

*Sociológica*, año 19, número 56, septiembre-diciembre de 2004, pp. 87-109  
Fecha de recepción 23/03/04, fecha de aceptación 02/07/04

## Acceso a la información y transparencia de la gestión pública. Sus efectos en el proceso de consolidación democrática

*Roberto Gutiérrez L.\**

### RESUMEN

El artículo busca demostrar la importancia que para los procesos de democratización tienen las temáticas del acceso a la información y de la transparencia de la gestión pública. Como se verá a propósito del caso mexicano, alrededor de tales cuestiones se juega en buena medida la *calidad* de la democracia, tanto en el plano institucional como en el cultural. De hecho, se intenta demostrar que estas temáticas recorren de manera *transversal* los distintos campos en donde se elaboran las políticas públicas y también en donde se construye la identidad política y cultural de la ciudadanía.

**PALABRAS CLAVE:** Reforma del Estado, acceso a la información, democratización y transparencia.

### ABSTRACT

This article seeks to demonstrate the importance to democratization processes of access to information and transparency in public administration. As can be seen in the Mexican case, the quality of democracy is determined to a great extent by these issues, both on the institutional and the cultural level. In fact, the article attempts to demonstrate that these issues cut across the different fields in which public policies are designed and where the citizenry's political and cultural identity is constructed.

**KEY WORDS:** reform of the state; access to information; democratization; transparency.

\* Jefe del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, av. San Pablo núm. 180, col. Reynosa Tamaulipas, 02200, México D. F. Correos electrónicos: robgut59@hotmail.com y rjgl@correo.azc.uam.mx



## INTRODUCCIÓN

**I. EL PRESENTE TRABAJO** parte de la convicción de que todo análisis sobre el proceso de cambio político en México que pase por alto las variables fundamentales comprendidas en la problemática del acceso a la información pública resultará frágil teóricamente e insuficiente desde el punto de vista de sus eventuales efectos políticos.

Ciertamente, la efectiva rendición de cuentas del Estado a la sociedad y la fiscalización de ésta sobre el primero a través de mecanismos que permitan acceder a la información necesaria para comprender, evaluar e incidir en la toma de decisiones institucionales en distintos niveles y campos de actividad se ha ido revelando progresivamente como una de las condiciones básicas de la gobernabilidad democrática del país.

Y es que no puede ser soslayado el hecho de que el peso de la lógica política asentada en la opacidad y la secrecía, fortalecida durante décadas de ausencia de controles y contrapesos efectivos dentro del andamiaje institucional del Estado posrevolucionario, ha dificultado enormemente la formulación de *reglas del juego* capaces de establecer coordenadas jurídicas y culturales desde las cuales dotar de niveles aceptables de responsabilidad pública a la actuación de las elites políticas, pero también de racionalidad y eficacia a las distintas modalidades de la participación ciudadana.<sup>1</sup> El trayecto recorrido en la perspectiva

<sup>1</sup> La metáfora de las “reglas del juego”, tan útil en el caso de los procedimientos electorales, nos habla de la construcción de “consensos en lo fundamental”, que no clausuran las diferencias ni la recreación de las libertades propias del pluralismo, pero que introducen condiciones de actuación aceptadas por todos los involucrados en función de intereses generales compartidos.

de la construcción de tales reglas es ya considerable e ilustra con claridad la importancia del tema.

Vale decir en este sentido que, desde la reforma político-electoral de fines de los setenta hasta los proyectos de Reforma del Estado de mediados de los noventa y principios de 2000 destaca el hecho de que las tentativas de cambio relativas al régimen informativo se han inscrito, persistentemente, en proyectos transformadores de la realidad política nacional de carácter amplio, lo cual es altamente indicativo, cuando menos en el nivel de la intuición de los actores que han participado en su diseño, de la estrecha conexión existente, para enunciarlo en términos generales, entre información y democracia.

Pero sin duda fue a partir de la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo federal, con la consecuente demostración de que el creciente pluralismo político había adquirido ya carta de naturalización plena en nuestro país, que el acceso a la información se presentó como una variable central en la búsqueda de la consolidación democrática y de la gobernabilidad del sistema en condiciones políticas inéditas.<sup>2</sup>

Y es que, si se mira de cerca, el acceso a la información tiene profundos efectos en los diversos espacios en que se expresa la agenda política y social del México contemporáneo, tanto en lo que toca a la reforma de los poderes públicos, como en lo referente a las nuevas formas de relación Estado-sociedad.

De hecho, en este artículo nos proponemos demostrar que éste no es simplemente un punto más en el horizonte del desarrollo democrático de México, pues en realidad recorre *transversalmente* la totalidad del proyecto que ha sido el referente principal del debate y la negociación entre los actores políticos nacionales en los últimos años, esto es, la reforma política del Estado.<sup>3</sup> Dicho proyecto se planteó, desde su primera formulación explícita a mediados de 1995, la necesidad de

<sup>2</sup> Peschard (2003: 12) ha tocado este punto al señalar que: “Las elecciones presidenciales de 2000, al abrir la puerta a la alternancia en el Poder Ejecutivo federal, fueron la prueba última de que la larga y accidentada transición mexicana había culminado, cediendo el paso a una segunda generación de reformas encaminadas a sentar las bases de la gobernabilidad democrática, es decir, para instalar prácticas, comportamientos y relaciones institucionales capaces de procesar eficazmente la ya ineludible pluralidad política del país”.

<sup>3</sup> La agenda para la mencionada reforma, aprobada por el conjunto de los partidos con representación nacional, comprendía cuatro “subagendas” fundamentales —la de la reforma electoral, la relativa a la reforma de los poderes públicos, la relacionada con el federalismo, y aquella dedicada a la comunicación social y la participación ciudadana— que a su vez se desagregaron en temas específicos que en su conjunto involucraban prácticamente todos los aspectos relevantes de la estructura jurídica e institucional del Estado y de su relación con la

modernizar y democratizar a la función pública, sincronizándola con la complejidad y la densidad política de su contexto social. Ello suponía articular los requerimientos provenientes tanto de la lógica de la representatividad de un tejido nacional cualitativamente distinto a aquel que acompañó al surgimiento y consolidación del Estado posrevolucionario, como de las exigencias de gobernabilidad de un sistema político conformado por nuevos actores y obligado a generar respuestas de nuevo tipo en condiciones de actuación también distintas.

