

3^{er} CONCURSO
de ensayo

universitarios
construyendo
transparencia

*Penumbbras del poder político:
transparencia en el Sindicato Nacional
de Trabajadores de la Educación*

Transparencia: práctica de un poder democrático

*Transparencia y rendición
de cuentas de las Organizaciones
No Gubernamentales*

Ismael Solís Sánchez | Analy Mendoza Rosales | Héctor Noé Hernández Quintana



2010



infodf
Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal

DIRECTORIO INFODF

OSCAR GUERRA FORD
Comisionado Ciudadano Presidente

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ
Comisionado Ciudadano

ARELI CANO GUADIANA
Comisionada Ciudadana

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS
Comisionado Ciudadano

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ
Comisionado Ciudadano

JURADO CALIFICADOR

OSCAR GUERRA FORD
Presidente del Jurado / InfoDF

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS
Integrante / InfoDF

FERNANDO RAFAEL CASTAÑEDA SABIDO
Integrante Externo / Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

LEONARDO CURZIO GUTIÉRREZ
Integrante Externo / Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM

ERNESTO ALEJANDRO MENDOZA ÁLVAREZ
Integrante Externo / Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

CÓMITE ORGANIZADOR

Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia

D.R. © 2011, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal
La Morena Núm. 865, Local I, Col. Narvarte Poniente,
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal
“Plaza de la Transparencia”

Primera edición, marzo de 2011
ISBN 978-607-7702-04-7

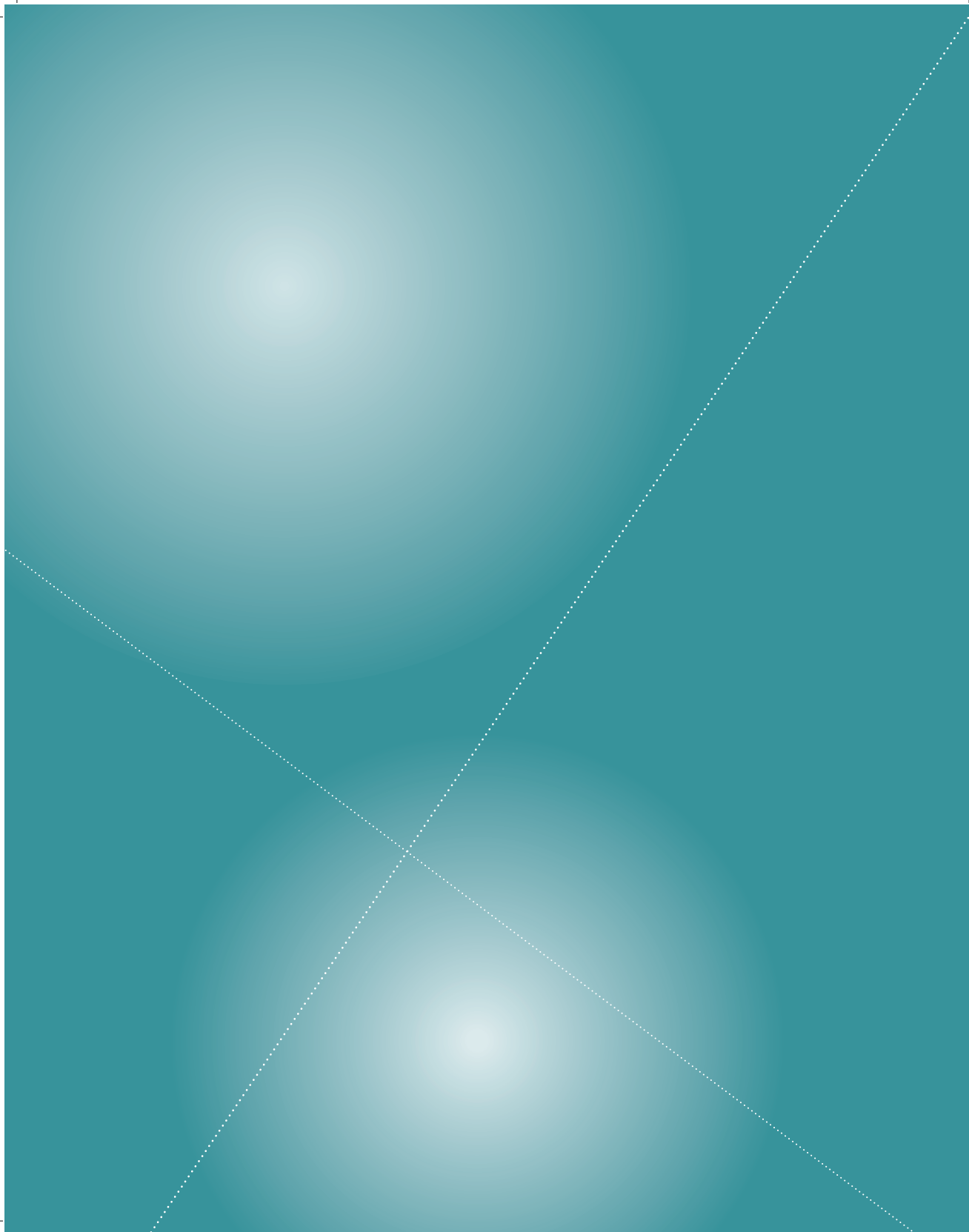
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.
Impreso y hecho en México

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores.

3^{er} CONCURSO
de ensayo

universitarios
construyendo
transparencia

2010



PENUMBRAS DEL PODER POLÍTICO: TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS
EN EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN
(SECCIÓN IX, DISTRITO FEDERAL)

Ismael Solís Sánchez

7

TRANSPARENCIA:
PRÁCTICA DE UN PODER DEMOCRÁTICO

Analy Mendoza Rosales

93

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN
DE CUENTAS DE LAS ORGANIZACIONES
NO GUBERNAMENTALES A TRAVÉS DE LAS REDES SOCIALES.
UNA PROPUESTA PARA LA REDUCCIÓN DE COSTOS DE TRANSACCIÓN.

Héctor Noé Hernández Quintana

157

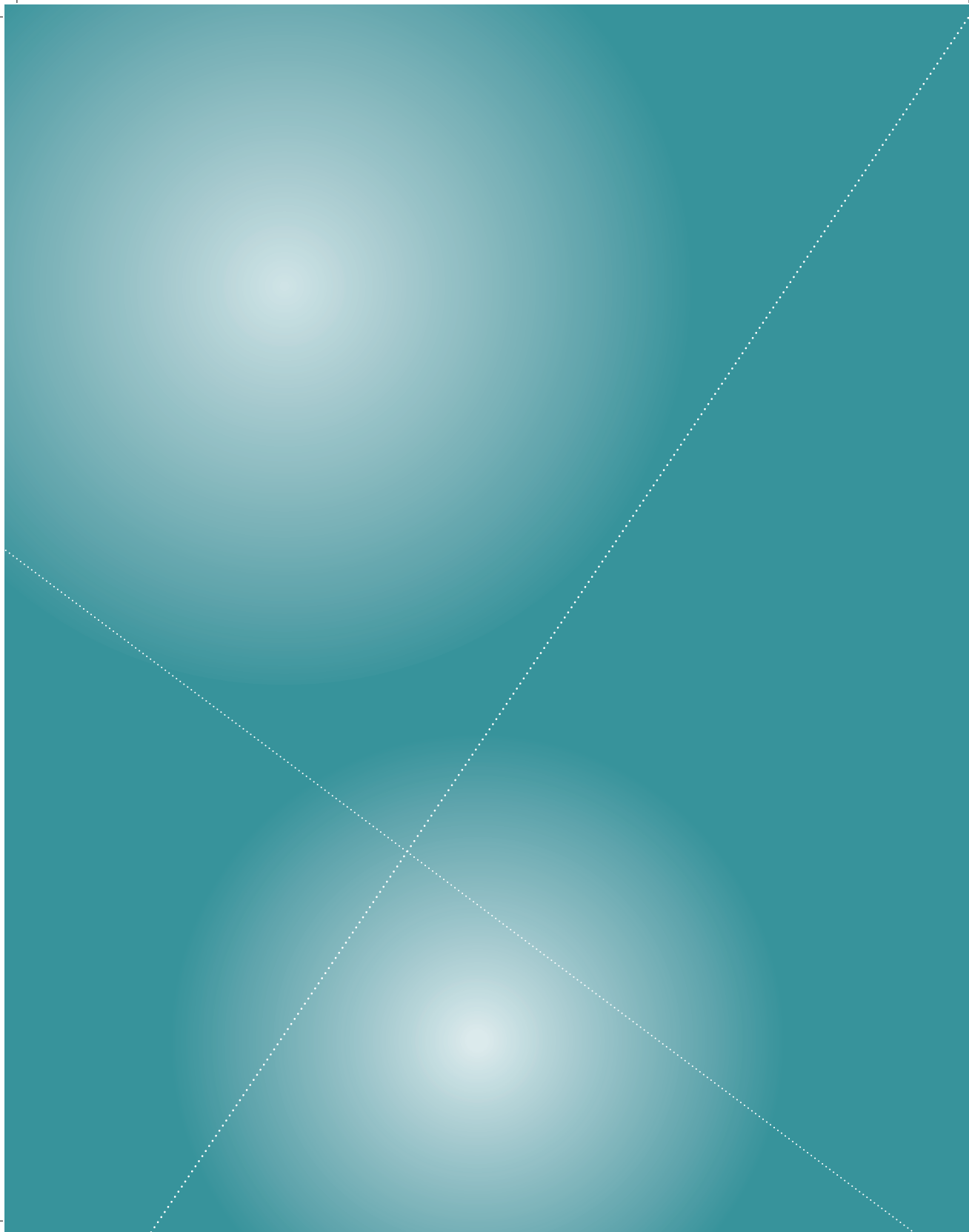


ISMAEL SOLÍS SÁNCHEZ. EGRESADO DE LA LICENCIATURA EN SOCIOLOGÍA POR LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA, AZCAPOTZALCO. OBTUVO LA BECA PRONABES QUE OTORGA LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP), Y EL APOYO DEL PROGRAMA BECANET SUPERIOR EN LA CATEGORÍA DE “EXCELENCIA ACADÉMICA”. EN EL AÑO 2009 EL ESPACIO COMÚN DE EDUCACIÓN SUPERIOR (ECOES) Y EL BANCO SANTANDER LE OTORGARON UNA BECA DE MOVILIDAD PARA CONCLUIR SU TESIS, MISMA QUE FUE ASESORADA POR EL DOCTOR RAÚL RODRÍGUEZ GUILLÉN DEL DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA. EN 2010, LA RECTORA DE LA UNIDAD AZCAPOTZALCO LE OTORGÓ EL DIPLOMA A LA INVESTIGACIÓN POR LA CALIDAD DE DICHA TESIS.

PENUMBRAS DEL PODER POLÍTICO:
transparencia, acceso a la información y rendición
de cuentas en el Sindicato Nacional de Trabajadores
de la Educación (Sección IX, Distrito Federal)

Ismael Solís Sánchez

ENSAYO GANADOR DEL PRIMER LUGAR



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
I. DE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA A LA “DEMOCRACIA DE CALIDAD”	19
• La democracia delegativa-schumpeteriana	19
• Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas	22
II. EL CACIQUISMO EN EL SINDICATO MAGISTERIAL	29
• Conceptualización del caciquismo	29
• El caciquismo sindical en la historia del SNTE	33
III. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SNTE	39
• Elección de representantes sindicales, recursos y negociaciones sindicales	39
• El Comité Nacional de Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas	48
• ¿Cuántos profesores tenemos en México y cómo se asignan?	52
IV. LA SECCIÓN IX DEL SNTE Y LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN SINDICAL	57
• El Comité Seccional de Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas	57
• La perspectiva de los docentes	61
CONCLUSIONES	63
ANEXO I. PANORAMA GENERAL DE LOS ESTATUTOS DEL SNTE	67
Objetivos del sindicato, derechos y obligaciones de sus agremiados y patrimonio sindical	67
Estructura y dirigencia sindical	68
Elección de representantes	71
Medidas disciplinarias	73



ANEXO II. DISEÑO DE LA MUESTRA ESTADÍSTICA Y CUESTIONARIO APLICADO	75
• Muestra estadística	75
• Cuestionario aplicado	77
FUENTES CONSULTADAS	83
• Bibliografía	83
• Hemerografía	86
• Sitios de Internet	89
• Documentos	90

INTRODUCCIÓN

La imaginación sociológica nos permite captar la historia y la biografía, y la relación entre ambas dentro de la sociedad. Ésa es su tarea y promesa. Reconocer esa tarea y esa promesa es la señal del análisis social clásico.

W. Mills

1994 fue un año desafortunado para nuestro país. Después de un mal manejo de la crisis económica de ese año, el gobierno mexicano se vio obligado a devaluar el peso. Y es que, como señala el investigador Andrés Oppenheimer, “México ya había sufrido devaluaciones dramáticas en 1954, 1976, 1982 y 1987. En todos los casos habían seguido varios años de gobierno casi imperial de los presidentes mexicanos cuyas políticas económicas eran aprobadas automáticamente por un congreso que las sellaban rutinariamente, aplaudidas por los medios de comunicación que eran controlados por el gobierno y celebradas por banqueros internacionales”.¹ ¿A qué se

¹ Oppenheimer, Andrés, *México en la frontera del caos: la crisis de los noventa y la esperanza del nuevo milenio*, México, Javier Vergara, 1996, p. 243.

debieron las constantes crisis económicas? ¿Se pudieron haber evitado? Una posible lectura de las crisis nos enseña que éstas tuvieron su origen en una excesiva “centralización autoritaria”, gobiernos que habían hecho “descansar su legitimidad en los beneficios particulares exclusivos, que sus decisiones vía gasto público dispensaban a los distintos grupos de interés”² y gobiernos autoritarios con escasos controles, que no rendían cuentas a nadie ni transparentaban sus acciones. En efecto, existe una estrecha relación entre la idea de un gobierno responsable y democrático y el ejercicio del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública. De tal forma que estos últimos, en tanto son mecanismos de control del poder, pueden prevenir el manejo arbitrario de la economía nacional. No obstante, la democratización reciente de nuestro país, centrada en el régimen político, no se ha extendido a otras esferas de la vida social. Véase, por ejemplo, la persistencia del autoritarismo y el clientelismo político en algunas organizaciones sindicales en México, esto es, el predominio de cacicazgos sindicales en un contexto de cambio político en México.

En este escenario se inscribe el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE). La elección de representantes sindicales en congresos cuyas actividades son poco transparentes a

² Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, tomo 1, México, Porrúa, 2003, p. 22. El mismo autor señala: “La democratización ha sido determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno, para liberarlo de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, fantasías e improvisaciones ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia”, p. 23.

los ojos de los agremiados y cuyos representantes (una vez elegidos) no rinden cuentas; el uso discrecional de los recursos financieros del sindicato, y la opacidad en las negociaciones con autoridades educativas tanto a nivel estatal como federal, son muestra del ejercicio antidemocrático del poder en esta organización gremial. Al respecto, pueden citarse los siguientes ejemplos: la reforma estatutaria ocurrida en 2004 a “puerta cerrada”, en la que fue electa Elba Esther Gordillo como presidenta nacional del SNTE (y su ratificación como “presidenta vitalicia” en julio de 2007), la escasa rendición de cuentas de los dirigentes sindicales en cuanto al uso de las cuotas sindicales y el manejo del fidecomiso Vivienda Magisterial (Vima), y la opacidad en las negociaciones SEP-SNTE relativas a las demandas salariales y condiciones generales de trabajo (pliegos petitorios anuales).

¿Por qué hacer un ensayo sobre el sindicato magisterial? El SNTE es una organización muy importante por su capacidad de influir en el sistema de educación básica en México y también por su preponderancia en el sistema político mexicano. El sindicato magisterial posee cualidades peculiares que lo convierten en una organización sindical “estratégica”. Dentro de estas cualidades destacan las siguientes: a) El SNTE es considerado el gremio de maestros más grande de México y América Latina (con cerca de 1 300 000 agremiados) y sus integrantes están distribuidos hasta en las zonas más alejadas del país; b) los docentes y demás personal técnico y administrativo, al estar afiliados al gremio, tienen la

garantía de un empleo estable; c) la educación básica (materia de su trabajo) se encuentra siempre en expansión;³ d) por el prestigio social que embiste la profesión docente, pues los profesores llegan a ser líderes de las comunidades al estar cerca de la problemática social de los lugares donde realizan su trabajo;⁴ e) los docentes normalmente tienen un nivel alto de politización; f) la educación básica está sujeta a evaluación continua por parte de autoridades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales; g) la importante influencia del SNTE en las políticas públicas en materia de educación básica;⁵ h) la estrecha relación e incluso “imbricación” que existe entre el gremio y las autoridades educativas, es decir, la capacidad del sindicato de influir sobre el personal administrativo que formalmente dependen de las autoridades educativas pero que en realidad sirven a los intereses del gremio;⁶ i) la mayoría de los recursos destinados a la educación

³ La importancia social de la educación básica estriba en que en ella inicia aquel proceso social fundamental que conocemos como socialización. Siguiendo al sociólogo francés Émile Durkheim, “la educación consiste en una socialización metódica de la generación joven”, es un proceso en el cual el ser individual se convierte en un ser social: “[el ser social] es un sistema de ideas, de sentimientos y de hábitos que expresan en nosotros, no nuestra personalidad, sino el grupo o los grupos diferentes, de los cuales formamos parte, tales son las creencias religiosas, las creencias y las prácticas morales, las tradiciones nacionales o profesionales, las opiniones colectivas de todo género. Su conjunto forma el ser social. Construir el ser social en cada uno de nosotros, tal es el fin de la educación”. Consulte Durkheim, Emile, *Educación y sociología*, México, Colofón, 1998, pp. 73-85.

⁴ Muñoz, Aldo, *El sindicalismo frente a la reforma del Estado: el impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1992-1998*, México, UIA, 2005, p. 62.

⁵ Véase el excelente trabajo de Santibáñez, Lucrecia, “Reforma educativa: el papel del SNTE”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, abril-junio, vol. 13, núm. 37, 2008.

