sumando hasta llegar al 100%, asimismo, asignando valores a las variables independientes eficaz, eficiente, expedita y objetividad. Es decir, en la variable de eficaz la calidad resulto mala, en eficiente calidad resulto regular con un

57.14%, en expedita la calidad fue buena con un 71.43% y encontramos que objetividad la calidad es excelente.

Esto quiere decir que la calidad en la información resulta ser mala, regular, buena y excelente en sus servicios, por tal razón las H1: La calidad de la información ofrecida al ciudadano, por la Cámara de Diputados, en forma, objetiva, expedita, eficiente y eficaz, es defectuosa e insuficiente. H2: La calidad de la información, proporcionada por la Cámara de Diputados, a través de su unidad de enlace, es brindada al ciudadano de forma, objetiva, expedita, eficiente y eficaz, en sus servicios de transparencia y acceso a la información. (Estudio que hizo el CIDE, se observó que la Cámara de Diputados tiene un bajo nivel en materia de acceso a la información, ésta no es clara).

Los datos son verificables en el aspecto de que la información tiende a ser asimétrica, insuficiente, es más objetiva porque no influyen factores externos para la información.

En este paso lo que se hizo es dar una conclusión en general de las variables con las unidades de observación, por consiguiente, al observar los factores para saber sobre la calidad de la información. Cabe destacar que en la sección de Comités se observó que la información no estaba actualizada anteponiendo que aún estaba en curso la Legislatura LX, quedando en evidencia que no hay personal administrativo que actualicé dicha información (ver anexo 2).

Después de observar este factor se hizo una solicitud de aclaración de datos y solamente el responsable comunicó que la información estaba en línea en la dirección de Internet <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm> se mostraba la página actual, a

principios de marzo del 2012 ya se puede encontrar actualizada la página viéndose de la siguiente forma (ver anexo 3).

Recapitulando, los resultados expuestos anteriormente indican que la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son factores sumamente importantes para que el principal-agente tenga mayor apertura en los servicios de información que se genera en el portal de la Cámara Baja, si bien es cierto, que la calidad se ve afectada por la eficacia

Conclusiones preliminares

El análisis anterior permitió demostrar que la calidad en los servicios de información en el portal de la Cámara de Diputados falta eficacia al momento de proporcionar la información al ciudadano y una alta especialización por parte del personal que labora en la institución.

En lo que respecta al conjunto de funcionarios que está dentro del área de la Unidad de Enlace, se llegó a la conclusión que si la cambian en cada Legislatura, es más que obvio que se tendrá que capacitar a nuevo personal que esté a cargo, ya que al realizar los cambios se rompe con el trabajo que el funcionario ha llevado a cabo a lo largo de la Legislatura, lo que debilita la calidad en las respuestas.

En lo que respecta a la rendición de cuentas, la transparencia, el acceso a la información y la relación que hay entre agente-principal, falta aún mecanismos para fortalecer esta relación para obtener una calidad en los servicios de información.

Conclusiones Generales

En esta investigación se analiza la calidad de los servicios de información al ciudadano en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2011)". Se pudo constatar qué tan buena es la calidad de los servicios de información hacia el ciudadano, por ello, nos ayudamos de variables como la: objetividad, expedita, eficiente y eficaz. Al mismo tiempo, se ubicó entre estas variables qué grado de satisfacción hay en la información, haciendo una escala del 0 al 100%.

Para lograr el objetivo de la investigación, se revisó en primer lugar, la literatura de los conceptos principales de la transparencia y el acceso a la información. De tal manera, que los escritos que se han realizado afirman que aún faltan mecanismos para fortalecer la materia de acceso a la información y transparencia.

Por otra parte, las posibles conclusiones a nuestras hipótesis existentes, resultaron ser interesantes en el aspecto de que, la información de calidad que se desprende hacia los usuarios es excelente de forma objetiva, sin embargo, lo que podemos observar que resulta ser mala en el rubro de eficacia.

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que faltan mecanismos para reforzar la manera en que se proporciona la información al ciudadano, puesto que, el acceso a la información es un derecho.