En este contexto, y con el propósito de ordenar la exposición veremos primero lo relativo a los efectos de las insuficiencias en el derecho de acceso a la información –componente central del llamado régimen de comunicación social–, en el plano de la lógica de funcionamiento de las instituciones públicas, para después analizar lo concerniente a los efectos perceptibles en el ámbito social. Finalmente, haremos una reflexión acerca de cómo tales insuficiencias pueden comenzar a ser revertidas a partir de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de sus consecuencias institucionales.

**II.** No es casual que uno de los temas más debatidos en los últimos años haya sido, precisamente, el que vincula el acceso a la información con lo que fue el punto prioritario de la iniciativa de reforma del Estado de 1995, esto es, la construcción de reglas confiables para normar la competencia por el poder, dentro de las cuales el capítulo relativo al financiamiento de los partidos políticos jugó un papel central y altamente controversial. Al respecto, resulta incontrovertible que a pesar de los avances conseguidos por la reforma electoral de 1996, éste sigue siendo en la actualidad uno de los puntos más sensibles dentro del proceso de construcción democrática, y que su correcto procesamiento pasa necesariamente por el tema de la disponibilidad y accesibilidad de la información correspondiente.

De aquí que la discusión en torno a las fuentes, formas y montos de financiamiento de los dos principales partidos nacionales, PAN y PRI,

---

sociedad. La agenda de la reforma política del Estado de 2000 se organizó, a su vez, en seis bloques temáticos que recogían prácticamente todos los temas de la agenda previa, agregándole algunos otros. Tales bloques fueron: derechos humanos y libertades públicas; objetivos económicos y sociales del Estado; representación política y democracia participativa; forma de gobierno y organización de los poderes públicos; federalismo, descentralización y autonomías, y Constitución y globalidad.

haya alcanzado en los tiempos recientes una intensidad notable, mostrando tanto la importancia del tema como las posiciones diferenciadas en torno a la forma de tratarlo. El debate alrededor de la información sobre el posible uso de recursos públicos para apoyar la campaña priísta o sobre las fuentes de financiamiento de la campaña foxista generó una hiperactividad política en la que se vieron involucrados desde partidos políticos, sindicatos, empresas paraestatales, autoridades bancarias y medios de comunicación, hasta órganos jurisdiccionales, el Poder Legislativo y el propio presidente de la República.

El problema, ciertamente, no es menor. Después de décadas de esfuerzos y negociaciones encaminadas a desterrar el fantasma de las irregularidades electorales como principal factor distorsionante de la competencia partidista, resulta cada vez más evidente que algunos de los principales actores políticos nacionales no acaban de ajustarse a las condiciones legalmente estipuladas en materia de obtención de recursos, amparándose, en buena medida, en el mantenimiento de la opacidad informativa. La consecuencia de tal actitud es manifiesta: se introduce un nuevo motivo de sospecha en torno a la eficacia de la legalidad electoral y se desgasta fuertemente la legitimidad no sólo de uno u otro actor específico, sino del sistema político en su conjunto.

Así como en el campo específico en el que transcurren los procesos inherentes a la competencia por el acceso al poder político es posible documentar la importancia de la información en tanto recurso estratégico, también lo es en la dimensión propia de las formas de ejercicio efectivo de dicho poder, esto es, en el campo de la acción institucional y la instrumentación de las políticas públicas. Si se piensa, por ejemplo, en la posibilidad de impulsar una reforma del Estado tendente a generar un pacto federal más equilibrado, es decir, capaz de diagnosticar, plantear e instrumentar políticas en el campo relativo a la vinculación entre los tres órdenes de gobierno, habrá que señalar que ésta se juega en gran medida en el acceso que los diversos actores involucrados en la problemática tengan a insumos informativos oportunos y fidedignos.

Contar o no con tales elementos es en realidad crucial desde la perspectiva de la expresión práctica del esquema federalista y de la legitimidad con la que cuenta para quienes forman parte de él. En efecto, saber con claridad cuáles son los criterios y las premisas cualitativas y cuantitativas que subyacen a la asignación diferenciada de recursos, los mecanismos de su distribución y los efectos sociales de su apli-

cación, representa la única vía para el desarrollo de negociaciones claras orientadas a la generación de consensos efectivos en torno a la vigencia del pacto federal.

Así, partir de premisas claras en torno a distribuciones presupuestales, necesidades regionales, viabilidad de proyectos de desarrollo local, escenarios demográficos, disponibilidad de recursos naturales y planes de inversión, entre algunas de sus variables fundamentales, deviene condición indispensable en la perspectiva de mejorar sustantivamente el funcionamiento del pacto federal.<sup>4</sup> Sin tales premisas, lo que se produce es no solamente un impacto negativo en la racionalidad que debe respaldar a los procesos de toma de decisiones en este plano, sino en su legitimidad misma, de la cual depende en gran medida la fortaleza y estabilidad de los acuerdos de fondo que sustentan el esquema federalista.

De la misma manera, la consolidación democrática de un modelo de división y equilibrio entre los poderes del Estado de acuerdo con lo que establece el marco legal correspondiente pasa, sobre todo en lo que toca a la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, por la existencia de mecanismos de comunicación e información recíproca que permitan una adecuada articulación de sus atribuciones y responsabilidades. Las funciones de deliberación y legislación que recaen en el Congreso suponen la existencia de insumos cuantitativos y cualitativos precisos y diferenciados, que permitan dotar de contenidos sólidos a las decisiones y posicionamientos que se hacen de manera autónoma o en relación directa con alguno de los otros dos poderes estatales, como es el caso de la celebración de empréstitos por parte del Ejecutivo, para los cuales el Legislativo debe sentar las bases correspondientes.<sup>5</sup>

Debe subrayarse en este contexto que la efectividad de la función de control depositada en el Legislativo, básicamente en la Cámara de Diputados, y que se traduce en el examen, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el análisis del informe

<sup>4</sup> Aquí es pertinente recordar, por ejemplo, que las propuestas contenidas en el Programa para un Nuevo Federalismo, decretado el 6 de agosto de 1997, planteaban como uno de sus objetivos centrales “otorgar ingresos y atribuciones de gasto a entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas”, a fin de garantizar lo que se denominaba *función compensatoria*. Esta función requería, evidentemente, nutrirse de diagnósticos y propuestas sustentados en información clara y suficiente sobre niveles de pobreza, educación, salud, infraestructura vial, eléctrica e hidráulica, así como de los criterios de asignación de gasto para responder a fuertes necesidades sociales con recursos financieros limitados.