⁶ Remítase a las conclusiones de este ensayo.

en México se aplican a la educación básica y gran parte de ellos los absorbe la organización docente,⁷ y j) la importante influencia político-electoral que tiene el sindicato a nivel local y nacional.⁸

Por su parte, la Sección IX es una de las secciones sindicales más importantes del SNTE, tanto por la membrecía con la que cuenta (cerca a los 59 860 trabajadores) como por la gran presencia de maestros disidentes que están adscritos a ésta.

En este contexto resulta relevante preguntarnos lo siguiente: ¿Existen prácticas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en el SNTE, específicamente en la Sección IX con sede en el Distrito Federal? ¿Cuáles son las percepciones y opiniones de los trabajadores de la Sección IX del SNTE en torno a la transparencia, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas en su sindicato? ¿Qué factores dificultan la rendición de cuentas en el SNTE? ¿Por qué el caciquismo sindical resulta ser el principal reto para la “cultura de la transparencia”, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas en el sindicato magisterial?

Mi intención con este ensayo es tratar de responder a estas interrogantes y para ello me he propuesto los siguientes objetivos: a) establecer brevemente cómo el concepto de democracia delegativa-

⁷ Consúltase Galán, José, “El SNTE, lastre para elevar la calidad de la enseñanza: OCDE. En México 90% de los fondos para la educación se canalizan a pagar nómina”, *La Jornada*, sábado 28 de octubre de 2006.

⁸ Un ejemplo claro de esto es la reciente elección de Rafael Moreno Valle (gobernador electo del estado de Puebla), político estrechamente ligado a la sección 51 del SNTE en esa entidad. Consúltase Nieves, Sandra, “SNTE: inclinamos la balanza por Moreno Valle”, *La Razón*, 7 de julio de 2010.

schumpeteriana es antagónica a una noción de “democracia de calidad” y a los principios de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas; b) examinar si existen prácticas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en el SNTE, específicamente en la Sección IX; c) conocer las percepciones y opiniones de los trabajadores de esta sección sindical referente al ejercicio del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en su sindicato; d) explicar los factores que dificultan la rendición de cuentas en esta organización sindical, y e) comprender el fenómeno del caciquismo sindical como una forma de ejercicio del poder contrario a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

En general, este ensayo tiene como objetivo analizar si tienen lugar en el sindicato magisterial prácticas de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en tres rubros, a saber: a) en la elección de representantes sindicales y rendición de cuentas de éstos; b) en el empleo de los recursos financieros y patrimoniales del sindicato, y c) en las negociaciones que llevan a cabo los dirigentes sindicales con distintas instituciones estatales.

Desde el punto de vista normativo (es decir, de lo que “debería ser”), mi propósito con esta disertación es justificar la tesis de que las leyes de acceso a la información deben considerar a los sindicatos como sujetos obligados directos al acceso a la información y la transparencia, sin que ello mine la autonomía de las organizaciones de trabajadores con el fin de que puedan presionar a los dirigentes sindicales a que rindan cuentas ante sus

representados y no desvien sus acciones en un sentido ajeno al interés común de los trabajadores.

Para cumplir con los objetivos planteados, además de hacer una revisión bibliográfica y hemerográfica sobre el SNTE y los conceptos de “transparencia”, “derecho de acceso a la información” y “rendición de cuentas”, también hemos examinado el sitio de Internet del SNTE y de la Sección IX para saber si disponen de información relevante sobre el manejo de los recursos sindicales y otras actividades importantes. También verificamos si el Comité Nacional de Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, y el Comité Seccional de Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas cumplen con las facultades de vigilancia y rendición de cuentas que los estatutos les confieren. Finalmente, se llevó a cabo el levantamiento de una encuesta a docentes de educación primaria afiliados a la Sección IX del SNTE en la delegación Azcapotzalco, con el fin de conocer sus percepciones acerca de la rendición de cuentas en su sindicato.

He decidido titular este ensayo “Penumbas del poder político: transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas...” porque —en un sentido metafórico— si una penumbra es “una sombra parcial entre los espacios enteramente oscuros y los enteramente iluminados”,⁹ entonces la mayoría de los sindicatos se encuentran en ese espacio intermedio de opacidad, y el estudio de ese ámbito de la vida social es precisamente el objetivo de este ensayo.

⁹ Real Academia Española (www.rae.es/rae.html)





I. DE LA DEMOCRACIA DELEGATIVA A LA “DEMOCRACIA DE CALIDAD”

LA DEMOCRACIA DELEGATIVA-SCHUMPETERIANA

El presidente estadounidense Abraham Lincoln, en su famoso discurso del 19 de noviembre de 1863 (Discurso de Gettysburg) establece que “la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo”. Sin embargo, el economista austriaco Joseph A. Schumpeter hizo una crítica en los años cuarenta a ésta y otras nociones de democracia. Para este autor, el “método democrático es aquel sistema institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”.¹⁰ Más adelante aclara:

¹⁰ Schumpeter, Joseph Alois, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Alianza, 1989, p. 362. Schumpeter polemiza con los postulados de la filosofía de la democracia del siglo XVIII. En relación con los términos “voluntad general” y “bien común” inmersos en esta filosofía, Schumpeter señala: “[...] no hay tal bien común, unívocamente, en el que todo mundo pueda estar de acuerdo o pueda hacerse estar de acuerdo en virtud de una argumentación racional”, es decir, no es posible que una colectividad determine racionalmente el bien común. Véase pp. 321-341.

Ante todo, con arreglo al criterio que hemos adoptado, la democracia no significa ni puede significar que *el pueblo gobierna efectivamente*, en ninguno de los sentidos evidentes de las expresiones “pueblo” y “gobernar”. La democracia significa tan sólo que *el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar los hombres que han de gobernarle*. Pero como el pueblo puede decidir esto también por medios no democráticos en absoluto, hemos tenido que estrechar nuestra definición añadiendo otro criterio identificador del método democrático, a saber: la libre competencia entre los pretendientes al caudillaje por el voto del electorado. Ahora puede expresarse un aspecto de este criterio diciendo que la democracia es *el gobierno del político*.¹¹

Para esta perspectiva, entonces, la democracia es un método político de competencia —“aquel método que utiliza una nación para llegar a las decisiones”¹²— donde las elites políticas compiten bajo ciertas reglas del juego político, lo cual trae como resultado una lucha por el poder en términos pacíficos.¹³

Siguiendo un criterio de análisis parecido, el científico político argentino Guillermo O’Donnell acuñó el término “democracia delegativa” para referirse a aquella democracia política en la que los ciudadanos eligen, por un periodo determinado y en un proceso

¹¹ *Ibid.*, p. 362 (cursivas mías).

¹² *Ibid.*, p. 313.

¹³ Para profundizar en el autor austriaco véase Cansino, César, “El análisis de la política: la contribución de J. A. Schumpeter”, en Farfán Hernández, Rafael y Jorge Velázquez Delgado (coords.), *El pensamiento austriaco en el exilio: filosofía, economía y política en Hayek-von Mises-Schumpeter-Popper*, México, UAM-A, 1994, pp. 143-156; y Vidal de la Rosa, Godofredo, “Teoría democrática contemporánea: temas y problemas”, *Cuaderno docente*, México, UAM-A, 2007.

electoral parcialmente competitivo, a un ejecutivo que gobierna con amplias atribuciones y pocos controles, situación que le permite invadir otros espacios institucionales. En esta situación, la única forma de controlar el poder se da por medio del “voto de castigo” en las próximas elecciones. En una democracia delegativa se delega la autoridad a una persona con amplios poderes y escasos controles, en donde los ciudadanos se limitan, como dice Schumpeter, a elegir a los individuos que los han de gobernar.¹⁴ Por supuesto que en América Latina tenemos todavía una tradición de gobiernos que personalizan y concentran el poder en grados extremos.

Ahora bien, en la actual reflexión sobre la democracia, ésta no se agota en la actuación de las elites políticas. Más allá de las elecciones, el ejercicio del poder es democrático si éste deviene controlado. En este contexto, los objetivos inmediatos de la consolidación de la democracia radican no sólo en la institucionalización de la competencia político-electoral, sino también en generar una “democracia de calidad” (contraria a la democracia delegativa-schumpeteriana) por medio de la generación de mecanismos de control del poder político como la rendición de cuentas (*accountability* en inglés). Veamos de qué forma puede suceder esto.

¹⁴ Remítase a O'Donnell, Guillermo, “Delegative democracy”, en *Journal of democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994.

TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Las prácticas de rendición de cuentas no tienen cabida en la noción de democracia que sostiene Schumpeter, pues en su concepción es indeseable que los ciudadanos vigilen, controlen y castiguen a sus gobernantes más allá de las elecciones periódicas, ya que destituirlos de otra forma es atentar contra los principios del método democrático. Veamos con qué argumentos justifica esto.

Según Schumpeter, en el proceso democrático “[...] los electores no fiscalizan normalmente a sus *leaders* políticos de ninguna manera, a no ser negándose a reelegirlos o negándose a reelegir las mayorías parlamentarias que los apoyan”; sin embargo, “en ocasiones tienen lugar subversiones espontáneas que derriban directamente a un gobierno o a un ministro individual, o bien los fuerzan a seguir una determinada línea de conducta. Pero estos casos no solamente son excepcionales, sino que, como veremos, *son contrarios al espíritu del método democrático*”, pues para que tenga éxito, éste, “el ciudadano necesita una buena dosis de autodisciplina”, es decir,

[...] los electores situados fuera del parlamento tienen que respetar la división del trabajo entre ellos mismos y los políticos que eligen. No deben retirar su confianza con demasiada facilidad en el intervalo entre las elecciones y deben comprender que, *una vez que han elegido a un individuo, la acción política le corresponde a él y no a los electores*. Esto significa que tienen que abstenerse de darle instrucciones acerca de lo que tiene que hacer [...]. [Más aún] “los electores no deciden problemas pendientes [...] en todos los casos normales, la iniciativa radica en el candidato que

hace una oferta para obtener el cargo de miembro del parlamento y el caudillaje local que puede llevar consigo. Los electores se limitan a aceptar su oferta con preferencia a las demás o rechazarla.¹⁵

Contrario a esto, podemos decir ahora que la democracia supone, entre otras cosas, lo siguiente: a) se pueden emplear mecanismos de control del poder más allá del voto, tales como el derecho de acceso a la información pública y las obligaciones de transparencia. Estos son instrumentos legítimamente democráticos que, al incentivar la participación ciudadana en los asuntos públicos, fortalecen la democracia; b) la “autodisciplina” no solamente le corresponde a los ciudadanos (en el sentido del respeto a la legalidad, por ejemplo) sino sobre todo a los gobernantes y servidores públicos que deben responder por sus acciones y decisiones, y c) contrario a la idea de que la política es un asunto exclusivo de los políticos profesionales y ajena a los ciudadanos, la democracia requiere hoy más que nunca de una activa participación ciudadana, requiere de ciudadanos interesados en los asuntos públicos, críticos de las acciones de los gobernantes y funcionarios públicos, y de ciudadanos que exigen cuentas a éstos.

Aclarado lo anterior, es el momento de preguntarnos qué es exactamente la rendición de cuentas y cuál es su relación con la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (en lo sucesivo DAIP). Empecemos por este último. El artículo 19

¹⁵ Schumpeter, Joseph A., *op. cit.*, pp. 347-359 y 375 (cursivas mías).

de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir información y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.¹⁶ Es decir, el derecho a la información contempla tres dimensiones: atraerse información, a informar y ser informado.¹⁷ De tal suerte que el DAIP es una dimensión del derecho a la información. En su sentido amplio, este derecho se relaciona con otros como el de la participación ciudadana y en conjunto son una pieza fundamental de la democracia.

Con el DAIP existe la garantía de que cualquier individuo (sin importar su condición socioeconómica, de género, condición política, nacionalidad, edad, etc.) puede solicitar todo tipo de información (con reservas que marca la ley) a toda autoridad pública estatal de los distintos niveles o a cualquier persona física o moral que reciba recursos públicos y tenga funciones de autoridad.¹⁸

¹⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948).

¹⁷ Villanueva, Ernesto, “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI-CIDE, 2005, p. 58.

¹⁸ Consúltense López-Ayllón, Sergio, “Los sujetos del derecho de acceso a la información”, en Carbonell, Miguel y Jorge Bustillos Roqueñi (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

El derecho a la información es un derecho fundamental porque para ejercerlo no se necesita que el individuo demuestre alguna condición (por ejemplo, de ciudadanía) frente al Estado, entidad política que está obligada a salvaguardar tal derecho, y al mismo tiempo es una garantía jurídica porque prevé sanciones ante la violación de este derecho.¹⁹ La Constitución de nuestro país establece en su artículo 6° que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

La transparencia alude, en primer lugar, a una serie de acciones por parte de funcionarios de la administración pública y de los gobernantes de los distintos niveles encaminadas a establecer “un gobierno en público”. En segundo lugar, puesto que no es una cualidad intrínseca de estos últimos el transparentar sus acciones y decisiones, luego entonces la transparencia es también una exigencia continua de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil para demandar que las actividades y decisiones de los servidores públicos no se manejen en la opacidad.

La transparencia incluye el derecho de acceso a la información pública pero “tiene un contenido más amplio pues implica una política pública que busca maximizar el uso público de la información y que debería proveer las razones que justifican

¹⁹López-Ayllón, Sergio, “El derecho a la información como un derecho fundamental: la reforma al Artículo 6° de la Constitución Mexicana”, *Cuaderno de transparencia*, núm. 17, México, IFAI, 2009.

una acción o decisión determinadas”.²⁰ Es decir, la transparencia supone la existencia de un gobierno al servicio de la ciudadanía y de gobernantes y servidores públicos que permiten que sus acciones puedan ser visibles por la ciudadanía, y al mismo tiempo explican y dan razones sobre las decisiones que han tomado. Cuando el ejercicio del poder deviene transparente, se ha ganado una batalla contra la arbitrariedad y el abuso del poder y contra la corrupción y la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. En esa medida la transparencia aparece como un factor importante para garantizar la confianza en las instituciones estatales.

La noción de rendición de cuentas (*accountability*) incluye el DAIP y la transparencia, pero es un concepto más amplio. La rendición de cuentas se compone de un conjunto de mecanismos institucionales y prácticas que buscan controlar el poder político; busca sujetar éste al Estado de Derecho y con ello prevenir su uso arbitrario. Según el investigador Andreas Schedler “[...] la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”.²¹

²⁰ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), *Reforma al Artículo 6º Constitucional que establece el acceso a la información pública como derecho fundamental de los mexicanos*, México, 2007, p. 29.

²¹ Schedler, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, *Cuaderno de transparencia*, núm. 3, México, IFAI, 2009, pp. 11-13.

Como puede verse, el DAIP y la transparencia constituyen mecanismos de rendición de cuentas porque buscan controlar y prevenir abusos en el ejercicio del poder, obligando a los gobernantes y servidores públicos a publicitar sus actos y proveer información a los ciudadanos sobre sus acciones y decisiones. No obstante, la idea de rendición de cuentas hace explícito un elemento importante: la sanción. En efecto, *accountability* incluye la sanción como un medio disuasivo de actos que van contra el interés público. Este elemento es fundamental porque, como dice Andreas Schedler, prácticas de rendición de cuentas que van de la mano de la impunidad y no imponen castigos a actos irresponsables de quien ostenta alguna autoridad pública, entonces estamos en presencia más bien de actos de simulación y no de actos encaminados a la restricción del poder.²²

En general, el DAIP, la transparencia y la rendición de cuentas permiten lo siguiente: a) generan contrapesos al poder, evita la concentración del mismo y su uso arbitrario; b) encausan el ejercicio del poder dentro de un marco institucional y legal, previniendo la personalización del poder; c) ayudan a hacer efectiva la idea de que el gobierno democrático es aquel que está sujeto al escrutinio público.

En segundo lugar, la rendición de cuentas hace posible: a) que los gobernantes y demás servidores públicos detecten problemas

²² *Ibid.*, p. 16. Pareciera ser que el autor se contradice más adelante en su texto cuando afirma que pueden haber mecanismos de rendición de cuentas que no contemplen el elemento sancionador y no por ello pueden considerarse mecanismos de rendición de cuentas “deficientes”. Desde mi punto de vista, las sanciones a actos indebidos son sumamente importantes para poder concebir una efectiva rendición de cuentas.



de la ciudadanía y puedan corregir posibles errores en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas; b) hace que los funcionarios se hagan responsables de sus actos ante la ciudadanía; c) ayuda a generar más confianza en las instituciones del Estado y una mejor comunicación entre ciudadanos y gobernantes; d) busca evitar el uso patrimonialista (es decir, el uso personal de un bien público) y discrecional de los recursos públicos; e) contrarresta el imperio del secretismo (el uso personal y exclusivo de la información) en la administración pública, y e) ayuda a combatir la corrupción.

En tercer lugar, el DAIP, la transparencia y la rendición de cuentas otorgan al ciudadano más herramientas para evaluar los resultados de la gestión gubernamental y el empleo de los recursos públicos. Además, permiten a los ciudadanos exigir sanciones para aquellos cuya actividad ha sido contraria al interés público.

Hasta aquí podemos concluir que sin mecanismos básicos de rendición de cuentas no podríamos aspirar a una democracia de calidad y en lugar de ello lo único que tendríamos sería una democracia de tipo delegativa-schumpeteriana.

II. EL CACIQUISMO EN EL SINDICATO MAGISTERIAL

CONCEPTUALIZACIÓN DEL CACIQUISMO

Puede afirmarse que, a pesar de la democratización del régimen político, las prácticas democráticas no han llegado al “mundo del trabajo”, el cual está dominado en su mayoría por el caciquismo sindical y el (neo) corporativismo. Veamos primero en qué consiste el caciquismo en tanto fenómeno sociopolítico, después una breve revisión histórica del caciquismo sindical en el SNTE y, al final, los desafíos que el caciquismo sindical representa para la democratización de los sindicatos y para la vigencia de los principios de transparencia y rendición de cuentas en el mundo del trabajo.