Aunado a esto, se debe sancionar a los servidores públicos que no proporcionen información y crear un organismo autónomo que regule las sanciones a los servidores públicos dentro de la administración pública, tema que se puede ampliar.

Se pudo observar que dentro de la teoría de las instituciones se da la información asimétrica y ésta puede ser un problema porque no todos los ciudadanos tienen acceso a la información que proporciona la Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados, también se debe tener actualizada la información. A lo largo de la investigación se encontró que la información que se proporcionaba aún era la perteneciente a la Legislatura LX y no a la LXI.

Las hipótesis que se presentaron, resultan ser acertadas conforme a lo que en ellas se estipula, porque, se verifica que en la Cámara de Diputados faltan mecanismos de transparencia y de acceso a la información.

Propongo que, para que esto se revierta, se capacite al personal que proporciona la información, se sancione a todo servidor que niegue y no rinda cuentas a la ciudadanía, que el personal no se renueve cada que hay cambio de administración, ya que, esto desde mi punto de vista, provoca la información asimétrica dentro de todas las instituciones de la administración pública y por ende, más gasto económico para la capacitación del personal.

Glosario

Cámara de Diputados: la cámara se integra con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en igual número de distritos uninominales y 200 diputados electos por el principio de representación proporcional a través de listas integradas por fórmulas ordenadas jerárquicamente en cada una de las cinco circunscripciones en que se encuentra dividido el país. Por cada diputado titular o propietario se elige un suplente.

Está conformada por 500 diputados y representa a la Nación Mexicana. Tiene entre sus principales funciones la de aprobar los Presupuestos de Egresos de la Federación, es decir, los recursos económicos producto de nuestros impuestos y su asignación a programas sociales y administrativos. Da seguimiento al manejo transparente del presupuesto. (Castillo, 2005:9)

Clasificación de información (Artículos 26 al 29). Los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades llevarán a cabo la clasificación de la información. Además deberán considerar el daño que causaría su difusión a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18 de esta Ley. (Athié, 2005: 13)

Datos personales: la información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o radical, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, y a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad (Athié, 2005: 47).

Dependencias y entidades: las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República.

Derecho de acceso a la información: es un derecho fundamental que consiste en la prerrogativa que tiene cualquier persona de solicitar a una autoridad el acceso a un documento, así como la obligación correlativa de esa autoridad de entregarle en el plazo establecido en la ley (López, 2009).

IFAI: es el órgano garante a nivel federal. Su competencia se limita a la Administración Pública Federal (López, 2009). Cuenta con un Pleno conformado por 5 Comisionados encargados de garantizar la transparencia y el acceso a la información quienes analizan las razones por las cuales una institución niega determinados documentos.

Información: la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título.

Información reservada: aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en el artículo 12 y 14 de la LFTAIPG (Athié, 2005: 47).

Obligaciones de transparencia. Dispone que los sujetos obligados deban poner a disposición del público, a través de medios remotos o comunicación electrónica, información referente a su estructura orgánica, facultades, directorio, remuneraciones,

servicios, presupuesto, auditorias, concesiones, contrataciones, obra, pública, etcétera. Excepto la información confidencial o reservada (Athié, 2005: 11).

Obligaciones de transparencia: dispone que los sujetos obligados deban poner a disposición del público, a través de medios remotos o comunicación electrónica, información referente a su estructura orgánica, facultades, directorio, remuneraciones, servicios, presupuesto, auditorias, concesiones, contrataciones, obra, pública, etcétera. Excepto la información confidencial o reservada (Athié, 2005: 11).

Organismo descentralizado: institución definida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal; su objetivo es a prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (Athié, 2005: 45).

Organismo público autónomo: ente público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto para no depender del Poder Ejecutivo ni de ningún otro poder (legislativo o Judicial). Con objeto de actuar con independencia, imparcialidad y objetividad en sus funciones (Athié, 2005: 46).

Rendición de cuentas: el estado debe estar sujeto a la obligación de informar, explicar o justificar algo así como de someterse a sanciones en caso de conducta ilícita (Schedler, 2005).