<sup>5</sup> El detalle de este mecanismo se encuentra en la fracción octava del Artículo 73 constitucional.

anual que rinde el Ejecutivo, así como también en la revisión de la cuenta pública a través de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación,<sup>6</sup> se encuentra en relación directa con el acceso al amplio y complejo universo informativo involucrado. Este último punto, que nos remite a la presencia de mecanismos eficaces de rendición de cuentas, permite introducir uno de los problemas más graves que afectan al funcionamiento global del sistema político mexicano y que guarda una relación estrecha con los vacíos informativos.

En efecto, un fenómeno que se encuentra fuertemente influido por la variable informativa y que abarca en mayor o menor medida al conjunto de los poderes públicos y a los tres órdenes de gobierno es el de la corrupción,<sup>7</sup> pues su arraigo en el aparato burocrático se vincula estructuralmente a la falta de transparencia administrativa frente a la sociedad y a la insuficiencia de los instrumentos propios de las tareas de auditoría y contraloría institucionales que, a su vez, trabajan básicamente con insumos informativos. Gianfranco Pasquino ha señalado que “en ambientes establemente institucionalizados los comportamientos corruptos tienden a ser, al mismo tiempo, menos y más visibles que en ambientes de institucionalización parcial o fluctuante” (Pasquino: 438), advertencia que ubica con precisión lo relevante que deviene contar con leyes e instituciones capaces de incrementar la visibilidad de la función administrativa y de reducir las asimetrías sociales existentes en cuanto a disponibilidad de información.<sup>8</sup>

La socialización de la información se perfila de esta manera como una premisa imprescindible para el armado de un sistema de rendición de cuentas basado en el conocimiento preciso de las funciones, recur-

<sup>6</sup> Según la fracción cuarta del Artículo 74 de la Constitución, “la revisión de la cuenta pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, así como comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”, lo cual implica ya no sólo información contable sobre el manejo honesto de los recursos, sino cualitativa, acerca de la eficacia en el desempeño gubernamental.

<sup>7</sup> En su acepción más primaria, la corrupción alude al “fenómeno a través del cual un funcionario público es impulsado a actuar en modo distinto de los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa” (Pasquino, 1981: 438). Más allá de esta definición puntual y descriptiva, es necesario tener claridad acerca de la magnitud de las implicaciones que el fenómeno encierra. Dice Quiñones (2000: 23): “La corrupción no conoce fronteras ni hace distinciones económicas e infecta todas las formas de gobierno. En el largo plazo, ningún país puede soportar los costos sociales, políticos y económicos de la corrupción. Erosiona la confianza pública en las instituciones políticas y conduce a desacatar la ley; distorsiona la distribución de recursos y mina la competencia en los mercados; tiene un efecto devastador en la inversión, el crecimiento y el desarrollo. Más aún, la corrupción establece un precio descomunadamente alto sobre los pobres, negándoles el acceso a los servicios vitales básicos”.

sos y responsabilidades de los distintos niveles de la autoridad, sobre los cuales sería factible realizar una evaluación social e institucional tanto de la pulcritud del manejo presupuestal, como en el no menos importante rubro de la eficacia en el desempeño de las tareas asignadas. Ciertamente, en un régimen democrático la garantía de que el desempeño de las funciones de gobierno se realice conforme al interés público proviene de dos fuentes principales: la vigilancia ciudadana y el principio de división y equilibrio de poderes. De esta manera, los servidores públicos quedan sujetos al doble escrutinio de la ciudadanía y de las instituciones de fiscalización y control.

En tal horizonte, no puede pasarse por alto la correlación empíricamente demostrada entre insuficiencia regulatoria en materia de acceso a la información y los niveles de corrupción existentes en diversos países. Federico Reyes Heróles, presidente del Capítulo México del organismo Transparencia Internacional ha planteado que “está científicamente comprobado que en los países con leyes de acceso a la información se registran menores grados de corrupción... [ya que] en los países con apertura informativa los ciudadanos funcionan como vigilantes de la administración pública”.<sup>9</sup>

La existencia de un marco de referencia sólidamente asentado tanto en la disponibilidad de estadísticas, diagnósticos y criterios a partir de los cuales se realiza la asignación de recursos de cada instancia administrativa, así como en el conocimiento de la mecánica de licitaciones y de los requisitos y procedimientos para la prestación de servicios a la ciudadanía, parece ser entonces uno de los instrumentos esenciales en la perspectiva de abatir la discrecionalidad, la secrecía y, en última instancia, la corrupción abierta con su correlato de impunidad.<sup>10</sup>

En una óptica incluso más propositiva habría que añadir que la disponibilidad de información constituye un eslabón clave en cualquier tentativa ya no sólo por vigilar el ejercicio honesto y eficaz de los recursos públicos, sino de estructurar políticas institucionales en las que

<sup>8</sup> Según la perspectiva de Elías Díaz (1996), junto al imperio de la ley, la división de poderes y los derechos y libertades fundamentales, la *fiscalización de la administración*, es decir, la vigilancia de la actuación apegada a la ley en todos los órdenes y niveles de la misma, constituye uno de los principios indispensables del Estado de Derecho.

<sup>9</sup> Según los datos de una encuesta reciente de Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 59 en la lista mundial de corrupción realizada entre 90 países, donde 1 es el menos corrupto y el 90 el más deshonesto. Según datos del Banco Mundial citados por el propio Reyes Heróles, la corrupción en México es equivalente al 9% de su producto interno bruto (PIB), cifra muy superior al 6% del PIB destinado a la educación. *Cfr. Reforma*, 26 de abril de 2001.



concurran de manera argumentada las demandas, juicios y aportaciones de los ciudadanos y grupos sociales interesados e involucrados en determinada área del quehacer estatal.

La planeación, sobre todo en aquellos campos en los que están en juego intereses directamente vinculados a preocupaciones centrales para franjas considerables de la población —de la educación a la salud, pasando por la calidad del medio ambiente o el desarrollo urbano—, requiere, y no solamente por consideraciones de orden político, sino por razones que atañen a su nivel de eficiencia técnica, de insumos sustentados en información confiable provenientes de la base social que constituye su referente fundamental.