En tanto “tipo ideal”, el caciquismo puede definirse de la siguiente forma:

El cacique es aquel que dentro de un sistema de relaciones patrón-cliente monopoliza la intermediación política entre diferentes “culturas políticas” y de los canales de acceso a cada una de ellas; es una forma clásica y persistente de intermediación política en México con un papel fundamental en la construcción del Estado nacional posrevolucionario, capaz de adaptarse a los cambios de éste y a los procesos actuales de modernización política y económica. La intermediación política está personalizada en el cacique, el cual busca controlar recursos

estratégicos del medio en el que opera y cuyo estilo de mando se caracteriza por el ejercicio del poder personalista, informal, autocrático, muchas veces arbitrario y en ocasiones con tintes carismáticos. Su ejercicio del poder se apoya en redes de parentesco, de dependientes y “golpeadores” por lo que ante el cuestionamiento de su autoridad es probable que utilice la violencia. Su tarea básica es el control político-ideológico y económico de aquellos en que recae su influencia, de control y encauzamiento de demandas diversas y, por otro lado, la de garantizar la movilización de apoyos sociales y políticos.²³

El caciquismo es un fenómeno sociopolítico presente a lo largo de la historia de nuestro país y vigente hasta nuestros días, pues éste ha logrado adaptarse a los cambios económicos y políticos. Un cacique es un intermediario político exclusivo porque busca negociar determinados recursos provenientes de distintos órganos del Estado y los distribuye a su clientela conforme a criterios de lealtad y sumisión. Ostenta un poder exclusivo porque no permite que en sus esferas de acción nadie más se desempeñe como intermediario político. El antropólogo Fernando Salmerón lo explica de la siguiente manera: “El cacique es el que no sólo se sitúa como un intermediario político,

²³ Si el lector desea profundizar en el tema, le recomendamos que consulte las siguientes fuentes: Kern, Robert (ed.), *The caciques: oligarchical politics and the system of caciquismo in the LusoHispanic world*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1973; Knight, Alan y Wil Pansters (eds.), *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, London, Institute for the Study of the Americas, University of Oxford, 2005; Pansters, Wil, “El caciquismo en México. Algunas propuestas conceptuales”, en *Metapolítica*, núm. 62, noviembre-diciembre, México, 2008; Salmerón Castro, Fernando, “Caciques: una revisión teórica sobre el control político local”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año 30, México, 1984; Buve, Raymond, “Caciquismo: un principio de ejercicio de poder durante varios siglos”, en *Relaciones*, vol. 24, núm. 96, México, El Colegio de Michoacán, 2003; De la Peña, Guillermo, “Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas”, en Jorge Padua y Alain Vanneph (eds.), *Poder local, poder regional*, México, Colmex-CEMCA, 1986.

sino que también consigue que nadie más pueda desempeñar ese papel”.²⁴

Ahora bien, en el siglo XX la aparición del caciquismo sindical en México guarda estrecha relación con el surgimiento de los sindicatos nacionales y su integración a un sistema de relaciones corporativas a partir de la consolidación del Estado posrevolucionario. La peculiaridad de los cacicazgos sindicales estriban en que incluso fueron impulsados y promovidos tanto formalmente como informalmente por el sistema corporativista.²⁵ Formalmente porque las reglamentaciones que rigen las relaciones entre Estado y sindicatos permiten el monopolio de la representación sindical y el reconocimiento de una sola dirigencia al interior de las organizaciones sindicales; informalmente por la estrecha colaboración política y económica entre las dirigencias sindicales y las elites políticas.

El corporativismo sindical se constituyó como un mecanismo de representación de intereses en el que los líderes sindicales se

²⁴ Salmerón Castro, Fernando, “Movilización, mediación y control político. La escuela agrícola de La Huerta y la CRMDT en el proceso posrevolucionario de centralización política”, en Tapia Santamaría, Jesús (ed.), *Intermediación social y procesos políticos en Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán, 1992, p. 85.

²⁵ Para el investigador Philippe C. Schmitter el corporativismo “puede definirse como un sistema de representación de intereses en el que las unidades constituidas están organizadas en un número limitado de categorías singulares, obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no creadas) por el Estado, y a las que se les ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus dirigentes y la articulación de sus demandas y apoyos”. Véase Schmitter C. Philippe, “¿Continuará el siglo del corporativismo?”, en Schmitter, Philippe y Gehard Lehmbruch (coords.), *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza, [1979(1992)], p. 24.

subordinaban al Estado y ofrecían apoyos al partido oficial y al régimen político a cambio de autonomía de acción dentro de sus respectivas organizaciones, a acceder a candidaturas de representación política y a la obtención de recursos y beneficios para sus agremiados en el marco de la intervención activa del Estado en la economía. Esto último nos recuerda que, en la mayoría de los casos, el corporativismo sindical mexicano no sólo implicó el control estatal de los trabajadores sino que éstos llegaron a identificarse con ese sistema de representación de intereses y con el nacionalismo revolucionario.²⁶

Pero, ¿por qué actualmente el caciquismo sindical resulta ser el principal reto para la “cultura de la transparencia”, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas en el sindicato magisterial? Los cacicazgos sindicales hacen uso patrimonialista de los recursos y bienes sindicales. De igual forma, tienen bajo su control información importante generada por los órganos sindicales, misma que es usada por los dirigentes sindicales como si fuera patrimonio suyo y no como información que debería estar disponible para los agremiados e incluso para la ciudadanía en general. En el caso del SNTE, en esta situación se encuentra la información referente al empleo de los recursos financieros y patrimoniales del sindicato, así como la que tiene que ver con las negociaciones que realizan los

²⁶ Véase De la Garza Toledo, Enrique, “Cultura y crisis del corporativismo en México”, en Barros Horcasitas, José Luis *et al.* (comp.), *Transiciones a la democracia y reforma del Estado*, México, Universidad de Guadalajara/Porrúa/Flacso, 1991, p. 248.

dirigentes sindicales con distintas autoridades del Estado mexicano, tal como veremos más adelante en este ensayo.

Y es que prácticas como el ocultismo en el manejo de la información sindical permiten y facilitan el ejercicio del poder caciquil, el clientelismo y la corrupción. En los cacicazgos sindicales la información es usada como medio de control político o se restringe para ocultar presuntos actos de corrupción e influyentismo. En este sentido, la información constituye un recurso de poder para los cacicazgos sindicales.

Por todo lo anterior, puede decirse que el caciquismo sindical constituye un límite y a la vez un reto para el ejercicio del derecho a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y, en general, para la democracia sindical.

EL CACIQUISMO SINDICAL EN LA HISTORIA DEL SNTE

En diciembre de 1943 se constituyó el SNTE después de una constante presión por parte del presidente Manuel Ávila Camacho para que se llevara a cabo la unificación del sindicalismo magisterial (y de esta forma integrar al magisterio nacional a la lógica de las relaciones corporativas). A partir de entonces esta organización sindical ha sido conducida por al menos cuatro cacicazgos sindicales (según se muestra en el Cuadro 1) capaces de controlar al gremio más allá de lo que establecen los estatutos sindicales.

En general, el Cuadro 1 nos ilustra tres puntos significativos: a) la importancia del apoyo presidencial para la continuidad de los cacicazgos sindicales, b) el constante crecimiento de la membresía del sindicato, y c) la preocupación constante de la profesora Gordillo por ocupar la dirigencia formal del sindicato (cuando los otros caciques del magisterio sólo lo hicieron una vez).

CUADRO 1. CACICAZGOS SINDICALES EN EL SNTE

DIRIGENCIA FORMAL (SECRETARÍA GENERAL DEL SNTE)	PERIODO	PRESIDENTE EN TURNO
Luis Chávez Orozco ¹	1943-1945	Manuel Ávila Camacho (1940-1946)
Gaudencio Peraza Esquiliano	1945-1949	Miguel Alemán Valdez (1946-1952)
Cacicazgo de Jesús Robles Martínez y Manuel Sánchez Vite (total de años: 23)		
Jesús Robles Martínez	1949-1952	
Manuel Sánchez Vite	1952-1955	Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)
Enrique W. Sánchez	1955-1958	
Alfonso Lozano Bernal	1958-1961	Adolfo López Mateos (1958-1964)
Alberto Larios Gaytán	1961-1964	
Édgar Robledo Santiago	1964-1967	Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)
Félix Vallejo Martínez	1967-1971	
Carlos Olmos Sánchez	1971-1972	Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)
Cacicazgo de Carlos Jongitud Barrios (total de años:17)		
Eloy Benavides Salinas ²	1972-1974	
Carlos Jongitud Barrios	1974-1977	
José Luis Andrea Ibarra	1977-1980	José López Portillo (1976-1982)
Ramón Martínez Martín	1980-1983	

Alberto Miranda Castro	1983-1986	Miguel de la Madrid (1982-1988)
Antonio Jaimes Aguilar	1986-1989	
J. Refugio Araujo del Ángel ³	Febrero-abril de 1989	Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)
Cacicazgo de Elba Esther Gordillo Morales (total de años: 21)		
Elba Esther Gordillo Morales ⁴	1989-1992 1992-1995	
Humberto Dávila Esquivel	1995-1998	Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)
Tomás Vázquez Vigil	1998-2000	
Rafael Ochoa Guzmán	2000-2003	Vicente Fox Quesada (2000-2006)
Elba Esther Gordillo En 2004 se reforman los estatutos y es “electa” presidenta nacional del SNTE	2004-2008	Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)
Elba Esther Gordillo “presidenta vitalicia” del SNTE a partir de 2007	?	

¹ En sus inicios el SNTE contaba con cerca de 70 000 agremiados.

² El 22 de septiembre de 1972, Carlos Jongitud encabeza la toma del edificio sede del CEN del SNTE en la Ciudad de México.

³ Su gestión dura solamente tres meses luego de que el ex presidente Salinas pidiera su renuncia y la de Carlos Jongitud como “asesor permanente” del SNTE.

⁴ Elba Esther Gordillo es nombrada secretaria general interina. En 1992 se reforman los estatutos y se reelige para un segundo periodo.

Fuente: Elaboración propia con información de Peláez Ramos, Gerardo, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, STUNAM, 2000.

Desde los años setenta del siglo pasado, la profesora Elba Esther Gordillo Morales (líder actual del gremio magisterial) había hecho una carrera sindical y política importante gracias al apoyo del entonces cacique sindical Carlos Jongitud, de quien más tarde se distanciaría. Con la ayuda de Carlos Salinas de Gortari, Gordillo llegó a la dirigencia nacional del sindicato en 1989, primero como secretaria interina y después en 1992 con motivo de su reelección para un segundo periodo, violando con ello los estatutos sindicales. A partir de entonces podemos hablar de la consolidación de un nuevo cacicazgo en el sindicato magisterial.²⁷

En 1995 terminó su gestión formal al frente de la organización sindical, pero su influencia siguió vigente en tanto “líder moral” del mismo. No obstante, en 2004 impulsó la modificación de los estatutos sindicales para regresar a la dirigencia formal, ahora en calidad de presidenta nacional del SNTE, cargo que se pensó duraría cuatro años para finalizar en 2008; sin embargo, por iniciativa de Elba Esther Gordillo, el Consejo Político Nacional Extraordinario acordó en 2007 que ella ocuparía este cargo “por tiempo indefinido” o “por el tiempo que sea necesario”.²⁸ Hasta

²⁷ Según Wil Pansters, para que ocurra la transición de un liderazgo a un cacicazgo se “requiere obtener control decisivo político, económico y social de una determinada área geográfica o comunidad, la capacidad para usar o amenazar con violencia, y el reconocimiento y la legitimación del cacique como el único líder en su reino, por líderes políticos externos en escalones superiores”. Consulte Pansters, G. Wil, “El caciquismo en México. Algunas propuestas conceptuales”, en *Metapolítica*, núm. 62, noviembre-diciembre, 2008.

²⁸ Véase “Para eternizarse en el SNTE, Gordillo mandó diseñar unos estatutos a modo”, *La Jornada*, martes 10 de julio de 2007; y Poy, Laura y Antonio Heras, “A hurtadillas, se adjudica Gordillo presidencia ‘vitalicia’ del SNTE. Le dan amplios poderes para nombrar grupo que desplazaría al Comité Ejecutivo Nacional”, *La Jornada*, domingo 8 de julio de 2007.

el momento, este cacicazgo sindical ha podido controlar al SNTE por más de 21 años.²⁹

¿Cómo se ha dado el caciquismo sindical en el SNTE? En el sindicato magisterial, los cacicazgos sindicales han tenido como fuente de poder el control sobre algo que actualmente es muy valioso (si tomamos en cuenta el contexto actual de precarización del trabajo): la posibilidad de tener un empleo estable como docente, administrativo o personal técnico; la posibilidad de movilidad dentro de la carrera docente; el usufructo de todo tipo de prestaciones y otros beneficios; y la posibilidad de hacer una carrera sindical y hasta política. Todos estos aspectos de la vida sindical son controlados, en menor o mayor medida, por la estructura de poder caciquil. Además, el cacicazgo de Elba Esther Gordillo tiene un grado alto de control sobre los recursos provenientes del Estado, ya sean aportaciones a fidecomisos, otorgamiento de bienes inmuebles, cuotas que pagan los agremiados, etc. Este cacicazgo magisterial posee también una considerable influencia sobre amplias áreas administrativas de la Secretaría de Educación Pública (SEP)³⁰ y en

²⁹ El SNTE además de tener toda una tradición de “caciques sindicales nacionales”, también predominan los llamados “caciques seccionales”. Destacan dos poderosos cacicazgos seccionales: el de Juan Nicolás Callejas (Sección 32) en Veracruz y Liberato Montenegro (Sección 20) en Nayarit. Consúltase Ignacio Carvajal, “Soy un cacique, pero honrado y honesto: Juan Callejas Arroyo”, *e-consulta* (periódico digital de Puebla, Veracruz y Oaxaca), domingo 28 de marzo de 2010; y Aguirre, Alberto, “Liberato Montenegro: el maestro de los caciques”, *La Jornada* (Masiosare) domingo 24 de enero de 1999.

³⁰ Un ejemplo de ello es la influencia actual del SNTE en la Subsecretaría de Educación Básica. Consúltase Hernández, Mario, “Fernando González Sánchez (yerno de Elba Esther Gordillo, presidenta del SNTE) fue nombrado en la SEP subsecretario de Educación Básica”, *La Crónica*, miércoles 13 de diciembre de 2006.

el diseño e implementación de políticas públicas en materia de educación básica a nivel estatal y federal.³¹ A su vez, no puede dejarse de lado la capacidad de movilización político-electoral del gremio a través del Partido Nueva Alianza (PANAL).³²

Hasta el momento hemos dicho que la concepción actual de democracia no puede prescindir de los mecanismos de rendición de cuentas como son la transparencia y el acceso a la información. También hemos señalado cómo estos mecanismos de control del poder encuentran en el caciquismo sindical uno de sus principales retos. A continuación se detallan precisamente los déficits de transparencia y rendición de cuentas en el gremio magisterial.

³¹ Remítase a Santibáñez, Lucrecia, “Reforma educativa: el papel del SNTE”, *op. cit.*

³² En su calidad de candidato a la presidencia de la República, el actual presidente de México, Felipe Calderón Hinojosa, aceptó la necesidad del apoyo de Elba Esther Gordillo a su campaña política: “La verdad es que no niego que sea conveniente que el PAN pueda ser apoyado por el sindicato de maestros que lidera Elba Esther Gordillo”, dijo. Ya como presidente, Calderón le dio a Fernando González Sánchez (yerno de Gordillo) la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, y a Luis Ignacio Sánchez Gómez (persona cercana a la profesora) como titular de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal. Consúltase “Entrevista a Felipe Calderón Hinojosa” en *Gatopardo*, núm. 64; Hernández, Mario, “Fernando González Sánchez (yerno de Elba Esther Gordillo, presidenta del SNTE) fue nombrado en la SEP subsecretario de Educación Básica”, *La Crónica*, miércoles 13 de diciembre de 2006; y Avilés, Karina, “Completa equipo la SEP. González Sánchez, yerno de Gordillo, subsecretario”, *La Jornada*, 13 de diciembre de 2006.

III. TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SNTE

ELECCIÓN DE REPRESENTANTES SINDICALES, RECURSOS Y NEGOCIACIONES SINDICALES

El sindicato magisterial es una organización con una estructura centralizada y vertical, aunque ciertamente las secciones sindicales cuentan con cierta autonomía, sobre todo a partir de 1992 con la política de descentralización educativa. Aun así, los estatutos actuales otorgan amplias atribuciones al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del SNTE³³ en cuanto a la elección de representantes sindicales en todos los niveles, en el manejo de los recursos sindicales y en las negociaciones de las condiciones generales de trabajo.

De esta manera, la Secretaría General Ejecutiva (cargo que ocupa actualmente el profesor Rafael Ochoa) tiene, entre otras, la atribución de “elaborar las convocatorias a congresos y consejos nacionales, congresos y plenos seccionales y asambleas regionales

³³ El Comité Ejecutivo Nacional del SNTE se encuentra integrado por la presidencia nacional, la Secretaría General Ejecutiva y doce colegiados. Los estatutos generales del SNTE están disponibles en la página de Internet del sindicato: www.snte.org.mx.

y delegacionales del sindicato; así como del Congreso Nacional de Educación y eventos nacionales e internacionales y someterlos a la consideración de la presidencia” (Artículo 85, fracción V). Con ello, la dirigencia nacional del SNTE se ha asegurado el control de la elección de los representantes sindicales en sus distintos niveles.³⁴

En los congresos donde tiene lugar la elección de representantes sindicales, tanto seccionales como nacionales, es común que se realicen a puerta cerrada y muchas veces son inaccesibles a las bases magisteriales. La elección de Rafael Ochoa en el año 2000 como secretario general, y la elección de Gordillo como presidenta nacional del SNTE en 2004 (y su eventual designación como “presidenta vitalicia” en el año 2007) son ejemplos de la opacidad en la que tienen lugar los procesos de elección sindical.³⁵ En todos los casos se cambió en un instante la hora y el lugar de celebración del congreso, violando con ello los estatutos sindicales, pues éstos establecen que las asambleas sindicales se deben realizar previa convocatoria, indicando con anticipación día, hora y lugar.³⁶ En relación con esto, Alberto Arnaut, especialista en el SNTE, afirma

³⁴ Véase el Anexo I del presente ensayo.