Rendición de cuentas horizontal: si la tomamos de manera literal, describe una relación entre iguales. Sugiere que el actor que exige cuentas está “a la altura de los

ojos” de quien rinde cuentas, que los dos están en posiciones de poder equiparables. En la teoría democrática, la expresión paradigmática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes. En teoría, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos (Schedler, 2005:34-35).

Recurso o procedimiento de revisión: procedimiento mediante el cual una persona puede acudir ante un órgano garante cuando una autoridad le negó el acceso a un documento previamente solicitado (López, 2009).

Servidores públicos: los mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Sujetos obligados: las dependencias o entidades que se rigen por las dependencias de la Ley de Transparencia (Athié, 2005: 47).

Transparencia: es la información pública y las reglas para que el gobierno rinda cuentas son instrumentos que los ciudadanos debemos considerar como esenciales para poder tener el poder de elegir mejor a nuestros representantes para incidir juiciosamente en las decisiones de política pública y finalmente, lograr una mayor corresponsabilidad entre todos los sectores de la sociedad (Castillo, 2005: 5). La transparencia es “una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información” (Villanueva, 2008:10). Es una política pública orientada a maximizar el uso social de la información de los organismos

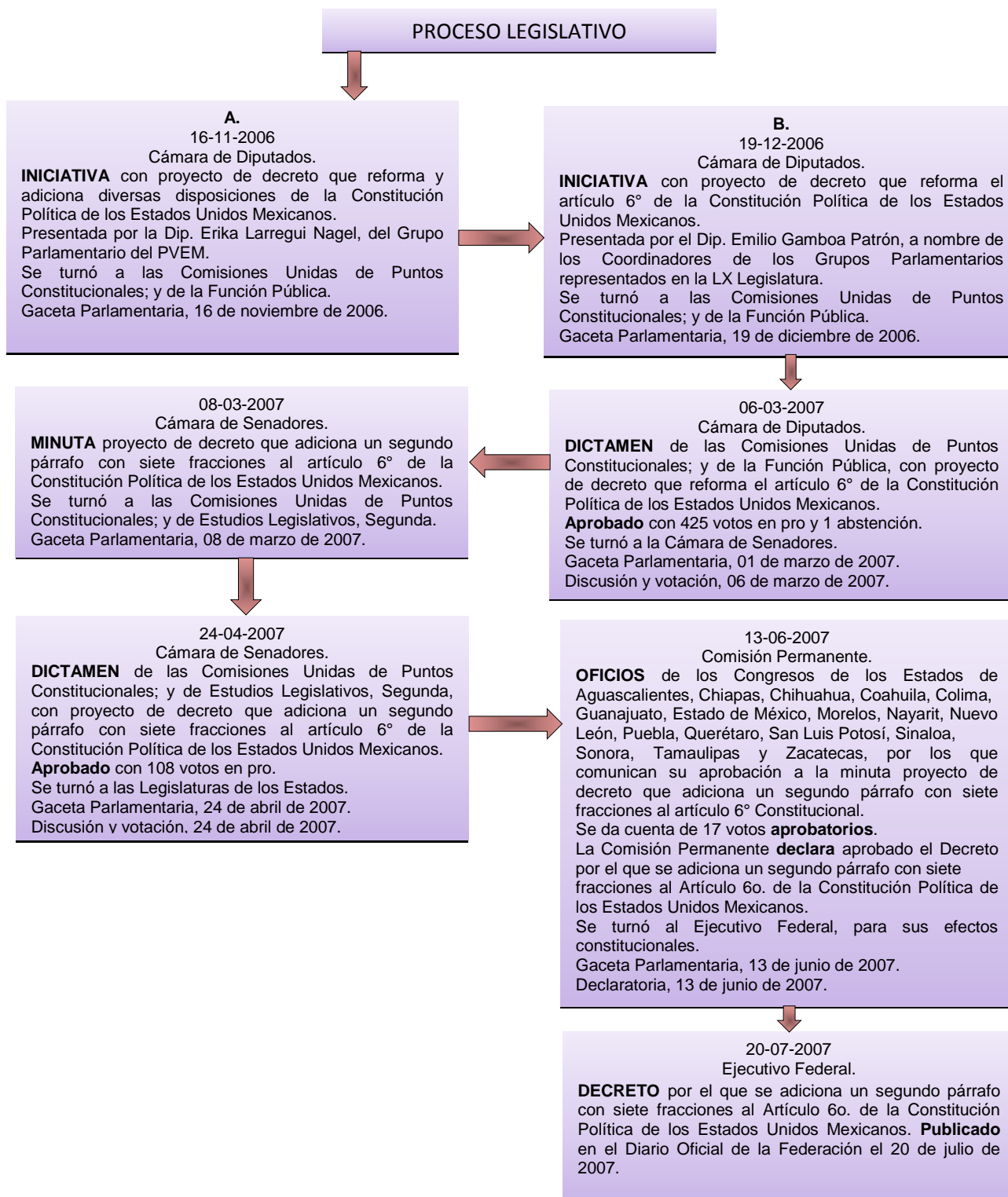
gubernamentales. No debe confundirse con el derecho de acceso a la información (López, 2009).