De aquí lo crucial que deviene contar tanto con mecanismos institucionales de control y verificación efectivos, como con vías para fomentar el conocimiento social de la información pertinente, elementos que, en su conjunto, constituyen los componentes esenciales en la constitución de *contextos de exigencia* (Salazar, 1996: 115-123) capaces de operar como contrapesos políticos fundamentales de las tendencias vulneradoras del Estado de Derecho. Esto último nos introduce directamente en la necesidad de considerar la especificidad de los efectos sociales propios de las insuficiencias en el acceso a la información pública.

**III.** Vista con detenimiento, la relación de la ciudadanía con los procesos de toma de decisiones —por cierto, otro de los puntos centrales de los proyectos de reforma política del Estado tanto de la pasada como de la presente administración— aparece, desde el esquema de participación inherente al ideal democrático, necesariamente mediada por el acceso a los contenidos informativos indispensables para hacer de dicha participación un acto responsable y productivo.

<sup>10</sup> Hasta ahora, esfuerzos por transparentar el ejercicio de los recursos públicos a través de mecanismos como el de *Compranet*, el sistema informático establecido para dar cuenta de las compras del gobierno, han tenido un alcance ciertamente limitado aunque, como es conocido, hayan dado pie para episodios escandalosos en la opinión pública. En un ejercicio realizado por el Grupo Reforma para evaluar *Compranet* se concluyó que éste es un sistema con fuertes problemas de diseño que dificultan el acceso a la información correspondiente, pues “da información imprecisa sólo a quien es capaz de vencer los diferentes obstáculos para llegar a ésta. En el ejercicio participaron 25 líderes, cuyo perfil los hace usuarios naturales de *Compranet*, y el examen consistió en encontrar precios de 10 productos que compraran ciertas dependencias del gobierno federal. De las 250 respuestas posibles, sólo se obtuvieron cuatro”. *Reforma*, columna *Juan Ciudadano*, 30 de julio del 2001. En un sentido que confirma esta limitación, el entonces secretario de la Contraloría —ahora llamada Secretaría de la Función Pública—, Francisco Barrio, aseguró que “sólo se tienen registradas el dos por ciento de las compras del gobierno”. *Reforma*, 6 de agosto de 2001.

Sería francamente utópico, por supuesto, aspirar a que el conjunto de la sociedad tuviera acceso a la totalidad del universo informativo eventualmente disponible como insumo de la participación. La figura del *ciudadano total* ha sido ya fuerte y justificadamente criticada en el sentido, incluso, de los riesgos que se corren cuando se apuesta a la hiperpolitización de la ciudadanía (Bobbio, 2000: 33). En efecto, y al margen de su imposibilidad práctica, si el modelo de ciudadano que se trata de fomentar llega a implicar pretensiones excesivas en cuanto a niveles de información y de participación, es altamente probable que la mayor parte de los potenciales interesados en asumir algún tipo de compromiso con el tratamiento de los asuntos públicos opte por renunciar a hacerlo.

La vinculación, entonces, entre los procesos de toma de decisiones y la instrumentación de las políticas públicas con la participación informada de la ciudadanía tendría que ser pensada, más bien, a partir de problemáticas y campos de acción específicos, así como desde la afirmación de la *posibilidad* de que los interesados en involucrarse en uno u otro asunto de interés público estén en condiciones reales de hacerlo. El solo hecho de que sea posible que un determinado sector de la ciudadanía, o los propios medios de comunicación, tenga acceso a la información relevante que debe ser atendida para fundamentar una determinada decisión de la autoridad es en sí mismo un factor que juega en contra de la discrecionalidad y reduce el margen de las prácticas ilícitas.

De esta manera no resulta exagerado afirmar que el conocimiento social en torno a la estructura, funciones, acciones y resultados de las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno incide directamente en la lógica de operación de tales instituciones, alterando drásticamente la relación Estado-ciudadanía e imprimiéndole un sentido distinto al ejercicio del gobierno en su conjunto.

En efecto, si alguna certeza se fue decantando y consolidando a través de la discusión relativa al derecho a la información es que difícilmente podría avanzarse en la construcción democrática del país sin contar con las condiciones básicas para generar, simultáneamente, una ciudadanía capaz de asumir e impulsar el proceso de cambio político tanto en el plano de las instituciones como en el de la propia sociedad.<sup>11</sup>

Las enormes carencias verificables en ámbitos como el de la cultura de la legalidad, el interés por la actividad pública, el conocimiento de

referentes informativos básicos de la dinámica política, los niveles de participación social y de la calidad de los valores rectores de la convivencia ciudadana, hicieron patente un hecho reconocido ya en algunos estudios clásicos sobre la cultura política, consistente en el fuerte grado de dependencia de la dinámica institucional de las sociedades con respecto a sus contextos socioculturales.<sup>12</sup>

Es en esta dimensión en la que puede ubicarse con claridad la importancia que el acceso a la información tiene para la construcción de una cultura ciudadana capaz de articularse de mejor manera con el funcionamiento de las instituciones de la democracia. La información, en tanto premisa de prácticas individuales y colectivas responsables y propositivas, se convierte, así, en un factor crucial en la ruta de la edificación de una *civilidad* democrática en sentido amplio.

Contar o no con bases cognoscitivas que estimulen juicios, valoraciones y contrastaciones dotadas de un mínimo sustento de racionalidad parece ser un factor clave para comprender la lógica que asumen los comportamientos ciudadanos. Sin información clara y manejable resultaría sumamente complicado construir los marcos de sentido indispensables para fomentar un involucramiento eficaz y corresponsable de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Los efectos de tal ausencia de referentes informativos y, por lo tanto, de percepciones fundadas acerca del significado y la importancia de determinados hechos, procesos, actores o instituciones de la vida pública se dejan sentir en situaciones diversas que, compartiendo el mismo denominador, creemos que pueden ser diferenciadas analíticamente. Entre las más importantes se encontrarían las siguientes:

- La participación de los ciudadanos, ya no únicamente como votantes informados de los antecedentes y programas de las dis-

<sup>11</sup> Sin información suficiente y comprensible acerca de los asuntos públicos resulta poco probable que la ciudadanía sienta interés por ellos, lo que naturalmente representa un escollo fundamental para activar su participación. Según los datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001, sólo el 13.2% de los ciudadanos se asume como “muy interesado” en tales asuntos.