³⁵ Véase “Para eternizarse en el SNTE, Gordillo mandó diseñar unos estatutos a modo”, *La Jornada*, martes 10 de julio de 2007; y Poy, Laura y Antonio Heras, “A hurtadillas, se adjudica Gordillo presidencia ‘vitalicia’ del SNTE. Le dan amplios poderes para nombrar grupo que desplazaría al Comité Ejecutivo Nacional”, *La Jornada*, domingo 8 de julio de 2007.

³⁶ Véase el apartado “Elección de representantes sindicales” del Anexo I al final del presente ensayo.

lo siguiente: “[...] cada uno de los últimos congresos nacionales del SNTE han sido cada vez más clandestinos y resguardados por los cuerpos de seguridad policiacos y sindicales, y [...] dichos congresos han sido convocados mediante convocatorias que no señalan ni la fecha ni la sede, y ambas son definidas al cuarto para las doce y a veces aun después son cambiados”.³⁷ Puede afirmarse, entonces, que la elección de representantes sindicales en el gremio magisterial es un proceso que se caracteriza por su opacidad.

En segundo lugar, la norma estatutaria instituye al CEN como el único facultado “para adquirir, gravar y enajenar bienes del sindicato” (Artículo 17). Además se indica en el Artículo 21 que “las cuotas ordinarias y extraordinarias deberán ser entregadas al Comité Ejecutivo Nacional cualquiera que sea su método de cobro” y el Artículo 81, fracción XIX, establece que la presidencia nacional del SNTE (cargo que controla Elba Esther Gordillo) tiene la facultad de suspender el envío de recursos a los distintos órganos de gobierno del sindicato cuando se ha incurrido en alguna “anomalía”.

Noé Rivera, de la Asociación Ciudadana del Magisterio (ACM), ex colaborador de Gordillo, ha señalado que desde que ella llegó a la Secretaría General del sindicato en 1989 y hasta la administración del ex presidente Vicente Fox, los sucesivos gobiernos federales le han entregado grandes cantidades de

³⁷ Consúltense la Revista *Educación* 2001, mayo de 2004.

recursos en negociaciones que se llevan a cabo a espaldas de los trabajadores, en lo que se ha denominado “pliego negro”. En el documento “Rubros y montos, 18 años de manejo de cuantiosos recursos del SNTE sin rendición de cuentas”, se establece que durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari, la profesora manejó 25 503 millones de pesos, con Ernesto Zedillo 31 198 millones, y con Vicente Fox 41 432 millones de pesos.³⁸

En el gobierno de Carlos Salinas se entregó al sindicato el complejo Portal del Sol, localizado en la zona exclusiva de Santa Fe y donde hasta hace poco se llevaba a cabo un complejo arquitectónico con inversiones millonarias.³⁹ También se le entregó al gremio la Biblioteca del Maestro, la cual se llegó a utilizar con fines distintos a los previstos.⁴⁰ Asimismo, según este informe, la profesora recibió 554 millones de pesos como

³⁸ Del Valle, Sonia, “Atribuyen a Elba pliego personal”, *Reforma*, 12 de junio de 2007. A pesar de que existen muchas dudas sobre los montos presentados en este informe, tampoco hay información del SNTE que lo desmienta. Por ello, una ventaja que ofrece la transparencia a los dirigentes sindicales es la de evitar los prejuicios. Las prácticas efectivas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas pueden investir a los líderes sindicales de mayor legitimidad y credibilidad ante la sociedad y sobre todo ante sus agremiados. Es decir, estos mecanismos de control del poder pueden contrarrestar el creciente desprestigio que ha venido sufriendo el sindicato magisterial en los últimos años. Si la transparencia y la rendición de cuentas fueran reales, es muy seguro que los representantes sindicales, además de estar cumpliendo con la norma estatutaria que los obliga a ello, ganarían mayor confianza y apoyo social. Además, estos ejercicios propios del sindicalismo democrático, en tanto que permiten una mejor comunicación entre agremiados y representantes sindicales, favorecen también tanto un mejor conocimiento y una mejor solución a los problemas de los sindicalizados.

³⁹ Véase Monterrosa, Fátima, “La maestra y su búnker de cientos de millones de pesos”, *Emeequis*, 20 de octubre de 2008.

⁴⁰ Consúltase Avilés, Karina, “El ex convento de Santo Domingo, convertido en salón para fiestas”, *La Jornada*, 12 de marzo de 2007.

apoyo para la realización de congresos, mientras que de los gobernadores obtuvo 1 140 millones de pesos. Para la compra de inventario y operación de las tiendas del SNTE, la maestra recibió del ex presidente Salinas 1 705 millones de pesos. En esos años y por iniciativa del sindicato se creó el Fidecomiso Vivienda Magisterial (Vima) con una aportación inicial del gobierno de 498 millones de pesos.⁴¹

Se calcula que mensualmente se le entrega al CEN del SNTE entre 75 y 100 millones de pesos por concepto de cuotas sindicales, de las cuales pocas veces se rinden cuentas o se transparentan sus usos. Al año, las cuotas corresponden aproximadamente a 1 200 millones de pesos.⁴² En la página de Internet del sindicato no existe información que dé cuenta del uso y destino que se hace con estos recursos, ni mucho menos aparecen explicaciones y justificaciones de los representantes sindicales sobre el empleo de éstas.

En el SNTE como en otras organizaciones sindicales de nuestro país, se hace un uso patrimonial y clientelar de los recursos

⁴¹ Este fidecomiso generó polémica años después de su creación. Según una auditoría realizada en 1999, en este fidecomiso hubo un desfalco que afectó a más de 27 000 agremiados del SNTE. Se cree que parte de la deuda de Vima fue absorbida por el Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) durante el gobierno del ex presidente Vicente Fox. Remítase a Raphael, Ricardo, *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta, 2007, pp. 240-242.

⁴² Según los estatutos sindicales, los trabajadores sindicalizados entregarán al CEN el 1% de su sueldo por concepto de cuotas (véase Anexo 2). El investigador Ricardo Raphael calculó que anualmente se le entrega al sindicato la cantidad de 1 344 millones de pesos por concepto de cuotas. Remítase a Raphael, Ricardo, *Ibid.*, p. 234.



sindicales: ya sea para que los altos dirigentes del magisterio se aseguren la lealtad de otros líderes nacionales y locales de la organización, o para refrendar las relaciones políticas con personajes de la política nacional o local.⁴³

En tercer lugar, los estatutos le confieren al CEN del SNTE la facultad de “representar al sindicato en todas aquellas negociaciones para reglamentar las condiciones generales de trabajo, fijar el monto de salarios, prestaciones, estímulos, reconocimientos y las que se deriven de su titularidad en la relación laboral”, por todo ello puede “revocar facultades de administración de las relaciones laborales a los comités ejecutivos seccionales en su ámbito jurisdiccional, cuando por razón justificada, por causa grave o por la unidad del sindicato así lo considere necesario” (Artículo 79, fracciones IV-VI).

Ahora bien, en el caso del SNTE, las negociaciones obrero-patronales se llevan a cabo mediante un pliego petitorio anual, en el cual la representación sindical reivindica sus demandas laborales ante las autoridades educativas de los distintos niveles. Este proceso de negociación se caracteriza por

⁴³ La evidencia empírica es la siguiente: Velázquez, Manuel, “Elba paga 51 MDP mensuales para tener a su servicio una estructura de 357 incondicionales”, *El Centro*, 10 de junio de 2007; Corresponsales, “Tras la ola de críticas, Gordillo dice que las Hummers se rifarán para recaudar fondos. ‘Por desgracia’, Función Pública carece de facultad para investigar el asunto: Vega Casillas”, *La Jornada*, martes 14 de octubre de 2008; Díaz, Pedro, “Los excesos de la reina de los maestros”, en *Emeequis*, 20 de octubre de 2008; y Nieves, Sandra, “El SNTE regala Mercedes al gobernador de Tlaxcala. Héctor Ortiz recibió el auto por sus 60 años; se lo dieron a nombre de las secciones 31 y 55 del magisterio”, *La Razón*, 29 de julio de 2010.

su extremada opacidad, por lo que resulta difícil tanto para los agremiados como para la ciudadanía en general el conocer el contenido de éstas.⁴⁴ Tampoco existe información en Internet sobre estos convenios.

En el mismo sentido es casi nulo el acceso a la información y la transparencia en los convenios y acuerdos celebrados por los representantes sindicales y autoridades educativas a nivel local y federal en el marco de las negociaciones de las comisiones mixtas SEP-SNTE. Éstas tienen como objetivo negociar la asignación de plazas, la movilidad docente, etc., y están obligadas a la rendición de cuentas en un doble sentido: hacia los trabajadores, porque así lo estipulan los estatutos de la organización sindical, y hacia la ciudadanía en tanto que los funcionarios de la SEP y de las autoridades educativas estatales son sujetos obligados a la transparencia y a la rendición de cuentas de sus acciones y decisiones. En lugar de ello, tanto en uno como en otro caso lo que impera es la opacidad, pues al menos en la página de Internet de ambas organizaciones no se encontró información relevante

⁴⁴ Remítase a Notimex, “SNTE entrega pliego petitorio 2010 a la SEP sin que se precisara el monto solicitado”, *El Universal*, jueves 21 de enero de 2010; y Acosta, Carlos, “Acusan al SNTE y la SEP de negociar en lo ‘oscuro’ las alzas salariales”, OEM (<http://www.oem.com.mx/oem/notas/n1578735.htm>), 31 de marzo de 2010. Esta última nota señala lo siguiente: “La SEP y el SNTE negocian en lo ‘oscuro’ la revisión de las condiciones salariales del magisterio nacional, además de los privilegios personales de Elba Esther Gordillo a través de los distintos fideicomisos que maneja la organización sindical y de los cuales no rinde cuentas, aseguró la CNTE”.

y actualizada referente al contenido de las negociaciones que se llevan a cabo en estas comisiones.⁴⁵

En la misma situación de opacidad y escasa rendición de cuentas se encuentran los acuerdos que ha suscrito la dirigencia sindical con distintas organizaciones de la “sociedad civil”. Ejemplo de ello fue la firma de una serie de acuerdos entre el SNTE y la organización “Vamos México” en el año 2003. Este convenio se celebró sin tomar en cuenta la opinión de los maestros de base y sin explicar a éstos los objetivos de tales acuerdos y su conveniencia.⁴⁶

Otro ejemplo de la falta de rendición de cuentas en el gremio magisterial es el patrocinio que hace el sindicato para promover su imagen en televisión por medio del programa “Todo el mundo cree que sabe”, que se transmite por el canal 2 de Televisa, patrocinio estimado en más de 150 millones de pesos.⁴⁷

⁴⁵ Las comisiones de escalafón, por ejemplo, que se encargan de discutir la promoción docente son poco transparentes, pues en ocasiones no se sabe ni siquiera la forma en que están integradas. Ahí “[...] el SNTE puede manejar con discrecionalidad la recepción de los informes que serán evaluados y las convocatorias, decidiendo el momento, contenido y mecanismos de difusión”. Remítase a Santibáñez, Lucrecia, “Reforma educativa: el papel del SNTE”, *op. cit.*, pp. 434-435 y notas 12 y 13.

⁴⁶ Para la investigadora Aurora Loyo, especialista en el SNTE, el acuerdo Vamos México “fue un pacto de cúpulas, excluyente y a espaldas de los maestros”. “Es una falta de respeto a la base magisterial firmar un acuerdo con la UNPF [Unión Nacional de Padres de Familia], que históricamente se ha opuesto a la educación laica y al magisterio de escuelas públicas”, afirmó. Véase Herrera Beltrán, Claudia, “El pacto de Vamos México y SNTE, un precedente peligroso”, *La Jornada*, 12 de febrero de 2003.

⁴⁷ Véase SDP noticias, “Pagará Elba Esther más de 150 millones a Televisa por patrocinar programa de TV”, en <http://sdpnoticias.com> (consultada el 16 de junio de 2010).

He de concluir que, de forma general, existe un grave déficit de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el SNTE. Este déficit se da en tres rubros, a saber: a) en la elección de representantes sindicales y la rendición de cuentas de éstos, b) en la utilización de los recursos financieros y patrimoniales del sindicato, y c) en las negociaciones y acuerdos que la dirigencia sindical sostiene con instituciones de carácter público y con algunas organizaciones de la sociedad civil.⁴⁸ Además, no existe un compromiso real por parte de los dirigentes nacionales del sindicato (más allá de los discursos y declaraciones) de transparentar las finanzas y patrimonio sindical.

Puede decirse que, en el caso del SNTE, existe una “transparencia opaca”, esto es, meramente formal y no real. Siguiendo al investigador Jonathan Fox, la “transparencia opaca” consiste en “formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman las decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones

⁴⁸ Estos tres aspectos del control sindical (control económico, control del proceso de elección de representantes sindicales y el monopolio del CEN en las negociaciones de las condiciones de trabajo) van de la mano. Normalmente, cuando una sección sindical está próxima a renovar sus representantes sindicales, la dirigencia nacional, al no tener asegurado su triunfo en la misma, procede a retrasar la convocatoria y con ello el proceso de elección, pero al mismo tiempo el CEN deja de suministrar los recursos que por concepto de cuotas le corresponde a esta sección sindical. Los miembros de ésta pueden protestar ante las autoridades educativas correspondientes, no obstante éstas sólo pueden negociar con el CEN del SNTE que estatutariamente es el órgano de representación legal del sindicato. Véanse los casos de las secciones sindicales 10, 14, 18, 36 y 55 en el año 2000. También consúltese Rendón Corona, Armando, *Sindicalismo corporativo: la crisis terminal*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/UAM-Iztapalapa/Porrúa, 2005; y Muñoz, Aldo, “Las dificultades del cambio: el SNTE en el contexto de la alternancia política”, en *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*, México, UPN-La Jornada Ediciones, 2001.

[...] o a la información que sólo se divulga nominalmente, [...] pero que no resulta confiable”.⁴⁹

EL COMITÉ NACIONAL DE FISCALIZACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En este apartado buscaremos verificar si está disponible en Internet la información relevante que produce el Comité Nacional de Administración y Finanzas y otros órganos sindicales importantes. A su vez, se examinará si el Comité Nacional de Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas (CNFTYRC) cumple con sus objetivos de vigilancia y fiscalización de las acciones y decisiones de los representantes sindicales en cuanto al empleo de los recursos gremiales.

El CNFTYRC fue creado en 2004 luego de la reforma estatutaria de ese año. Algunas facultades significativas de este órgano sindical son las siguientes:

VII. Requerir de los titulares de los Órganos Permanentes de Gobierno, órganos auxiliares, organismos, fideicomisos y asociaciones del sindicato, la declaración patrimonial de bienes, que deberá presentarse dentro de un plazo de 30 días

⁴⁹ Citado en Sandoval, Irma Eréndira, *Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008, p. 9. Esta investigadora afirma que la “transparencia opaca” tiene efectos contraproducentes para el control de la corrupción y la instalación de la rendición de cuentas (p. 4 del mismo libro).

hábiles posteriores a su elección y por segunda ocasión en los 30 días previos al término de su gestión;

XV. Promover la aplicación de las sanciones correctivas de los dirigentes ante el consejo o secretariado nacional, cuando así corresponda;

XII. Promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión y el comportamiento de los dirigentes sindicales;

XIX. Publicar en los medios de comunicación impresos, nacionales y locales; y en la página web del sindicato, un informe trimestral del estado de la gestión, programa y finanzas.⁵⁰

Se parte de la idea de que para orientar “hacia la sociedad el ejercicio de su actividad estatutaria”, según se lee en los estatutos sindicales (Artículo 104), las autoridades sindicales deben disponer información importante, actualizada y de fácil acceso (principalmente por medios electrónicos) relacionada con las actividades del sindicato y el empleo de recursos públicos que se le han entregado al mismo.⁵¹

⁵⁰ Véanse artículos 104-106 de los estatutos sindicales vigentes (2004).

⁵¹ El Internet es una herramienta importante para facilitar el acceso a la información y la transparencia de las actividades de los órganos públicos, pero también resulta ser un instrumento útil para que los representantes sindicales transparenten sus acciones. Además, el uso de los medios electrónicos de información puede evitar coacciones cuando el trabajador se disponga a consultar información importante relacionada con su organización sindical. Sobre la importancia del Internet para contribuir a la transparencia de la gestión pública consúltese a Bustillos Roqueñí, Jorge, “Máxima publicidad y la reserva de la información como excepción”, en Carbonell, Miguel y Jorge Bustillos Roqueñí (coords.), *Hacia una democracia de contenidos*, op. cit., p. 64.

De acuerdo con esto, el cuadro 2 evalúa si el sitio de Internet del SNTE cuenta con información relevante sobre los rubros que se anotan.⁵²

CUADRO 2. EVALUACIÓN DE LA PÁGINA DE INTERNET DEL SNTE

Concepto ¹	¿EXISTE INFORMACIÓN FIDELICIA Y ACTUALIZADA EN LA PÁGINA DE INTERNET DEL SNTE?		COMENTARIOS
	SÍ	NO	
Fondo de Retiro de los Trabajadores de la Educación		X	Se presentan noticias, comunicados y declaraciones sobre las virtudes de este fideicomiso, pero no se da a conocer información sobre el estado financiero del mismo.
Fideicomiso Vivienda Magisterial (Vima)		X	No hay información
Informes de la Comisión Nacional de Presupuesto		X	No hay información
Registro Nacional de Bienes Muebles e Inmuebles		X	No hay información

⁵² El investigador Andreas Schedler llama la atención sobre el hecho de que la rendición de cuentas podría evocar “maniobras teatrales” de funcionarios y políticos para evadir sus responsabilidades al ofrecer información poco confiable o irrelevante. Por ello, como señala a su vez el especialista Sergio López-Ayllón, la información que se ofrezca en Internet debe ser de calidad, lo cual implica evitar la información excesiva, incompleta o en lenguaje burocratizado. Consúltese López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información como un derecho fundamental*, op. cit.; y Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, op. cit., p. 15. Para poder evaluar la información que se presenta en el sitio de Internet del SNTE y de la Sección IX, se consideró que la información contenida ahí es relevante si incluye de manera amplia las siguientes dimensiones: 1) se presenta información relacionada con decisiones importantes tomadas por los representantes sindicales; 2) el destino de las cuotas sindicales y en general información sobre el estado financiero y patrimonial del sindicato; 3) resultados de las negociaciones con las autoridades educativas en relación con las condiciones generales de trabajo, y 4) información referente a los fideicomisos federales como Vivienda Magisterial.