Unidades administrativas: las que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan (Athié, 2005: 48).

Unidad de enlace: la Unidad de Enlace de cada dependencia y entidad será responsable de poner a disposición del público la información a que se refiere el artículo 7 de la LFTAIPG. Los titulares de las Unidades de Enlace designarán a los servidores públicos habilitados en las oficinas, representaciones y delegaciones de la dependencia o entidad de que se trate, el cual auxiliará a los particulares en la elaboración de sus solicitudes y, en caso, los orientará sobre la dependencia, entidad u otro órgano que pudiera tener la información que solicita (Athié, 2005: 48).

Anexo 1

Descripción del proceso legislativo para reformar el Artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*



ANEXO 2

Microsoft Internet Explorer window showing the website: **Listado de comisiones o comités - Microsoft Internet Explorer**

Address bar: http://sitl.diputados.gob.mx/listado_de_comisiones.php?tct=4

Navigation: Atrás, Búsqueda, Favoritos, Ir, Vínculos

Windows Live: Bing, Novedades, Perfil, Correo, Fotos, Calendario, MSN, Compartir, Iniciar sesión

Header: **Cámara de Diputados**, H. Congreso de la Unión

Sub-header: LX LEGISLATURA

Date: 30/01/2012

Menu: Diputados | Información Parlamentaria | Acuerdos | Transparencia | Comunicación | Mensajería |

Listado de Comités

Comisión / Comité	Ubicación	Extensión	Micrositio
Administración	E. "E", 4º P.	8229, 54010	
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública	E. "I", 1º P.	3377, 3847	
Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias	E. "I", 2º P.	58134, 58139	
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	E. "I", 1º P.	7608, 7331	www.MicroSitio
Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad y Género	E. "G", 2º P.	59238, 59239	www.MicroSitio
Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria	E. "I", P.B.	55035, 55039	
Competitividad	E. "H", P.B.	1706, 1825, 7124	www.MicroSitio

Footer: Listo, Internet

ANEXO 3

Archivo Edición Ver Favoritos Herramientas Ayuda

X 000

X

Sitios sugeridos Get more Add-ons HP Games - Principale... Página Seguridad

LXI
Legislatura

Cámara de Diputados
H. Congreso de la Unión

Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución English | Français

07/03/2012 [Diputados](#) | [Información Parlamentaria](#) | [Acuerdos](#) | [Transparencia](#) | [Comunicación](#) | [Mensajería](#)

Listado de Comités

Comisión / Comité	Ubicación	Extensión	Micrositio
Administración	E. "E", 4º P.	54010, 8229	
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública	E. "I", 1º P.	55229, 55249	www.diputados.gob.mx
Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias	E. "I", 2º P.	59246, 59245	www.diputados.gob.mx
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas	E. "I", 1º P.	58174, 58173	
Centro de Estudios para el Adelanto de las	E. "D", 1º P.	55167, 55162	

120%

ANEXO 4

SI NO

¿Le respondió la Unidad de Enlace en tiempo y forma?

¿La respuesta a su solicitud fue la que esperaba?

¿Es clara y precisa la información que le proporcionaron?