<sup>12</sup> Samuel Huntington (1996: 20) ha señalado, por ejemplo, que “los países que no se han democratizado son aquellos en donde las condiciones que favorece la democratización son débiles... [aunque] su democratización es posible, es probable que sea más difícil de llevar a cabo... sin los valores e instituciones occidentales.” A su vez, Robert Dahl (1992) ha observado que “en muchos países (en la mayoría, en rigor), no hay una cultura política propicia a las ideas y prácticas democráticas. Esto no significa que no pueda allí existir poliarquía, pero sí que ella será probablemente inestable”.

tintas opciones en competencia, sino como copartícipes en la organización de los procesos electorales, para lo cual requieren estar mínimamente enterados de su secuencia y de la importancia de su involucramiento en una u otra fase de los mismos;

- La actividad de la ciudadanía en labores de fiscalización y contraloría social que reduzcan los márgenes de discrecionalidad y eviten una excesiva autonomía de las elites, pero que al mismo tiempo tengan como fundamento no sólo la defensa de determinadas causas o principios, sino diagnósticos fundados en torno a las posibilidades de acción y decisiones de los operadores institucionales;
- El desenvolvimiento de los movimientos sociales en negociaciones políticas portadoras de intereses particulares, que tendrían que ser procesados tomando en cuenta los argumentos, diagnósticos y razones de las diversas partes involucradas y los márgenes de maniobra de la autoridad pública y de la comunidad en su conjunto, lo cual obliga a considerar la autocontención de las demandas respectivas;
- La capacidad para procesar adecuadamente aquellos flujos mediáticos basados en prejuicios, informaciones sesgadas y afanes manipulatorios impulsados por intereses particulares y cuyo éxito parece estar en relación directa con la falta de conocimiento social acerca de los temas respectivos;
- La posibilidad de enriquecer las percepciones ciudadanas sobre la forma de abordar situaciones y problemas diversos a través de la información proveniente de experiencias ocurridas en otros contextos;
- La capacidad de iniciativa para edificar organizaciones del más diverso tipo que son indispensables para una interlocución necesaria y responsable entre gobierno y sociedad civil, así como su disposición a entablar formas de convivencia tolerantes y abiertas a la siempre incierta competencia democrática. Evidentemente, aquí está en juego la legitimidad de las propias políticas públicas a partir de la comprensión de su racionalidad, así como también la posibilidad de asignar responsabilidades específicas en los casos donde las decisiones gubernamentales hubieren causado algún tipo de perjuicio a la sociedad.

Como podrá observarse a partir de este recuento, la posibilidad de

tener acceso a la información pública necesaria para dotar de una mínima base cognoscitiva a los juicios y las apreciaciones que el ciudadano tiene sobre el conjunto de sus derechos y obligaciones constituye un prerequisite para avanzar en la construcción de un Estado al mismo tiempo eficiente y con legitimidad social amplia.<sup>13</sup>

La información deviene, entonces, en un factor central para desmontar la tradicional cultura “súbdito” en la que los miembros de una comunidad restringen su papel al de simples peticionarios o *derechohabientes*, sin capacidad efectiva para involucrarse de manera activa en procesos sociales y políticos que quedan marcados, entonces, por la lógica autoritaria.

De aquí que no sea excesivo afirmar que la ausencia de información suficiente traba estructuralmente la construcción de ciudadanía, bloqueando con ello la dinámica democrática que supone la centralidad de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Una participación que no puede limitarse a la simple demanda hacia los centros de poder, sino que exige un involucramiento corresponsable en los diversos asuntos que atañen a la reproducción misma de la comunidad en su conjunto.

La información objetiva y suficiente, el juicio razonado y la participación corresponsable y propositiva parecen ser así eslabones de una cadena sin la cual sería difícil sostener la construcción de una ciudadanía efectiva y de un ambiente deliberativo capaz de contribuir a la formulación de alternativas frente a los múltiples problemas nacionales. En este punto, no hay manera de eludir el compromiso del Estado —y de los propios medios por el papel central que juegan en la selección, sistematización y editorialización de los hechos que

<sup>13</sup> Con respecto a la realidad nacional, Luis Rubio (2001) ha señalado que: “En México, históricamente, toda la información ha sido restringida con excepción de la que se ha hecho pública sin mediar un criterio claro y explícito que marque la diferencia. En los países democráticos lo común es que ocurra lo contrario: toda la información es pública, excepto la que, por su naturaleza, compromete la seguridad del Estado o del país. [...] Cuando toda la información está disponible, el gobierno tiene que sujetarse al mandato de la ciudadanía; cuando la información está restringida es el ciudadano el que acaba sometido al gobierno y su burocracia. En este sentido, no cabe duda de que información y democracia van de la mano [...] El punto medular es que el ciudadano tenga acceso a la información que considere necesaria, no sólo (y en muchas ocasiones, no fundamentalmente) números, sino criterios, regulaciones, formas de acceso y reglas del juego. Lo que el ciudadano necesita es: a) poder interactuar con el gobierno en su calidad de ciudadano, es decir, poder exigirle cuentas a los gobernantes, y b) saber cómo puede actuar en sociedad, en la economía y en el propio gobierno, para consumir y para desarrollarse como persona y como ente económico y social”.

difunden— en la generación de las condiciones necesarias para que la información pública, y su tratamiento mediático,<sup>14</sup> contribuyan a la emergencia del tipo de ciudadanía propio de un sistema político democrático y a una forma de convivencia social civilizada.

La declinación de este compromiso impulsaría, por el contrario, una lógica de degradación progresiva del tejido social y, con ello, una relación Estado-sociedad cada vez menos articulada y más difícil de procesar políticamente. De manera quizá demasiado pesimista, pero indicativa del tipo de obstáculos que existen actualmente en nuestro país en materia de construcción ciudadana, Silva-Herzog Márquez (2002) ha señalado que:

La distribución de los poderes, las costumbres que empiezan a asentarse entre nosotros, las lecciones que se desprenden de las conductas de los jefes de la política, los furores que acompañan nuestra deliberación, están engendrando no un ciudadano poderoso sino un súbdito con poder [...] La nueva política está conformando un nuevo tipo de “hombre político”, distinto de aquel que conformaba la pasividad del autoritarismo pero muy distinto también del ideal democrático que dibujaba John Stuart Mill. Sigue siendo súbdito porque, a pesar de que cuenta ya con un voto decisivo [...] no es en modo alguno un individuo protegido y obligado por la ley, ni participa tampoco de un debate racional y tolerante en el que van alumbrándose los costos y los beneficios de cada acción pública.