Informe trimestral de la gestión, programas y finanzas del sindicato	X	No hay información
Declaración patrimonial y sueldos percibidos por los dirigentes nacionales del sindicato	X	Sólo se presentan datos de contacto de los dirigentes nacionales del SNTE.
Función, actividades y acuerdos tomados por las comisiones mixtas SEP-SNTE	X	Sólo se muestran dos documentos relacionados con este rubro: el "Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del personal de la SEP" y el "Reglamento de Escalafón de los Trabajadores al Servicio de la SEP".
Contenido de los pliegos petitorios anuales (negociaciones salariales y condiciones generales de trabajo)	X	Se presentan noticias sobre este rubro pero no se da a conocer el contenido de las negociaciones.
Resultado de auditorías internas	X	No hay información

¹ Esta información es producida por los distintos órganos sindicales nacionales según los estatutos vigentes.

Como puede observarse en el cuadro 2, el sindicato magisterial no ha dispuesto en su sitio de Internet información relevante sobre sus actividades y modo de empleo de los recursos sindicales, lo cual constituye un déficit grave en cuanto a transparencia y acceso a la información. Además, este cuadro nos permite darnos cuenta de que no se está cumpliendo con el Artículo 104 de los estatutos, mismos que facultan al CNFTYRC el “publicar en los medios de comunicación impresos, nacionales y locales; y en la página web del sindicato, un informe trimestral del estado de la gestión, programa y finanzas”.

¿CUÁNTOS PROFESORES TENEMOS EN MÉXICO Y CÓMO SE ASIGNAN?

Para terminar este capítulo me referiré a dos cuestiones importantes relacionadas con el acceso a la información, la rendición de cuentas y el diseño de políticas públicas en el sistema de educación básica de nuestro país. Hablo del desconocimiento del número exacto de docentes que laboran en el sector público de educación y la distribución de las plazas docentes.

A pesar de que actualmente ya se cuenta con una base de datos que contabiliza a 1 106 121 docentes que reciben pagos con recursos federales, ésta no se encuentra actualizada y no se contemplan ahí los aproximadamente 264 000 docentes que reciben pagos con recursos estatales.⁵³ Esto trae consigo el problema de que, al no contar con un padrón nacional de maestros confiable, se generen amplios espacios de discrecionalidad, opacidad y corrupción en el manejo de recursos públicos destinados a este ámbito. En julio de 2010, Guillermo Bernal, oficial mayor de la SEP, y Francisco Ciscomani Freaner, titular de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, dieron a conocer la existencia de un conjunto de irregularidades en el pago a la nómina de profesores con recursos federales provenientes del Fondo

⁵³ Según el Padrón Nacional de Maestros, mismo que puede consultarse en la página de Internet <http://cumplimientoef.sep.gob.mx>. Algo importante a destacar es que, en contraste con los esfuerzos federales para construir un padrón nacional de maestros, las entidades federativas han hecho todo lo posible para limitar el acceso a la información referente al número de docentes que trabajan en su jurisdicción. Consúltense Del Valle, Sonia, “Dejan trunco padrón docente en los estados”, *Reforma*, 6 de octubre de 2010.

de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEBN) durante el primer trimestre del año en curso. En total se considera que fueron pagados 1 600 millones de pesos a posibles “aviadores”, personas que cobraron con un Registro Federal de Causantes (RFC) erróneo, un mismo RFC con nombres diferentes o adscritos a escuelas inexistentes.⁵⁴

Igualmente se informó que en el primer trimestre de 2010 se pagaron 407 451 746 pesos a 10 297 comisionados del sindicato, es decir, se les asignaron pagos sin que realizaran labores docentes.⁵⁵

En segundo lugar, nos preguntamos ¿cómo la SEP puede diseñar, implementar y evaluar políticas públicas enfocadas en los docentes

⁵⁴ Entre las anomalías destacan las siguientes: el pago de 786 734 000 pesos a 117 514 maestros que no existen o están asignados a escuelas ya clausuradas, y el pago de 17 675 044 pesos a 2 579 plazas sin horas de trabajo. También se detectó que cerca de 3 397 trabajadores reciben un sueldo mayor a los 60 000 pesos. Véanse las siguientes fuentes: Machuca, Elizabeth y Sandra Nieves, “Al SNTE, pagos chuecos por 1.5 MDP en tres meses”, *La Razón*, 2 de julio de 2010; Nieves, Sandra, “SEP gasta 1 460 millones en 29 000 escuelas fantasma”, *La Razón*, 15 de julio de 2010; de la misma autora: “Elba dice que SNTE sólo tiene 10 000 comisionados”, *La Razón*, 10 de agosto de 2010, y Notimex, “Lanza SEP sitio web con base de datos sobre maestros”, *Excélsior*, 1 de julio de 2010.

⁵⁵ El oficial mayor de la SEP, Guillermo Bernal, declaró que “si hay o hubo prácticas de corrupción en el pago de los estados a los trabajadores vía el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal es la ciudadanía la que debe limitar, acosar y acotar que eso no pase más”. Citado en Martínez, Nurit, “Pagan a maestros de escuelas inexistentes. La SEP detecta 176 000 casos de ‘posibles aviadores’, docentes registrados en escuelas inexistentes o que cobraron por dos plazas ubicadas en estados que no son colindantes”, *El Universal*, 2 de julio de 2010. Según los informes anuales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en México cerca de 90% del gasto en educación es absorbido por el magisterio, cabría preguntarse cuánto de este gasto se malversa para el pago a docentes inexistentes o destinados a escuelas “fantasma” en el sistema de educación básica. Remítase a Nieves, Sandra, “A maestros, 90% de presupuesto educativo: OCDE”, *La Razón*, 8 de septiembre de 2010.

(como “Carrera Magisterial”)⁵⁶ sin saber el número de maestros que laboran en nuestro país y de aquellos que se encuentran agremiados al SNTE? ¿Cómo se puede tener una idea de conjunto sobre el estado de la educación básica en México si no se sabe el número de personas que imparten clases en este ámbito?⁵⁷

Sucedó algo parecido con el proceso de asignación de plazas de nueva creación. Durante el Seminario Internacional de Transparencia y Rendición de Cuentas en la Educación, que tuvo lugar en Guanajuato el 5 de noviembre de 2003, el subsecretario de Educación Básica y Normal, Lorenzo Gómez Morín, afirmó que el ingreso de los profesores al sistema educativo es “discrecional” y que el sindicato de

⁵⁶ El Programa Nacional de Carrera Magisterial, según la SEP, “es un sistema de estímulos para los profesores de Educación Básica (Preescolar, Primaria, Secundaria y Grupos Afines), el cual tiene el propósito de coadyuvar a elevar la calidad de la educación, mediante el reconocimiento y apoyo a los docentes, así como el mejoramiento de sus condiciones de vida, laborales y educativas”. Véase <http://www.sep.gob.mx>.

⁵⁷ A estas cuestiones, la SEP normalmente responde que, desde 1992, las entidades federativas son responsables del pago de la nómina de sus profesores y demás trabajadores de la educación básica y por ello resulta difícil recabar datos que se encuentran “dispersos” en los estados. Lo mismo se argumentó cuando, en septiembre de 2005, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) ordenó a la SEP que diera a conocer los sueldos que perciben tanto Elba Esther Gordillo como los demás integrantes del CEN del SNTE. La SEP alegó que esta información la podrían tener los gobiernos estatales que actualmente se encargan del pago a los trabajadores de educación básica y no las autoridades educativas federales. Al final sólo se dio información de seis profesores, con sueldos que van de los 10 000 hasta los 30 000 pesos mensuales. Lo anterior es un ejemplo de información irrelevante, pues no se proporcionó la información de los sueldos que perciben la totalidad de los altos dirigentes sindicales. Por otro lado, esta actitud de la dirigencia sindical de mantener en la opacidad estos datos viola los estatutos sindicales, en tanto que éstos contemplan que los representantes sindicales hagan público su declaración patrimonial. Consúltense a Velasco, Elizabeth, “Ordena el IFAI a Educación abrir informes sobre el SNTE”, *La Jornada*, 1 de septiembre de 2005; y Avilés, Karina, “Exigen declaración patrimonial de Gordillo”, *La Jornada*, lunes 15 de enero de 2007.

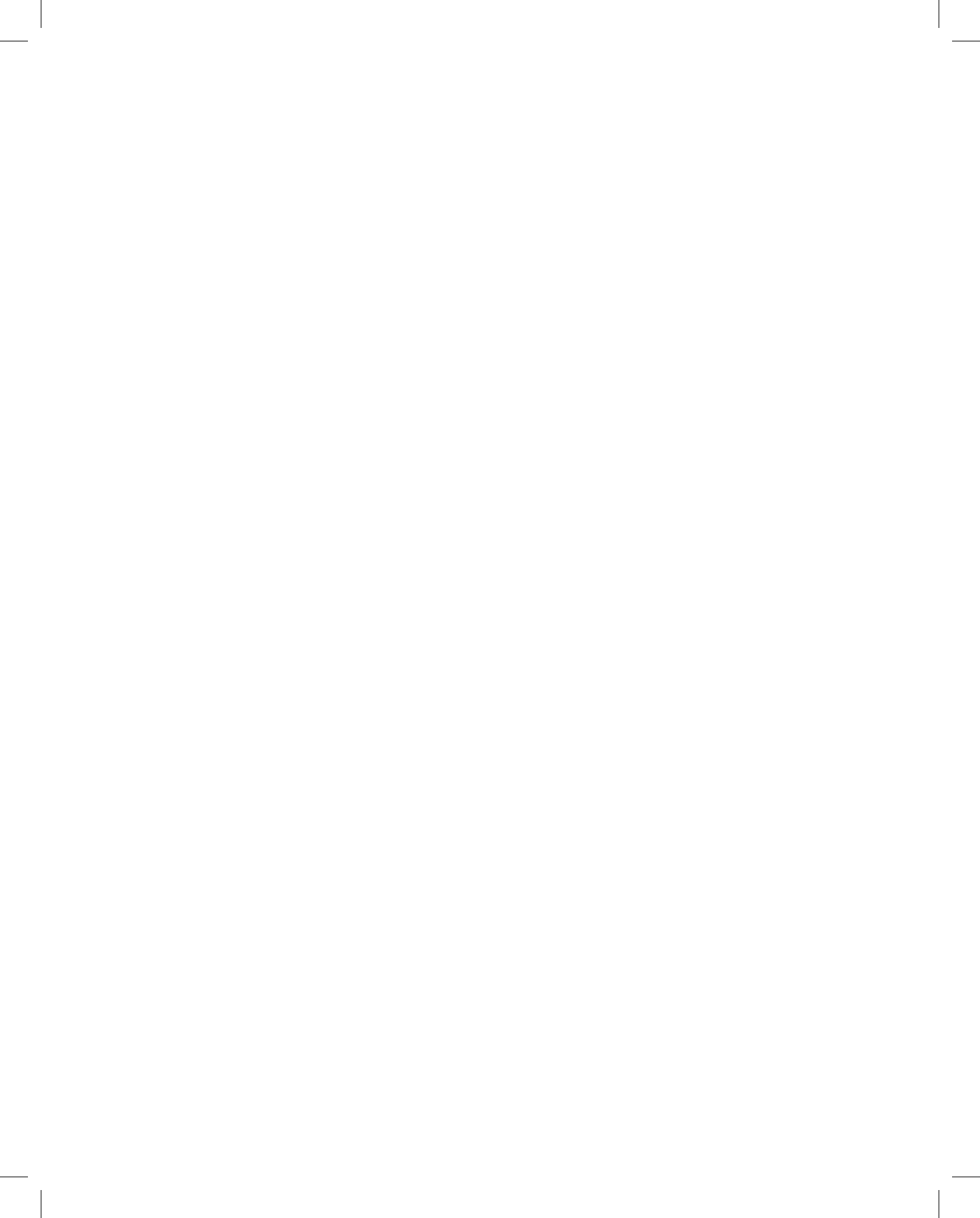
maestros asigna las plazas por medio de mecanismos desconocidos.⁵⁸ Cuatro años después, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) determinó, con base en un estudio titulado “Escuelas corruptas, universidades corruptas, ¿qué se puede hacer?”, que algunos de estos mecanismos “desconocidos” consistían en prácticas de favoritismo y venta de plazas: “[...] el SNTE ha establecido un sistema de patrocinio e, incluso, la venta de posiciones a docentes”, indicó el estudio.⁵⁹ Después de este informe, la dirigencia nacional del SNTE anunció que las plazas docentes se otorgarían desde ese momento en atención a un examen de oposición.⁶⁰ En julio de 2008 se lanzó una primera convocatoria para concursar 6 275 plazas.⁶¹

⁵⁸ Citado en Cervantes, Rosaura, Revista *Educación* 2001, mayo de 2004.

⁵⁹ “Exhibe la UNESCO corrupción SNTE”, periódico *Reforma*, 9 de junio de 2007.

⁶⁰ Véase Meza, Jessica y Osvaldo Robles, “Promete Gordillo concursar plazas del SNTE”, *Reforma*, 13 de junio de 2007. Ese día Gordillo replicó lo siguiente: “Yo quisiera que la propia UNESCO buscara un sistema de evaluación o quien fuera, y nos dijeran dónde, quién [vende plazas], y que se aplique todo el rigor de la ley”.

⁶¹ Consúltase Avilés, Karina, “Aun con calificación reprobatoria, maestros tendrían acceso a plazas”, *La Jornada*, lunes 28 de julio de 2008.



IV. LA SECCIÓN IX DEL SNTE Y LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN SINDICAL

EL COMITÉ SECCIONAL DE FISCALIZACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Los agremiados a la Sección IX del SNTE (con sede en el Distrito Federal) tienen una historia particular, ya que se han caracterizado por su alto nivel de politización y movilización disidente. Esta sección está integrada por trabajadores “al servicio de la educación pertenecientes a los niveles inicial, preescolar, primaria y niveles especiales de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF)”⁶² y por ello dependen directamente de las autoridades de la SEP y no del gobierno del Distrito Federal.⁶³ Se cree que la Sección IX cuenta con una membresía cercana a los

⁶² Según se lee en el sitio de Internet de la Sección (www.snteseccion9.org.mx).

⁶³ Recientemente, el secretario de educación en el DF, Mario Delgado Carrillo, ha insistido en que para elevar la calidad de la educación en la Ciudad de México se necesita la descentralización educativa. Véase Cruz López, Héctor, “Estancada la educación básica en el DF, afirma Mario Delgado”, *La Crónica*, 6 de septiembre de 2010.

59 860 trabajadores, lo que la hace una de las secciones sindicales más numerosas del SNTE.⁶⁴

La dirigencia seccional actual es producto de la lucha entre los maestros disidentes y los llamados “institucionales”. En 1998, Blanca Luna Becerril asumió la Secretaría General del Comité Ejecutivo Seccional (CES) para un periodo de tres años, no obstante se mantuvo en el cargo de manera irregular hasta julio de 2008, violando con ello los estatutos sindicales. Esto se debió a que en el año 2001 el CEN del SNTE no emitió la convocatoria para celebrar el Congreso Seccional y con ello renovar a los representantes sindicales, una práctica antidemocrática común en el sindicato magisterial. En 2008 se lanzó, por fin, la convocatoria correspondiente y el Congreso Seccional se celebró los días 1 y 2 de julio de ese año.

Llegado el día, no se tuvo conocimiento del lugar ni la hora de celebración de la asamblea, tampoco el número de delegados asistentes a ella, en una clara violación a los estatutos sindicales.⁶⁵ Por espacio de una hora fue electa la actual secretaria general, María Teresa Pérez Ramírez, cargo que ocupará hasta el año 2012, según se establece en los estatutos actuales. De lo anterior se concluye que,

⁶⁴ Dato tomado de Jiménez Nájera, Yuri, “El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y sus encrucijadas”, en Méndez H., Luis *et al.* (coord.), *Confederaciones obreras y sindicatos nacionales en México*, vol. 2, México, Eón/UAM-A, 2005.

⁶⁵ Cano, Arturo, “Moviliza SNTE 1 800 activistas para recuperar la sección 9”, *La Jornada*, 28 de junio de 2008; Avilés, Karina y Laura Poy, “A hurtadillas, Gordillo consume charrazo en la sección 9 del SNTE. María Teresa electa en menos de una hora en un congreso irregular”, *La Jornada*, 2 de julio de 2008; y Carrasco, Patricia, “Charrazo exprés de Gordillo; impone a Teresa Pérez en la Sección IX; rechaza la CNTE”, *La Prensa*, 3 de julio de 2008.

al igual como sucede a nivel nacional, la elección de representantes sindicales en la Sección IX del SNTE resulta ser poco transparente.

El Comité Seccional de Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas tiene como objetivo “velar el cumplimiento de la norma estatutaria, la conducta de dirigentes y agremiados, y el correcto ejercicio de sus obligaciones y derechos”, además “realizará funciones de vigilancia y fiscalización de los recursos y del cumplimiento del Programa Anual de Actividades de la Sección” (Artículo 166). Entre sus atribuciones destacan las siguientes (artículos 167-169):

V. Formular el Programa Anual de Auditorías, calendarizando las revisiones que se deban realizar al Comité Ejecutivo Seccional, a los Comités Regionales, Delegacionales y a las Representaciones de Centro de Trabajo;

VI. Establecer la obligatoriedad de rendir cuentas, al requerir de los titulares del Comité Ejecutivo Seccional, la declaración patrimonial de bienes, que deberá presentarse dentro de un plazo de 30 días hábiles posteriores a su elección y por segunda ocasión en los 30 días previos al término de su gestión;

XV. Publicar en los órganos informativos oficiales de la sección, un informe trimestral del estatus del sindicato en cuanto a gestión, programas y finanzas.