¿Está satisfecho con la información que le proporcionó la Unidad de Enlace?

¿Es accesible encontrar la información dentro del portal de la Cámara de Diputados o se le dificultó encontrar dicha información?

¿Consideró que la Unidad de Enlace cumple con los requisitos establecidos en la Ley Federal de Acceso a la Información y en el Reglamento de la Cámara de Diputados?

¿Creó que la información que se proporciona en el portal de la Cámara de Diputados sea una apertura a la rendición de cuentas?

¿Consideró que los ciudadanos deben ser vigilantes de la información que se genera en la Cámara?

¿Creó que el ciudadano debe de vigilar las responsabilidades que le corresponde a la Unidad de Enlace?

Bibliografía

- Ackerman, John (2009). *Leyes de Acceso a la información en el Mundo*. México: IFAI. Cuadernos de Transparencia núm. 7.
- Alonso, Rubén (2007, mayo-junio). Transparencia en Jalisco; el reto de puertas abiertas. *Folios*.
- Arellano, David (2008). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la LFTAIPG*. México: IFAI.
- Arellano, David y Lepore, Walter (2009). Poder, patrón de dependencia y nuevo institucionalismo económico. *Límites y restricciones de la literatura contemporánea*. Volumen XVIII, núm. 2 II semestre.
- Athie, Alicia (2005). *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en México*. Volumen 1. México Fundar.
- ----- (2005). *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en México*. Volumen 1. México Fundar.
- Ayala E, José (1999). *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Baena, Guillermina. (1999). *Calidad y educación superior. Los retos para el tercer milenio*. México: Ariel.
- Beltrán, Mauricio (¿?). *Indicadores de gestión: guía práctica para estructurar acertadamente esta herramienta clave para el logro de la competitividad*. 3R editores.
- Casar Amparo, Marvan Ignacio, Khemvirg Puente. (¿?). *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.
- Carpizo, Jorge (1984). *El presidencialismo mexicano*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Cejudo, Guillermo., Zabaleta Dionisio (2009). *La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder*. CLAD Reforma y Democracia, núm. 45.
- Del Castillo, Arturo (1997). *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. CIDE. núm. 44.
- Emmerich, Ernesto., Meyer Elizondo (2005). *Democracia y transparencia*. México: Sinergia.
- Guy, Peters (2003). *El nuevo institucionalismo*. Teoría institucional en ciencia política. México: Gedisa.
- ----- (1999). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- López, Sergio (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*. México: IFAI. Cuadernos de Transparencia núm.17
- March, J., Olsen (1995). *Gobernabilidad democrática*.
- Nacif, Benito (2005). *Para entender el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra
- Pérez Jaramillo, Carlos Mario. "Curso Índices de Gestión".
- Peschard, Jacqueline (2009). *Transparencia y partidos políticos*. México: IFAI. Cuadernos de Transparencia núm.08.
- Rodas, Mauricio (2007). *El modelo del Buen Gobierno Responsable*. Ethos Fundación.
- Vergara, Rodolfo (2009). *La transparencia como problema*. México: IFAI. Cuadernos de Transparencia núm.05
- **LEGISLATURAS**

México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México. LFTAIPG.

México. Reglamento de la Ley de Transparencia en la Cámara de Diputados.

México. Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El Salvador. Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008)

Panamá: VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 28-31 Oct. 2003.

- **HEMEROGRAFÍA**

Revista Metapolítica. Calidad de la democracia paradojas y contradicciones. Núm 39, Volumen 8 enero/febrero 2005

Revista Andamios. Ciudadanía y representación. Volumen 5, número 10 abril, 2009, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Publicación. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD. Buenos Aires 2004.

Revista Folios. Transparencia y rendición de cuentas en México: avances y desafíos. Publicación bimestral /mayo-junio 2007. Año 1/ Núm.05

Fundación de la UPC. *Transparencia y buen gobierno*. NEXUS: Barcelona

- **MESOGRAFÍA**

- <http://www.ifai.org.mx>

- <http://www.diputados.gob.mx>
- <http://www.clad.org>
- <http://www.rae.es/rae.html>