Como podrá percibirse, la disponibilidad y el acceso efectivo a la información no es un elemento accesorio en la construcción de una ciudadanía capaz de constituir un sólido basamento social para el funcionamiento global de las instituciones democráticas. Toca, por el contrario, al corazón mismo de las interacciones sociales y políticas, definiendo su perfil y estableciendo su sentido y alcance. Su presencia o ausencia marca todas y cada una de las fases fundamentales de los procesos políticos, de los *inputs* a los *outputs*, para decirlo en los términos de la teoría política sistémica. Ciertamente, la influencia de esta variable se deja sentir en la totalidad del largo trayecto que parte del momento formativo de las percepciones sociales, que continúa en la

<sup>14</sup> Para tener una idea aproximada de la importancia que tienen los medios en la vida cotidiana de la población y que de suyo merecería un análisis específico, baste señalar que, en promedio, el televisor permanece encendido siete horas al día, y que cada mexicano la ve cuatro horas (Aguayo, 2000: 218).

deliberación colectiva y en los procesos de negociación institucional y sigue en las modalidades de participación y evaluación en torno al impacto de los procesos de toma de decisiones.

De esta manera, el tipo de régimen informativo influye fuertemente en lo que en la agenda para la reforma del Estado fue denominado la participación ciudadana en el marco de una nueva relación entre Estado y sociedad. La expectativa por incrementar el interés y por tanto la participación de los ciudadanos y grupos organizados en la discusión de los problemas públicos y en la formulación de las políticas correspondientes se juega por entero en la existencia o no de insumos cognoscitivos desde los cuales adquiera un sentido efectivo la presencia ciudadana en los circuitos institucionales.

Por ello, la búsqueda por incrementar constantemente la capacidad deliberativa<sup>15</sup> de la sociedad y fomentar, en consecuencia, un tipo de gestión y conducción política basado en los equilibrios y controles propios de un efectivo Estado de Derecho representa uno de los objetivos centrales del proceso democratizador en curso. Como lo ha recordado Sartori (1998: 127):

...lo importante es que cada maximización de democracia requiere que el número de personas informadas se incremente y que, al mismo tiempo, aumente su competencia, conocimiento y entendimiento. Si tomamos esta dirección, entonces el resultado es un *demos* potenciado, capaz de actuar más y mejor que antes. Pero si, por el contrario, esta dirección se invierte, entonces nos acercamos a un *demos* debilitado.

En una óptica general, el razonamiento conducente a la ubicación del acceso a la información pública en un lugar central de la agenda nacional parte de un principio elemental que tendría, entonces, que ser constantemente recordado si lo que se pretende es abatir los efectos ligados a la excepcionalidad de la que hasta hace poco gozó la función pública en materia de rendición de cuentas. Tal principio nos recuerda que la concentración y la opacidad de la información tienen a la exclusión y a la inhabilitación ciudadanas como su reverso natural, por lo que el derecho a recibir información suficiente, objetiva, y en lo posible contextualizada, es una de las piedras angulares del conjunto del andamiaje democrático.

<sup>15</sup> Para abundar en la importancia que tiene la deliberación en la construcción de ciudadanía y sus repercusiones en la formación del Estado democrático, véase Cortina, 1997: 44-45.

Afortunadamente, tal basamento ha comenzado a colocarse al amparo de las nuevas reglas y prácticas institucionales derivadas de la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada por unanimidad de los grupos parlamentarios el 24 de abril de 2002, cuestión que por su relevancia e implicaciones merece ser evaluada de manera específica.

**IV.** Difícilmente podría entenderse la aprobación de la ley antes mencionada si no se hiciera referencia a la expectativa abierta por la alternancia gubernativa del 2000 y la inclusión explícita del tema en el nuevo proyecto de reforma del Estado. Estos hechos dieron un impulso importante a los afanes reformadores, propiciándose una conjunción positiva de organización y propuesta por parte de algunos sectores de la sociedad, con una actitud gubernamental que más allá de sus titubeos y tentativas de control mostró, en sus líneas fundamentales, un compromiso cierto con el propósito de contar con una legislación efectiva en la materia.<sup>16</sup> Como mencionamos, ello fue especialmente relevante porque permitió fijar los cimientos de la edificación de una obra compleja y de desarrollo hasta ahora desigual en el plano nacional, con resistencias todavía notables para su concreción plena, pero dotada ya de un apuntalamiento jurídico firme y, desde nuestro punto de vista, promisorio.

Debe subrayarse que en la definición de las nuevas *reglas del juego* en pro de la transparencia adquirió plena importancia la primacía del referente estatal por encima del gubernamental con respecto a las distintas vertientes de la regulación, pues en ello se juega en buena medida el significado que podría alcanzar la institucionalización del acceso a la información pública dentro del proceso general de democratización del sistema político.

Como en otros campos de la vida pública nacional, el diseño e instrumentación de una política de Estado en este rubro ha demandado la construcción de estrategias generales basadas en la consolidación de esquemas institucionales con la legitimidad suficiente para garantizar los objetivos buscados.

De aquí que resulte alentador el hecho de que en la ley de la mate-

<sup>16</sup> Sin duda, en términos políticos no puede desestimarse el hecho de que, desde otra perspectiva, la reforma en esta materia buscara restar presión a la demanda de una modificación integral del régimen de comunicación social, que incluía el rubro de la regulación de los medios masivos de información.



ria sea el Estado en su conjunto, es decir, los poderes públicos y los llamados órganos constitucionales autónomos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral y el Banco de México, el sujeto obligado para garantizar el acceso a la información solicitada por los particulares.

De manera complementaria, conviene recordar que para la aplicación e interpretación de la ley se previó, en el caso del Poder Ejecutivo federal, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión, encabezado por cinco comisionados propuestos por el presidente de la República, pero eventualmente objetados por mayoría simple del Senado. Con esta fórmula se logró encontrar un equilibrio en la intervención de los poderes en este proceso, tema que había sido ampliamente debatido anteriormente.<sup>17</sup>

El equilibrio en la participación de los poderes públicos se dejó ver también en la vigencia del principio de control constitucional a cargo del Poder Judicial, que tiene a su cargo la protección de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, lo cual implica que las decisiones del Instituto se encuentran sometidas a control judicial.<sup>18</sup>

En esta misma dirección, pero ya en el plano propiamente político, fue relevante en su momento la postura de los comisionados propuestos en el sentido de asegurar la autonomía presupuestal del nuevo Instituto, a fin de reducir los riesgos de control político derivados de la dependencia financiera con respecto a una instancia de gobierno, mismos que estaban presentes en el esquema presupuestal original planteado por el Ejecutivo.<sup>19</sup>