El cuadro 3 evalúa la información presentada en el sitio de Internet de la Sección IX. Como se puede inferir, aunque se ofrece mucha información referente a noticias, actividades y servicios, no se presenta información relevante sobre las actividades y decisiones de los representantes sindicales de la sección, de tal forma que

el Comité Seccional de Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas no cumple su facultad estatutaria de “publicar en los órganos informativos oficiales de la sección, un informe trimestral del estatus del sindicato en cuanto a gestión, programas y finanzas” (artículos 167-169).

CUADRO 3. EVALUACIÓN DE LA PÁGINA DE INTERNET DE LA SECCIÓN IX DEL SNTE

CONCEPTO ¹	¿EXISTE INFORMACIÓN FEHACIENTE Y ACTUALIZADA EN LA PÁGINA DE INTERNET DE LA SECCIÓN IX DEL SNTE?		
	SI	NO	COMENTARIOS
Programa Anual de Actividades de la Sección IX		X	No hay información
Anteproyecto de Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos		X	No hay información
Declaración patrimonial y sueldos percibidos por los representantes sindicales de la Sección IX		X	No hay información
Informes que presenta la Secretaría General ante el CNFTYRC.		X	No hay información
Programa Seccional por la Transparencia y la Rendición de Cuentas		X	No hay información
Resultado de auditorías internas (Programa Anual de Auditorías)		X	No hay información
Inventario del patrimonio sindical de la Sección IX		X	No hay información

¹ Se consideró que estos rubros constituyen información relevante, misma que según los estatutos vigentes es generada por distintos órganos sindicales de la Sección IX. Fuente: *Estatutos SNTE* (2004) y la página de Internet de la Sección IX (consultada el 2 de septiembre de 2010).

LA PERSPECTIVA DE LOS DOCENTES

¿Cuáles son las percepciones y opiniones de los trabajadores de la Sección IX del SNTE en torno al derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas en su sindicato? En general, puede decirse que los trabajadores de esta sección sindical apoyan y están de acuerdo con que sean efectivas las prácticas de acceso a la información y transparencia en la gestión sindical, aunque ciertamente se encuentran poco informados o no tienen acceso a información sobre asuntos importantes de su organización. Aquí examinaremos algunos resultados de la encuesta aplicada a profesores de educación primaria en la delegación Azcapotzalco adscritos a la Sección IX.

A la pregunta de si estaban de acuerdo o en desacuerdo con que los dirigentes del SNTE hicieran público el uso de los recursos sindicales y las negociaciones que llevan a cabo con autoridades de la SEP, 59% declaró que estaba totalmente de acuerdo, mientras que 18% de los encuestados consideró estar solamente “de acuerdo”, y 20% afirmó “ni estar de acuerdo ni en desacuerdo”; el resto no contestó la pregunta. Después se les preguntó: “¿Sus representantes sindicales le han informado a usted recientemente sobre el estado financiero y patrimonial del sindicato?”. El 72% respondió que éstos no les han informado sobre la situación financiera del sindicato magisterial; 22% declaró que sí les han informado sobre estas cuestiones, y el resto decidió no contestar esta pregunta.

Cuando se les preguntó si tenían acceso a información relacionada con el estado financiero y metas cumplidas por el Fidecomiso Vivienda Magisterial (Vima), 49% de los entrevistados afirmaron tener información sobre este fidecomiso, el resto dijo no poseerla. En torno a los acuerdos de las Comisiones Mixtas SEP-SNTE, 78% de ellos señaló que no poseía información sobre estas comisiones y el resto dijo que sí contaba con ella. El 96% de los docentes entrevistados señalaron que no poseían información relacionada con el contenido de los pliegos petitorios anuales (negociaciones salariales y condiciones generales de trabajo).

A la pregunta de “¿qué tanto considera estar informado usted sobre los siguientes temas?”, en relación con la declaración patrimonial y sueldos percibidos por los dirigentes nacionales del sindicato, 79% de los encuestados señaló que se encontraba poco informado o nada informado, 7% declaró que estaba más o menos informado, y 10% opinó estar suficientemente informado sobre este tema (el resto no contestó).

CONCLUSIONES

Al inicio de este ensayo nos habíamos preguntado lo siguiente: ¿Existen prácticas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en el SNTE, específicamente en la Sección IX? La respuesta es evidentemente negativa: existe una “transparencia opaca”, esto es, meramente formal y no real, que no revela las acciones y decisiones de los representantes y altos dirigentes sindicales, y aunque los estatutos del SNTE contemplan como obligatorias las prácticas de transparencia y rendición de cuentas, en la mayoría de los casos esto se convierte en una mera simulación. Hemos visto en este ensayo que los déficits de rendición de cuentas en el sindicato magisterial se dan en al menos tres dimensiones: a) en la elección de los representantes sindicales, b) en la utilización de los recursos financieros del gremio, así como en la administración del patrimonio sindical, y c) en las negociaciones que la dirigencia sindical sostiene con diferentes instituciones de carácter público y con algunas organizaciones de la sociedad civil. Lo anterior contrasta con la opinión de los trabajadores de la Sección IX en favor de la transparencia y el derecho de acceso a la información.

Ahora bien, ¿qué factores dificultan la rendición de cuentas en el SNTE? Actualmente en el SNTE existe el interés de seguir conservando

intacta la estructura de poder caciquil para mantener las relaciones corporativas con el Estado. A su vez, las distintas autoridades del Estado (sobre todo el gobierno federal) han avalado la continuidad del caciquismo sindical no sólo en el SNTE, sino en otros sindicatos. Es más: se han aliado con éste. Evidentemente esto constituye una gran dificultad para instaurar las prácticas de transparencia y rendición de cuentas en el sindicato magisterial y, en general, para la democratización de las demás organizaciones sindicales.

Específicamente, los cacicazgos sindicales son un reto para la “cultura de la transparencia” y el ejercicio del derecho a la información en las organizaciones sindicales. En principio porque éstos utilizan la información que generan los órganos de gobierno de los sindicatos como si fuera patrimonio suyo y no como información que debiera estar disponible para los agremiados e incluso para la ciudadanía en general. Los cacicazgos sindicales y los altos dirigentes gremiales mantienen en la opacidad aquella información importante para ocultar actos presuntamente indebidos, contrarios al interés común de los trabajadores. La información es poder porque puede dar a conocer las actividades y acciones de los dirigentes sindicales (qué hacen o qué no hacen, cómo lo hacen y si está bien lo que hacen); por ello, la opacidad en el uso de la información permite y facilita el ejercicio del poder caciquil.

En segundo lugar, otra dificultad para la rendición de cuentas en el SNTE deviene de la existencia de una suerte de “imbricación SEP-SNTE”. El investigador Aldo Muñoz señala lo siguiente al respecto: “El poder sindical incluso llega a confundirse con el de la burocracia de

la SEP, en el que existe un alto nivel de ‘imbricación’ (Sandoval, 1985) entre los puestos de confianza y los cargos sindicales. Por ejemplo, los supervisores de zona, cuya función es vigilar la labor magisterial y, en su caso, reportar anomalías, son al mismo tiempo líderes sindicales adscritos a la línea de los CCSS o del CEN.”⁶⁶ Aunado a ello, hay que mencionar la considerable influencia que posee el sindicato magisterial en el diseño e implementación de políticas públicas en materia de educación básica en México, y el control sobre áreas administrativas de la SEP. En ese sentido, puede decirse que dado el alto grado de “imbricación” entre ambas organizaciones y la considerable influencia del sindicato en el sistema de educación básica, la transparencia y la rendición de cuentas pueden sucumbir ante posibles complicidades en el ocultamiento de información y otras anomalías. Sin duda, la estrecha relación entre el sindicato magisterial y el sector educativo abre espacios de opacidad y discrecionalidad.

Las reflexiones que se han vertido a lo largo de este ensayo nos permiten concluir que se requiere de un compromiso verdadero por parte de los dirigentes de las organizaciones sindicales, de los empresarios y de los diferentes actores políticos y sociales para democratizar el mundo del trabajo en México. Porque la democratización no sólo debe abarcar al régimen político sino al Estado, a las organizaciones de la sociedad civil y a los sindicatos.

⁶⁶ Muñoz, Aldo, *El sindicalismo frente a la reforma del Estado: el impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1992-1998*, México, UIA, 2005, p. 51.



ANEXO I. PANORAMA GENERAL DE LOS ESTATUTOS DEL SNTE

OBJETIVOS DEL SINDICATO, DERECHOS Y OBLIGACIONES DE SUS AGREMIADOS Y PATRIMONIO SINDICAL

En el Artículo 10 de los estatutos se establece que entre los objetivos del sindicato están: (I) “Defender los derechos laborales, sociales, económicos y profesionales de sus miembros”, y (II) “Mantener la unidad de sus integrantes a nivel nacional y mantener la unidad sindical”.

El Artículo 11 señala que los miembros del sindicato son todos aquellos que “contribuyan al sostenimiento del sindicato y los pensionados y jubilados”. Entre los derechos de los afiliados se encuentran los siguientes (Artículo 13): “gozar de las prestaciones que logre el sindicato”, “ser apoyados por el sindicato para obtener prestaciones y ascensos escalafonarios” y “expresar libremente sus ideas en el ejercicio de la actividad sindical”. El Artículo 14 señala la obligación de los agremiados a “participar en las actividades del sindicato” y “contribuir al sostenimiento del organismo sindical”.

El Artículo 16 establece que el patrimonio del sindicato consiste en todos los bienes inmuebles presentes y futuros, “incluyendo documentos y archivos y con aquellos que en el futuro adquiera”. Asimismo, el CEN del SNTE “es el único facultado para adquirir, gravar y enajenar bienes del sindicato”. De igual forma, “los actos de administración sobre los bienes patrimoniales del sindicato corresponden exclusivamente al Comité Ejecutivo Nacional, quien podrá delegar, o en su caso revocar, esta facultad a los Comités Ejecutivos Seccionales, Regionales y Delegacionales, en su ámbito de competencia, estando obligados a la conservación y mantenimiento de los mismos” (Artículo 17, fracciones I y III). Finalmente, los miembros del sindicato “cubrirán por concepto de cuota sindical ordinaria, el 1% del total de su sueldo” y éstas “deberán ser entregadas al Comité Ejecutivo Nacional, cualquiera que sea el método de cobro” (artículos 18 y 21).

ESTRUCTURA Y DIRIGENCIA SINDICAL

El sindicato posee representantes sindicales en los siguientes ámbitos (Artículo 27):

1. Escuela;
2. Centro de trabajo;
3. Delegacional;
4. Regional;
5. Seccional;

6. Organizaciones o asociaciones de trabajadores de la educación afiliados al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación; y

7. Nacional.

Para ocupar la Presidencia Nacional y la Secretaría General Ejecutiva se requiere tener 11 años de trabajo sindical, haber ocupado un cargo en la dirigencia nacional y “no ser un candidato ni desempeñar un cargo de elección popular” (artículos 40-45). La obligación para quien ocupe alguno de estos dos cargos es “desempeñar su responsabilidad con estricto apego a las normas estatutarias”.

El Comité Ejecutivo Nacional está integrado por la Presidencia Nacional, la Secretaría General Ejecutiva y los Colegiados Nacionales (antes secretarías de trabajo). La Presidencia Nacional (cargo que ocupa Elba Esther Gordillo) tiene, entre otras, las siguientes atribuciones (Artículo 81):

I. Ejercer la representación legal del sindicato.

V. Declarar legalmente instalados el Congreso y Consejo Nacionales, cuando se hayan cumplido los requisitos estatutarios y presidir las asambleas y sesiones de ambos órganos de gobierno.

VII. Otorgar y revocar poderes, generales o especiales, para la representación del sindicato.

VIII. Autorizar el proyecto de Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos que elabore la Comisión Nacional de Presupuesto y designar a quien, en su representación,



deba participar en su ejercicio, de manera coordinada con el colegiado respectivo, pudiendo ser un profesionista de prestigio.

XVI. Promover y fortalecer al sindicato como actor político y social en la agenda nacional.

XVIII. Autorizar los gastos extraordinarios que requieran las actividades del sindicato con carácter de impostergables, mismos que previamente deberá someter a su consideración el Colegiado Nacional respectivo.

XIX. Instruir al Colegiado Nacional de Administración y Finanzas sobre la suspensión de ministraciones de recursos a los diversos órganos de gobierno, en el caso de incurrir en los supuestos establecidos en la fracción XIII del Artículo 79; informar al Consejo Nacional las causas y ordenar al colegiado respectivo cumplir con la resolución que emita el Consejo Nacional.

La presidencia nacional contará con el apoyo de un Consejo General Consultivo y un Consejo de Vinculación Social, cuya integración “contará con el número que la presidenta nacional proponga, tomando en consideración las necesidades que en el momento de la elección se presenten, y podrán ser elegidos tanto miembros del sindicato como integrantes de la sociedad civil”. El Consejo General Consultivo asesorará a la presidencia del sindicato en las siguientes materias (Artículo 83):

I. Análisis de las condiciones políticas, sociales y económicas del país con el fin de que la presidencia nacional pueda contar con una opinión informada acerca de temas específicos que afecten al sindicato.

II. Planeación estratégica de las políticas, lineamientos y criterios a seguir por parte de los distintos órganos del sindicato.

III. Fortalecimiento de la participación del sindicato en la agenda política nacional.

IV. Negociación laboral y profesional del sindicato.

Entre las atribuciones que posee la Secretaría General Ejecutiva destacan las siguientes:

I. Elaborar las convocatorias a congresos y consejos nacionales, congresos y plenos seccionales y asambleas regionales y delegacionales del sindicato, así como del Congreso Nacional de Educación y eventos nacionales e internacionales, y someterlos a la consideración de la presidenta.

II. Autorizar y supervisar los programas de trabajo de los colegiados que integran el Comité Ejecutivo Nacional y de los órganos, organismos auxiliares, fidecomisos y asociaciones del sindicato.

III. Todas aquellas que le delegue la presidencia nacional.

ELECCIÓN DE REPRESENTANTES

Ocurre que para la elección de representantes sindicales en centros de trabajo, delegaciones sindicales y comités regionales, se requiere que dicha elección sea “convocada por el Comité Ejecutivo Seccional, con autorización del CEN y presidida por un representante del mismo” (artículos 27-34). De tal forma que, desde los centros de trabajo hasta

los comités seccionales, el CEN del SNTE posee el control casi total de la elección de los representantes sindicales.

Los artículos 210, 211 y 212 establecen que las asambleas sindicales se realizarán previa convocatoria, misma que debe indicar con anticipación el día, hora y lugar:

La convocatoria para la celebración de una asamblea será emitida por el órgano facultado para ello en los términos de este estatuto y deberá contener en todos los casos: el día, la hora y el lugar de celebración, el tipo de asamblea de que se trate, el orden del día con el temario a desarrollar, así como los requisitos y el procedimiento para la acreditación de los delegados.

En el Artículo 211 se señala:

La convocatoria para la celebración de Asamblea Ordinaria será dada a conocer por lo menos con noventa días de anticipación cuando se trate de Congreso Nacional, con un mínimo de treinta días cuando se trate de Consejo Nacional, Congreso Seccional o Pleno Seccional y, con quince días en el caso de Asamblea Regional, Delegacional, de Centro de Trabajo, de Escuela o Pleno Delegacional. Por su naturaleza, las asambleas extraordinarias serán convocadas en los términos de este estatuto, cuando se consideren necesarias.

Cabe señalar que estos artículos de la norma estatutaria son continuamente violados en los congresos nacionales ordinarios y extraordinarios, así como en los congresos seccionales. Normalmente ocurre que los congresos sindicales se llevan a cabo sin la anticipación debida y se tiende a cambiar la hora y el lugar el mismo día de celebración con el objetivo de excluir a la disidencia magisterial y tomar decisiones en la opacidad y con

amplios márgenes de discrecionalidad. Por otro lado, el Artículo 242 establece que el voto en las asambleas será secreto, directo y nominal.

En los artículos 249 y 250 se establece que “la planilla que obtenga la mayoría de votos válidos se declarará ganadora y ocupará la Presidencia Nacional y la Secretaría General Ejecutiva y espacios en todos los colegiados del Comité Ejecutivo Nacional”, mientras que las dos primeras minorías ocuparán los puestos no claves en la dirigencia nacional del sindicato.

MEDIDAS DISCIPLINARIAS

El Artículo 287 indica que “la disciplina sindical constituye un elemento de cohesión, unidad, solidez y subsistencia del organismo. Los miembros del sindicato estarán sujetos a sanciones por infringir las normas establecidas en los documentos básicos, en los acuerdos y otras disposiciones normativas”. Serán sancionados quienes, entre otras, incurran en las siguientes faltas (Artículo 292):

- I. Labor de divisionismo o ejecución de actos que pongan en peligro la unidad e integridad sindical.
- II. Todo acto de deslealtad, indisciplina o traición al sindicato.
- III. Desacato a los acuerdos y resoluciones de los Órganos de Gobierno Sindical.

Las sanciones podrían ser las siguientes (Artículo 291):

- I. Amonestación;



- II. Suspensión temporal en puestos o comisiones sindicales;
- III. Destitución del puesto o comisión sindical;
- IV. Inhabilitación para desempeñar puestos o comisiones sindicales; y
- V. Suspensión temporal de los derechos sindicales.

El Comité Nacional de Vigilancia es el órgano sindical encargado de vigilar el buen cumplimiento de los estatutos por parte de los agremiados, esto es, “velar por el cumplimiento de la norma estatutaria, la conducta de dirigentes y agremiados que afecte al organismo sindical, y el correcto ejercicio de las obligaciones y derechos de unos y otros”. Entre sus atribuciones destaca la siguiente: “Investigar hechos que le turne el Comité Ejecutivo Nacional relativos a violación de normas estatutarias y en general a cualquiera contravención a los ordenamientos que rigen la vida del sindicato, y emitir dictamen que determine las medidas y sanciones que deban aplicarse. El dictamen emitido deberá comunicarlo al Comité Ejecutivo Nacional, para su observancia y aplicación.” Como puede inferirse, las sanciones por divisionismo, deslealtad e indisciplina pueden estar sujetas a una interpretación particular de la dirigencia sindical que puede derivar en una sanción autoritaria sin fundamentos.

ANEXO II. DISEÑO DE LA MUESTRA ESTADÍSTICA Y CUESTIONARIO APLICADO

Uno de los objetivos que me propuse con este ensayo fue conocer las percepciones y opiniones de los trabajadores afiliados a la Sección IX del SNTE sobre la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en su sindicato. De acuerdo con ello, a continuación presentaré el procedimiento que se siguió para determinar el número de personas que se entrevistaron (tamaño de la muestra), los criterios de selección de éstos (componentes de la muestra) y el cuestionario que se aplicó.

MUESTRA ESTADÍSTICA

Tamaño de la muestra. Debido a que no se contó con recursos suficientes para cubrir una muestra representativa de la población total de agremiados a la Sección IX del SNTE (estimada en cerca de 59 860 miembros),⁶⁷ decidimos limitar la población a aquellos profesores de

⁶⁷ Jiménez Nájera, Yuri, “El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y sus encrucijadas”, en Méndez H., Luis *et al.* (coords.), *Confederaciones obreras y sindicatos nacionales en México*, *op. cit.*

educación primaria de la delegación Azcapotzalco que se encuentran afiliados al sindicato de maestros y por ello los resultados no pueden extrapolarse a la totalidad de la membresía de esta sección sindical. En esta delegación política se estima que 1 357 profesores están asignados a funciones de docencia en el nivel primaria del sector público federal.⁶⁸

La muestra fue obtenida utilizando la siguiente fórmula:⁶⁹

$$n = \frac{P (1-P)}{(E/Z)^2 + P (1-P)/N}$$

En donde:

N es la población referencia, es decir, la cantidad estimada de afiliados a la Sección IX (59 860 trabajadores).

P es la proporción de docentes de educación primaria en la delegación Azcapotzalco (1 357) con respecto a la membresía total de la sección sindical (**N**): 2.266 (0.2266).

Z es el nivel de confianza adoptado (99% = 2.58).

E es el grado de error absoluto (10% = 0.10).

⁶⁸ Remítase al área de estadísticas de la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) en http://www2.sep.df.gob.mx/inf_sep_df/estadisticas/ei2009_2010.jsp.

⁶⁹ Consúltase Elorza, Haroldo, *Estadística para las ciencias sociales y del comportamiento*, México, Oxford University Press, 1999, pp. 308-309.

Sustituyendo los términos de la fórmula tenemos que:

$$n = \frac{0.2266 (1-0.2266)}{(0.10/2.58)^2 + 0.2266 (1-0.2266)/59\ 860} = \frac{0.17525244}{1.505241197^3} = 116.42$$

Por lo cual, el número de cuestionarios a aplicar es de 116.

Se aplicó el cuestionario a profesores de 12 escuelas primarias, localizadas principalmente cerca de la UAM-Azcapotzalco y zonas colindantes, tanto en el turno matutino como el vespertino. Por falta de recursos no se pudo visitar la totalidad de las escuelas primarias del sector público localizadas en la delegación Azcapotzalco. El levantamiento se hizo en septiembre de 2010.

CUESTIONARIO APLICADO

Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (Sección IX, Distrito Federal).

El presente estudio busca conocer sus percepciones y opiniones en torno a las prácticas de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), específicamente en la Sección IX con sede en el Distrito Federal. Debido a que se han generado



pocos estudios sobre este tema, consideramos que los datos que usted nos proporcione serán muy valiosos. Esta información será confidencial, por ello le pedimos que conteste con toda sinceridad. Muchas gracias.

Número de cuestionario:_____

I. Datos de identificación.

1. Delegación o municipio de residencia: _____
2. Sexo: 1. Masculino () 2. Femenino ()
3. Edad:_____
4. Años dedicados a la docencia:_____

II. Acceso a la información (coloque el número de su respuesta en el inciso que sigue a la pregunta).

5. En general, ¿qué tanto interés tiene usted en informarse de cuestiones relacionadas con el SNTE, específicamente en cuanto al manejo de los recursos sindicales y del patrimonio sindical? ()

1) Me encuentro muy interesado.

2) Me encuentro más o menos interesado.

3) Me encuentro poco interesado.

4) Me encuentro nada interesado.

6. Si usted tuviera una duda sobre la forma en que se han empleado los recursos sindicales en el SNTE, ¿qué medios utilizaría para informarse? (puede tachar varias opciones).

1. Consulto la página de Internet del sindicato ()
2. Pregunto a un representante sindical o dirigente de la Sección IX ()
3. Pregunto a algún compañero ()
4. Me dirijo a las autoridades de la SEP en el DF ()
5. Otro medio. ¿Cuál?_____

7. ¿Sus representantes sindicales le han informado a usted recientemente sobre el estado financiero y patrimonial del sindicato? ()
 1. Sí me han informado.
 2. No me han informado.

8. ¿Sus representantes sindicales le han informado a usted alguna vez sobre el destino de las cuotas sindicales? ()
 1. Sí me han informado.
 2. No me han informado.

9. Actualmente, ¿usted tiene acceso a información relacionada con los siguientes rubros?

RUBRO	SÍ TENGO ACCESO A ESTA INFORMACIÓN	NO TENGO ACCESO A ESTA INFORMACIÓN
Estado financiero y metas cumplidas por el Fidecomiso Vivienda Magisterial (Vima).		
Informes de la Comisión Nacional de Presupuesto.		



Registro Nacional de Bienes Muebles e Inmuebles.

Presupuesto Anual de Egresos.

Declaración patrimonial y sueldos percibidos por los dirigentes nacionales del sindicato.

Actividades, y acuerdos de las Comisiones Mixtas SEP-SNTE.

Contenido de los pliegos petitorios anuales (negociaciones salariales y condiciones generales de trabajo).

Programa Anual de Actividades del Sindicato.

Resultado de auditorías internas.

Inventario del patrimonio de la Sección IX.

Anteproyecto de Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos de la Sección IX.

Programa seccional por la Transparencia y Rendición de Cuentas de la Sección IX.

10. En general, ¿qué tanto considera estar informado usted sobre los siguientes temas?

RUBRO	ME ENCUENTRO			
	SUFICIENTEMENTE INFORMADO	MÁS O MENOS INFORMADO	POCO INFORMADO	NADA INFORMADO
Empleo de las cuotas sindicales.				
Estado financiero del Fidecomiso Vivienda Magisterial (Vima).				
Registro Nacional de Bienes Muebles e Inmuebles.				

Declaración patrimonial y sueldos percibidos por los dirigentes nacionales del sindicato.

Contenido de los pliegos petitorios anuales (negociaciones salariales y condiciones generales de trabajo)				
---	--	--	--	--

Negociaciones SEP-SNTE (comisiones mixtas).

III. Transparencia y rendición de cuentas

11. ¿Usted está de acuerdo o en desacuerdo en que los dirigentes del sindicato hagan público el uso de los recursos sindicales y las negociaciones que llevan a cabo con autoridades de la SEP? ()

1) Totalmente de acuerdo.	2) De acuerdo.	3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo.	4) En desacuerdo.	5) Totalmente en desacuerdo.
---------------------------	----------------	------------------------------------	-------------------	------------------------------

12. Usted está de acuerdo o en desacuerdo con el siguiente enunciado: “Los representantes sindicales deben justificar sus acciones y decisiones, y deben hacerse responsables de las mismas” ()

1) Totalmente de acuerdo.	2) De acuerdo.	3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo.	4) En desacuerdo.	5) Totalmente en desacuerdo.
---------------------------	----------------	------------------------------------	-------------------	------------------------------

13. ¿Usted considera que los representantes sindicales deben ser sancionados si no rinden cuentas ni informan de sus actos? ()

1) Totalmente de acuerdo.	2) De acuerdo.	3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo.	4) En desacuerdo.	5) Totalmente en desacuerdo.
---------------------------	----------------	------------------------------------	-------------------	------------------------------



FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, tomo 1, México, Porrúa, 2003.
- Bustillos Roqueñí, Jorge, “Máxima publicidad y la reserva de la información como excepción”, en Carbonell, Miguel y Jorge Bustillos Roqueñí (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- Beve, Raymond, “Caciquismo: un principio de ejercicio de poder durante varios siglos”, en *Relaciones*, vol. 24, núm. 96, México, El Colegio de Michoacán, 2003.
- Cansino, César, “El análisis de la política: la contribución de J. A. Schumpeter”, en Farfán Hernández, Rafael y Jorge Velázquez Delgado (coords.), *El pensamiento austriaco en el exilio: filosofía, economía y política en Hayek-von Mises-Schumpeter-Popper*, México UAM-A, 1994.
- De la Garza Toledo, Enrique, “Cultura y crisis del corporativismo en México”, en Barros Horcasitas, José Luis et al. (comp.), *Transiciones a la democracia y reforma del Estado*, México, Universidad de Guadalajara/Porrúa/Flacso, 1991.
- De la Peña, Guillermo, “Poder local, poder regional: perspectivas socioantropológicas”, en Jorge Padua y Alain Vanneph (eds.), *Poder local, poder regional*, México, Colmex-CEMCA, 1986.

Durkheim, Emile, *Educación y sociología*, México, Colofón, 1998.

Elorza, Haroldo, *Estadística para las ciencias sociales y del comportamiento*, México, Oxford University Press, 1999.

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), *Reforma al Artículo 6º Constitucional que establece el acceso a la información pública como derecho fundamental de los mexicanos*, México, 2007.

Jiménez Nájera, Yuri, “El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y sus encrucijadas”, en Méndez H., Luis *et al.* (coord.), *Confederaciones obreras y sindicatos nacionales en México*, vol. 2, México, Eón/UAM-A, 2005.

Kern, Robert (ed.), *The caciques: oligarchical politics and the system of caciquismo in the LusoHispanic world*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1973.

Knight, Alan y Wil Pansters (eds.), *Caciquismo in Twentieth-Century Mexico*, London, Institute for the Study of the Americas/University of Oxford, 2005.

López-Ayllón, Sergio, “Los sujetos del derecho de acceso a la información”, en Carbonell, Miguel y Jorge Bustillos Roqueñí (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

———, “El derecho a la información como un derecho fundamental: la reforma al Artículo 6º de la Constitución Mexicana”, *Cuaderno de transparencia*, núm. 17, México, IFAI, 2009.

Muñoz, Aldo, “Las dificultades del cambio: el SNTE en el contexto de la alternancia política”, en *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*, México, UPN-La Jornada Ediciones, 2001.

- _____, *El sindicalismo frente a la reforma del Estado: el impacto de la descentralización educativa y el cambio político en el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1992-1998*, México, UIA, 2005.
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative democracy", en *Journal of democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994.
- Oppenheimer, Andrés, *México en la frontera del caos: la crisis de los noventa y la esperanza del nuevo milenio*, México, Javier Vergara, 1996.
- Pansters, G. Wil, "El caciquismo en México. Algunas propuestas conceptuales", en *Metapolítica*, núm. 62, noviembre-diciembre, 2008.
- Peláez Ramos, Gerardo, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, STUNAM, 2000.
- Raphael, Ricardo, *Los socios de Elba Esther*, México, Planeta, 2007.
- Salmerón Castro, Fernando, "Caciques: una revisión teórica sobre el control político local", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año 30, México, 1984.
- _____, "Movilización, mediación y control político. La escuela agrícola de La Huerta y la CRMDT en el proceso posrevolucionario de centralización política", en Tapia Santamaría, Jesús (ed.), *Intermediación social y procesos políticos en Michoacán*, México, El Colegio de Michoacán, 1992.
- Sandoval, Irma Eréndira, *Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades*, México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2008.
- Santibáñez, Lucrecia, "Reforma educativa: el papel del SNTE", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, abril-junio, vol. 13, núm. 37, 2008.
- Schedler, Andreas, "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuaderno de transparencia*, núm. 3, México, IFAI, 2009.

- Schmitter, C. Philippe, “¿Continuará el siglo del corporativismo?”, en Schmitter, Philippe y Gehard Lehbruch (coords.), *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el mercado*, México, Alianza [1979(1992)].
- Schumpeter, Joseph Alois, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Alianza, 1989.
- Rendón Corona, Armando, *Sindicalismo corporativo: la crisis terminal*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/UAM-Iztapalapa/Porrúa, 2005.
- Vidal de la Rosa, Godofredo, “Teoría democrática contemporánea: temas y problemas”, *Cuaderno docente*, México, UAM-A, 2007.
- Villanueva, Ernesto, “Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia”, en Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI-CIDE, 2005.

HEMEROGRAFÍA

- Aguirre, Alberto, “Liberato Montenegro: el maestro de los caciques”, *La Jornada* (Masiosare) domingo 24 de enero de 1999.
- Avilés, Karina, “Completa equipo la SEP. González Sánchez, yerno de Gordillo, subsecretario”, *La Jornada*, 13 de diciembre de 2006.
- _____, “El ex convento de Santo Domingo, convertido en salón para fiestas”, *La Jornada*, 12 de marzo de 2007.
- _____, “Exigen declaración patrimonial de Gordillo”, *La Jornada*, lunes 15 de enero de 2007.
- _____, “Aun con calificación reprobatoria, maestros tendrían acceso a plazas”, *La Jornada*, lunes 28 de julio de 2008.

Herrera Beltrán, Claudia, “El pacto de Vamos México y SNTE, un precedente peligroso”, *La Jornada*, 12 de febrero de 2003.

Ignacio Carvajal, “Soy un cacique, pero honrado y honesto: Juan Callejas Arroyo”, *e-consulta* (periódico digital de Puebla, Veracruz y Oaxaca), domingo 28 de marzo de 2010.

Machuca, Elizabeth y Sandra Nieves, “Al SNTE, pagos chuecos por 1.5 MDP en tres meses”, *La Razón*, 2 de julio de 2010.

Martínez, Nurit, “Pagan a maestros de escuelas inexistentes. La SEP detecta 176 000 casos de ‘posibles aviadores’, docentes registrados en escuelas inexistentes o que cobraron por dos plazas ubicadas en estados que no son colindantes”, *El Universal*, 2 de julio de 2010.

Meza, Jessica y Osvaldo Robles, “Promete Gordillo concursar plazas del SNTE”, *Reforma*, 13 de junio de 2007.

Monterrosa, Fátima, “La maestra y su búnker de cientos millones de pesos”, *Enequis*, 20 de octubre de 2008.

Nieves, Sandra, “SEP gasta 1 460 millones en 29 000 escuelas fantasma”, *La Razón*, 15 de julio de 2010.

_____, “SNTE: inclinamos la balanza por Moreno Valle”, *La Razón*, 7 de julio de 2010.

_____, “Elba dice que SNTE sólo tiene 10 000 comisionados”, *La Razón*, 10 de agosto de 2010.

_____, “El SNTE regala Mercedes al gobernador de Tlaxcala. Héctor Ortiz recibió el auto por sus 60 años; se lo dieron a nombre de las secciones 31 y 55 del magisterio”, *La Razón*, 29 de julio de 2010.

_____, “A maestros, 90% de presupuesto educativo: OCDE”, *La Razón*, 8 de septiembre de 2010.

Notimex, “SNTE entrega pliego petitorio 2010 a la SEP sin que se precisara el monto solicitado”, *El Universal*, jueves 21 de enero de 2010.

_____, “Lanza SEP sitio Web con base de datos sobre maestros”, *Excélsior*, 1 de julio de 2010.

Poy, Laura y Antonio Heras, “A hurtadillas, se adjudica Gordillo presidencia ‘vitalicia’ del SNTE. Le dan amplios poderes para nombrar grupo que desplazaría al Comité Ejecutivo Nacional”, *La Jornada*, domingo 8 de julio de 2007.

Velasco, Elizabeth, “Ordena el IFAI a Educación abrir informes sobre el SNTE”, *La Jornada*, 1 de septiembre de 2005.

Velázquez, Manuel, “Elba paga 51 MDP mensuales para tener a su servicio una estructura de 357 incondicionales”, *El Centro*, 10 de junio de 2007.

SITIOS DE INTERNET

Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF) en http://www2.sepdf.gob.mx/inf_sep_df/estadisticas/ei2009_2010.jsp

Organización Editorial Mexicana, Acosta, Carlos, “Acusan al SNTE y a la SEP de negociar en lo ‘oscuro’ las alzas salariales”, en <http://www.oem.com.mx/oem/notas/n1578735.htm> (consultada el 31 de marzo de 2010).

Padrón Nacional de Maestros en <http://cumplimientopef.sep.gob.mx> (consultada el día 15 de julio de 2010).

Programa Nacional de Carrera Magisterial en <http://www.sep.gob.mx>

Real Academia Española en www.rae.es/rae.html

SDP noticias en <http://sdpnoticias.com> (consultada el 16 de junio de 2010).

Sección IX en www.snteseccion9.org.mx (consultada en junio y julio de 2010).