Naturalmente, las repercusiones prácticas de la ley<sup>20</sup> sólo serán visibles en el mediano plazo, una vez que se cumplan a plenitud las

<sup>17</sup> Como suele suceder con aquellas normas que tienen como uno de sus objetivos centrales restringir la discrecionalidad en el ejercicio gubernativo, esta ley también se vio afectada, en las primeras fases de su instrumentación, por las tentativas del gobierno de mantener en la práctica el control que ya había perdido a través de la reforma jurídica. Vale apuntar en tal sentido que una pieza estratégica en la instrumentación de la ley en cuestión era aquella relativa a la conformación del Instituto Federal de Acceso a la Información y a la designación de sus comisionados. La propuesta respectiva fu enviada por el Ejecutivo al Senado la víspera de que venciera el plazo para hacerlo, sin que hubiera mediado un proceso de deliberación o postulación acorde con las funciones a desempeñar por tales comisionados, lo que motivó que el Senado solicitara los expedientes y los criterios de elección respectivos al titular del Ejecutivo. Como resultado de este proceso, el Senado de la República rechazó formalmente el nombre de uno de los comisionados, lo que dio cuenta de la importancia de la concurrencia de los poderes del Estado en la integración del IFAI.

condiciones presupuestales, administrativas y logísticas para su aplicación efectiva. Sin embargo, las consecuencias políticas de su aprobación legislativa y de su acreditación ante la opinión pública comenzaron a percibirse de inmediato, sobre todo por el efecto dominó que se generó en las entidades de la república.<sup>21</sup> No obstante, también debe decirse que hacia fines de 2002 sólo dos entidades de la República –Jalisco y Sinaloa– contaban con leyes en la materia; para finales del 2003, la oleada de normatividad sobre el acceso a la información pública alcanzó a Aguascalientes, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro y San Luis Potosí, mientras que en Chiapas, Puebla, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Baja California, Campeche, Coahuila, Nayarit, Quintana Roo y Estado de México existían iniciativas de ley en discusión al interior de sus Congresos locales con grados diferenciales de apertura. Cabe señalar que en los casos de Chiapas y el Estado de México, las iniciativas de ley se encuentran congeladas.<sup>22</sup>

En la actualidad, únicamente en 12 estados de la República se han aprobado leyes estatales en la materia. Este hecho indica que si bien es posible detectar el efecto multiplicador generado por la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el trayecto para arribar a una dinámica política de carácter nacional, en la que la socialización de la información sea un factor estable y constante, no puede ser concebido de manera lineal ni automática.

Al respecto vale decir que justamente por la existencia de múltiples espacios y problemáticas en los que puede desarrollarse la vigilancia

<sup>18</sup> Cabe señalar que, hasta ahora, todavía no se presenta recurso alguno ante el Poder Judicial, última instancia que prevé la ley para apelar una decisión definitiva en el otorgamiento o no de la información.

<sup>19</sup> Fueron especialmente importantes en su momento las declaraciones de los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al reafirmar su convicción de que el Instituto debía ser un órgano con autonomía presupuestal, pues de lo contrario se podría dar cabida a decisiones y medidas discrecionales por parte de la autoridad administrativa.

<sup>20</sup> Otros aspectos sobre los que habrá que poner especial atención en la aplicación de la ley son los que señalan la vigencia de la *positiva ficta*, que obliga a las autoridades administrativas, si el Instituto no ve razón en contrario, a dar una respuesta al peticionario en un plazo de diez días, así como en la estipulación de sanciones para los servidores públicos que *utilicen, destruyan, oculten o alteren* la información de manera indebida.

<sup>21</sup> Incluso antes de la aprobación de la ley por la Cámara de Diputados se había ya promulgado en Sinaloa un ordenamiento legal en la materia, considerado, por cierto, más avanzado que el federal. Asimismo, el Instituto Federal Electoral se había sumado a la tendencia a la apertura a través del acuerdo de su Consejo General en torno a la publicidad y transparencia de las finanzas partidistas.

social sobre los procesos institucionales de toma de decisiones es que resulta de la mayor importancia la expansión de la dinámica legislativa en materia de acceso a la información. Como en muchos otros capítulos de la vida política nacional, parece ser que en materia de apertura informativa prevalecerá una dinámica de transformación de carácter gradual y de ritmo pausado, en la que las tendencias encontradas<sup>23</sup> irán generando puntos de equilibrio que serán, a su vez, plataforma para cambios posteriores. Difícilmente podría ser de otra manera, si se piensa que aquello que está realmente en juego es un *estilo de conducción política*, estructurado a lo largo de décadas de operación institucional en las que la opacidad y la ausencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas fueron una constante. Subvertir dicho estilo equivale, entonces, a modificar cualitativamente no sólo una correlación de fuerzas en torno a la necesidad y alcance de la apertura, que por lo demás se expresa diferenciadamente en los poderes del Estado y en los niveles de gobierno, sino a transformar cultural y técnicamente los patrones de funcionamiento de las instituciones, de los grupos sociales organizados y de los propios medios de comunicación.

Es aquí donde quizá sea posible percibir con mayor claridad los potenciales efectos políticos de una normatividad efectiva en el ámbito informativo. Lo que en una aproximación superficial podría aparecer

<sup>22</sup> Para un análisis pormenorizado del contenido de tales iniciativas véase el suplemento *Enfoque*, núm. 438, 7 de julio de 2002, del periódico *Reforma*. Vale observar aquí, sin embargo, que un común denominador entre ellas parece ser el del excesivo, e injustificado, celo en torno a la llamada *información reservada*. Según el investigador Jorge Islas: “Es muy importante señalar que no hay un solo gobierno estatal que pueda y deba hablar de restricciones o limitaciones bajo el argumento de la seguridad nacional... Pueden reclamar excepciones cuando se traten de riesgos potenciales contra sus propias instituciones o haya un daño que esté probado que pueda causarse en contra de las personas. Sin embargo, las excepciones son mucho menores de las que pueden incluirse en una ley federal, de tal suerte que una ley estatal debe tener por regla la apertura, la transparencia y el acceso a toda la información que es generada por la autoridad en el uso de sus responsabilidades”.

<sup>23</sup> Es posible, por ejemplo, detectar insuficiencias en la forma en que se ha plasmado la reglamentación en la materia en el caso del Poder Legislativo. Como ha señalado Javier Corral: “La flexibilidad que para sí se ha aplicado el Congreso de la Unión, erigiéndose en juez y parte de las controversias que se presentan en el ejercicio del derecho de acceso a la información y la atribución de ser él quien determine los criterios para clasificar la información reservada, son graves contradicciones en un poder que se estima por encima de los demás” (*El Universal*, 3 de septiembre de 2003). El mismo autor añade a los problemas subsistentes: “La tímida reglamentación —por decirlo de la mejor manera—, que se autoaplicaron el IFE, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Banco de México... y la incomprensible... lentitud con la que caminan las leyes locales en la materia, pues tanto los Estados como los municipios son entidades en donde los requerimientos de información son mayores y más necesarios para el desarrollo personal y social de los habitantes de nuestro país, por la simple cercanía que en la prestación de servicios básicos tienen estas instancias de gobierno”.

como un simple hecho legislativo, en realidad representa un punto de inflexión en las modalidades de operación institucional, equilibrios políticos y participación social del conjunto del sistema. Si lo que se tiene como expectativa es incrementar el interés y por tanto la participación de los ciudadanos y grupos organizados en la discusión de los problemas de interés común, el conocimiento suficiente de las materias que se debaten es factor ineludible para una efectiva integración social a los circuitos institucionales donde se generan las políticas públicas.

Sin duda, el alcance de esta transformación depende de múltiples factores y podrá percibirse con nitidez sólo en el largo plazo. La instrumentación efectiva de este derecho se encuentra apenas en sus primeras fases, y constituirá en sí misma un indicador no sólo de la madurez institucional del Estado mexicano, sino de la capacidad social para impulsar la traducción práctica de un principio en el que se juega en buena medida la aspiración por contar con formas de conducción y gestión políticas a la vez representativas y eficientes.

Dicho en otras palabras, la disponibilidad de la información es un asunto clave tanto para la democratización como para la gobernabilidad de una nación. Quizás por ello se ha llegado a plantear, incluso, que uno de los componentes centrales de las democracias modernas radica justamente en este rubro, pues en tales sociedades los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes diversas de información, mismas que están aseguradas por la ley y que tienen como propósito estimular una vinculación mucho mayor entre gobernantes y gobernados y con ello una mayor posibilidad de asignar responsabilidades específicas en los casos donde las decisiones gubernamentales hubieren causado algún tipo de perjuicio a la sociedad. No puede ser obviado en este sentido el hecho de que la democracia es una forma de gobierno que procura que la necesaria distinción entre elites políticas y base social no conduzca a una exclusión radical de la ciudadanía del conocimiento de los asuntos públicos.

Será solamente el futuro el que habrá de decirnos hasta dónde las resistencias políticas a la apertura, y los actores capaces de bloquearla u obstaculizarla en alguna de sus fases, lograron neutralizarse, así como de qué magnitud fue el interés ciudadano en el ejercicio del nuevo derecho;<sup>24</sup> cómo se desarrolló el necesario proceso de modernización de las estructuras institucionales tanto en el plano tecnológico como en el de los recursos humanos; de qué manera los medios de comunicación aprovecharon la apertura para contribuir a sistematizar

de mejor manera la realidad presentada a los lectores, radioescuchas y televidentes y, finalmente, de qué manera respondieron las propias instituciones al desgaste inherente a las impugnaciones, cuestionamientos y acusaciones directas derivadas de la mayor visibilidad de los malos manejos, los errores e, incluso, la incompetencia.

Sobre todo en un ambiente constante de tensión política, recriminaciones mutuas y explotación del escándalo, el reto de fondo del conjunto de las entidades públicas, sean gubernamentales, estatales o fuerzas políticas, será el de evitar el desprestigio global del régimen democrático y encauzar productivamente el derecho de acceso público a la información recién inaugurado. Y es que, finalmente, no puede perderse de vista cuál es el objetivo último del cambio buscado, mismo que hasta hoy, pero quizás no por demasiado tiempo, aún se encuentra pendiente: dotar a la dinámica de la convivencia y la competencia democráticas de contenidos éticos y cognoscitivos que consoliden formas de relación social y política basadas en la civilidad y el sentido de pertenencia a un orden común.

<sup>24</sup> Actualmente, según cifras ofrecidas por el senador Javier Corral en su columna de la primera semana de septiembre en *El Universal*, en el ámbito federal las solicitudes superan las 12 mil peticiones de información y en el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública se procesan un poco más de 100 recursos de queja ante negativas de la autoridad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguayo, Sergio  
2000 *El almanaque mexicano*, Grijalbo-Proceso-Hechos Confiables, México D. F.
- Bobbio, Norberto  
2000 *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, 4ª reimpresión, México D. F.  
*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*  
2003 Editorial Porrúa, México D. F.
- Cortina, Adela  
1997 *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid.
- Dahl, Robert  
1992 *La democracia y sus críticos*, Paidós, Barcelona.
- Díaz, Elías  
1996 “Estado de Derecho”, en *Filosofía Política II. Teoría del Estado*, Editorial Trotta, Madrid.
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001*  
2002 Secretaría de Gobernación, México D. F.
- Huntington, Samuel  
1996 “Democracia a la larga”, en *Etcétera*, núm. 181, México D. F.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.  
2003 Editorial SISTA, México D. F.
- Pasquino, Gianfranco  
1981 Voz “Corrupción”, en *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México D. F.
- Peschard, Jacqueline  
2003 “Después de la transición: trayectos institucionales en materia electoral”, en *Sociológica*, año 18, núm. 52, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México D. F.
- Quiñones, Enery  
2000 “What is Corruption?”, en *The OECD Observer*, París, núm. 220, abril.
- Rubio, Luis  
2001 “¿Información para qué?”, en *Reforma*, 4 de febrero.

Salazar, Luis

1996 “Cultura política y transición democrática”, en Jacqueline Peschard (coord.), *Cultura Política. Congreso Nacional de Ciencia Política*, Universidad Autónoma Metropolitana/Instituto Federal Electoral/Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México D. F.

Silva-Herzog Márquez, Jesús

2002 “Política contra ciudadanía”, en *Reforma*, 22 de julio, México D. F.

Sartori, Giovanni

1998 *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid.

Ugalde, Luis Carlos

2002 *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 21, Instituto Federal Electoral.

Villanueva, Ernesto (coord.)

2000 *Hacia un nuevo derecho de la información*, Universidad Iberoamericana/Conrad Adenauer Stiftung, México D. F.