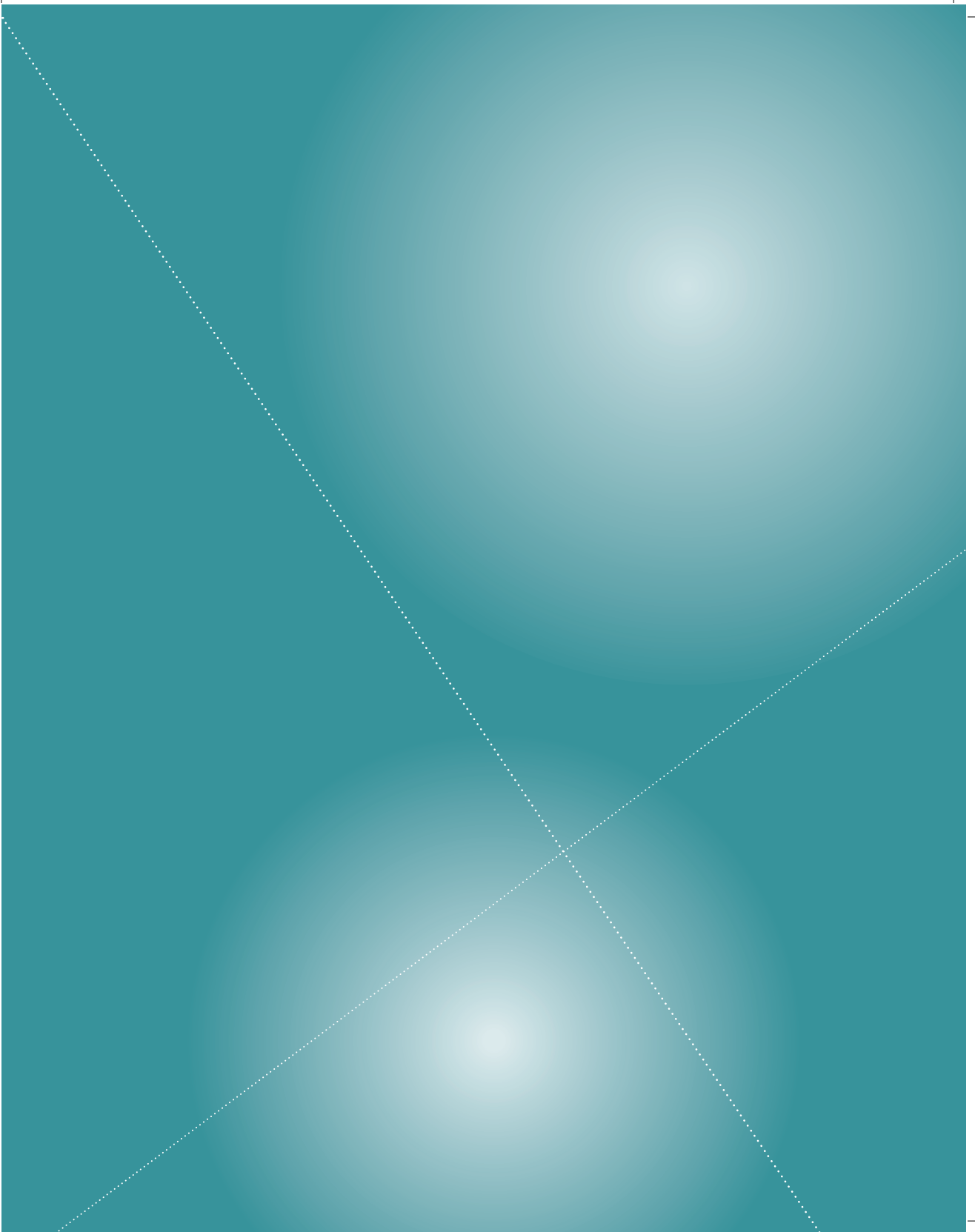


Página principal del SNTE en www.snte.org.mx (consultada en junio y julio de 2010).

DOCUMENTOS

Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948).

Estatutos generales del SNTE (2004).



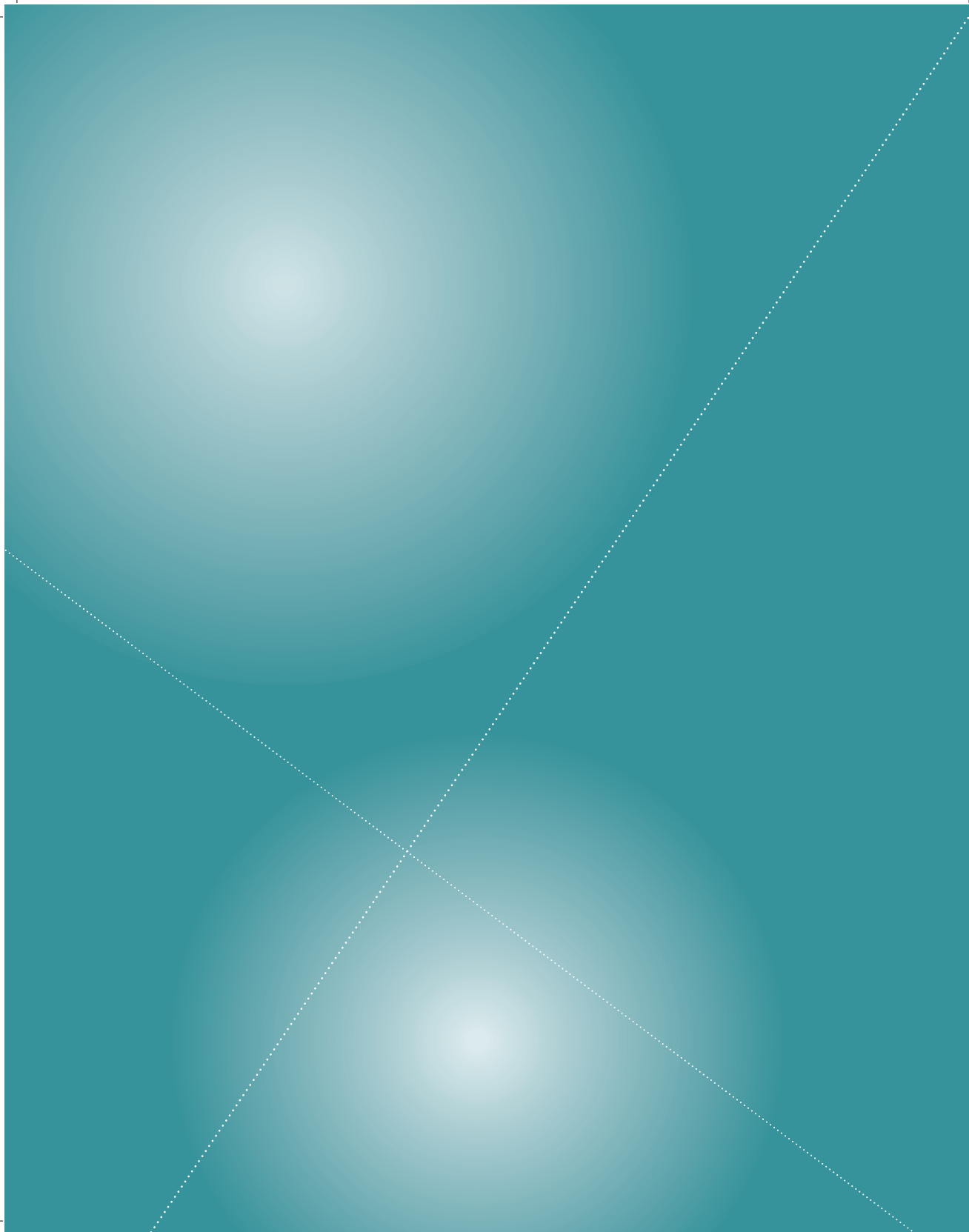


ANALY MENDOZA ROSALES. ESTUDIANTE DE LA LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, Y TÉCNICA EN COMPUTACIÓN POR LA ESCUELA NACIONAL PREPARATORIA NÚMERO 2 "ÉRASMO CASTELLANOS QUINTO". PONENTE Y MODERADORA EN PREPARATORIA DE VARIAS MESAS DE DIÁLOGO Y DISCUSIÓN REFERENTES A PROBLEMAS SOCIALES, ECONÓMICOS Y POLÍTICOS DE MÉXICO ENCABEZADAS POR EL CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA MISMA PREPARATORIA. HA TRABAJADO COMO AYUDANTE DE INVESTIGACIÓN EN EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES DE LA UNAM, BAJO LA DIRECCIÓN DE LA DOCTORA IRMA E. SANDOVAL BALLESTEROS.

TRANSPARENCIA:
práctica de un poder democrático

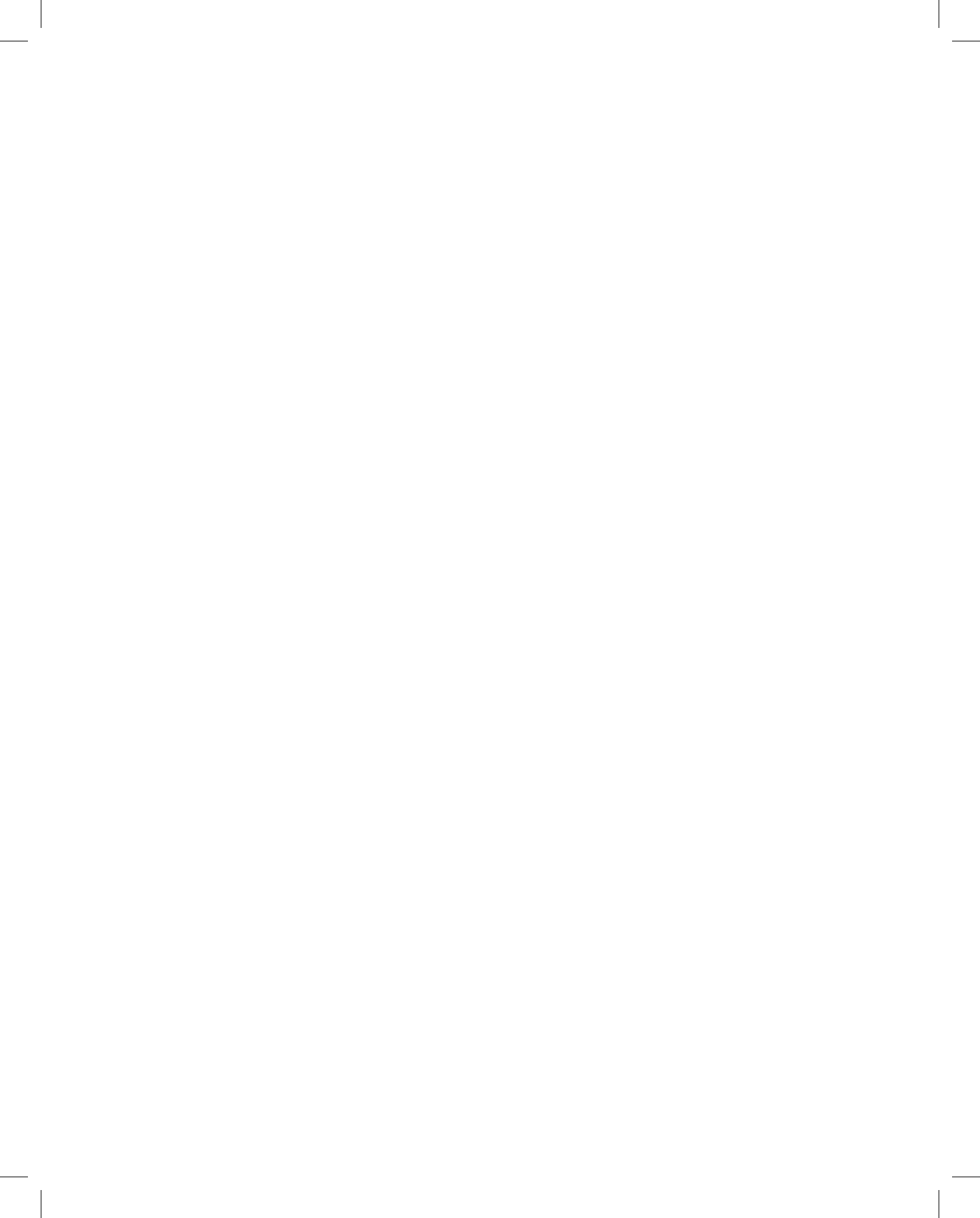
Analy Mendoza Rosales

ENSAYO GANADOR DEL SEGUNDO LUGAR



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	97
LA TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIO BÁSICO DE LA DEMOCRACIA	101
TRANSPARENCIA, ¿PARA QUÉ?	103
TRANSPARENCIA COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL	105
¿SUFICIENTE UN MARCO NORMATIVO?	107
MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA	111
PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PIEZA CLAVE DE LA TRANSPARENCIA	115
BENEFICIOS DE UNA CIUDADANÍA INFORMADA	119
VISIÓN DEL PODER DEMOCRÁTICO	123
¿CÓMO HACER QUE LA TRANSPARENCIA FUNCIONE?	131
UNA SOCIEDAD MÁS INTERESADA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS	133
EL CIUDADANO COMO PARTE DE LA TRANSPARENCIA	135
CALIDAD EN LA INFORMACIÓN	137
¿A QUIÉN NOS DIRIGIMOS?	139
CONCLUSIONES	143
BIBLIOGRAFÍA	153



INTRODUCCIÓN

Es claro que la transparencia es una cualidad deseable en todo sistema democrático moderno, legítimo y confiable.

A nivel internacional, toda ciudad que se considere democrática debe procurar el auspicio de mecanismos de transparencia e información gubernamental como ingrediente indispensable para la construcción de la nueva institucionalidad democrática que exige la vida nacional.

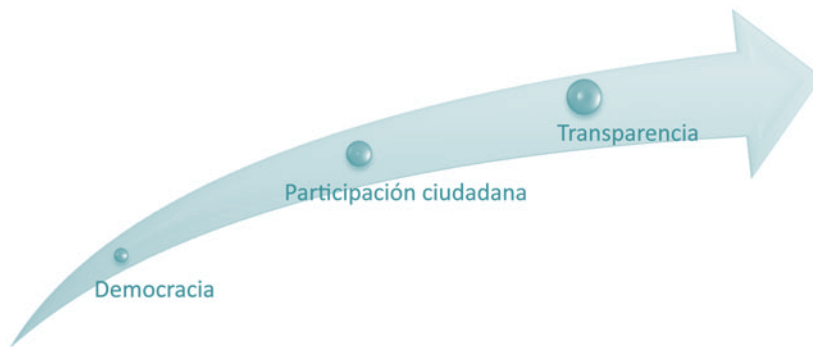
El desarrollo de elecciones libres y equitativas es un factor fundamental pero no suficiente para asegurar el ejercicio de la rendición de cuentas permanente por parte del gobierno, pues las elecciones no obligan a los funcionarios públicos o a los miembros del poder judicial a someterse al escrutinio público y, en general, ofrecen “señales de rendición de cuentas” muy débiles. Por ello, no es de extrañarse que tantas democracias hayan caído en la trampa de la “democracia delegativa”, en la cual los líderes de un gobierno democráticamente electo actúan como si fueran dictadores de corto plazo (Ackerman, 2005, p. 11).

Actualmente, las reglas sobre apertura gubernamental, en la mayoría de los casos, constituyen básicamente una cuestión de higiene

pública. Esta regulación se orienta a aumentar la transparencia de la administración pública con objeto de mejorar el control democrático y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno.

Este ensayo pretende demostrar que un verdadero ejercicio democrático de transparencia no es aquél en el cual sólo interviene el gobierno para rendir cuentas a la sociedad a través de la publicación de cierta información porque la ley se lo exige, sino el que conjunta, en esta misma acción, voluntad política y participación ciudadana.

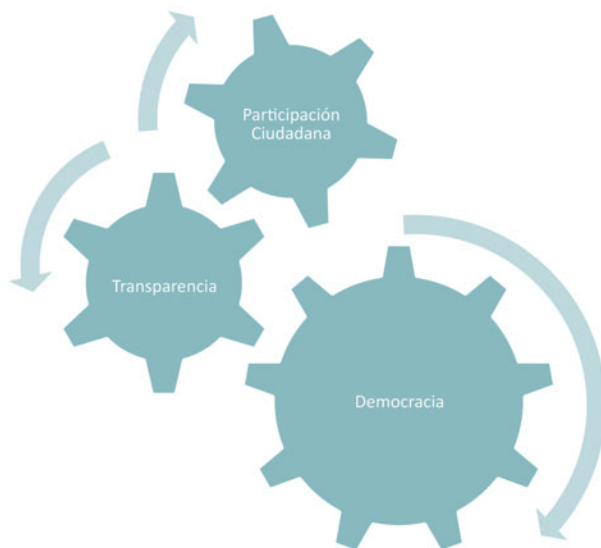
La transparencia, como práctica del poder democrático, no es un proceso jerarquizado y vertical en donde se supone que por contar con alguno de los elementos necesarios mágicamente se dará el siguiente, es decir, pensar que una condición provoca a la otra, y por ello dejar de trabajar en los elementos restantes.



La transparencia como práctica del poder democrático es más bien un engranaje en el que todos los elementos que le son necesarios se entrelazan, y donde una condición incide, motiva y da pauta a la otra, pues se necesitan mutuamente. No hay jerarquías, ninguno es más

importante que el otro, es decir, se complementan. Y desde este punto de vista, por sí solas no son suficientes la ley, la voluntad política, el Estado de Derecho o la participación de la voluntad civil, sino que es necesario que todos estos entes se unan y trabajen en concurrencia y en congruencia para llevar a la transparencia hacia un equilibrio perfecto.

Este ensayo constituye un paso hacia la explicación de la importancia que tienen para este engranaje la democracia, la transparencia y la participación social.





LA TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIO BÁSICO DE LA DEMOCRACIA

La relación democrática Estado-sociedad se fundamenta en el desempeño del gobierno como un conjunto de organizaciones que administran los recursos públicos y diseñan alternativas de solución a los problemas que la sociedad le demanda. Esta relación precisa del cumplimiento de un pacto de gobernabilidad en el que la sociedad reconoce el legítimo derecho del Estado para establecer y vigilar el cumplimiento del orden jurídico, para administrar los recursos públicos y para crear las instituciones necesarias en el diseño e implementación de políticas públicas. Esta delegación de autoridad faculta al gobierno a actuar en nombre de la sociedad, administrando los recursos públicos y emitiendo actos de autoridad, obligándolo también a rendirle cuentas de las acciones que en su nombre realiza.

En otras palabras, el pacto de gobernabilidad consiste en la autoridad que tiene el Estado de implantar el orden, en ejercer dicha autoridad a través del gobierno, y en la aceptación de este ejercicio por parte de la sociedad, la cual reconoce en el gobierno el mecanismo de dirección más adecuado (Vergara, 2005).



Para que esta relación Estado-sociedad funcione democrática y legítimamente, el poder debe ser público, abierto a los privados y someterse a la prueba de la publicidad, pues todas aquellas acciones de los funcionarios (públicos y privados) que no soportan salir a la luz constituyen una amenaza potencial para los derechos fundamentales de los individuos y de la democracia.

Sin publicidad en los actos de autoridad de los gobiernos, no hay derecho posible. La publicidad es un principio obligatorio y una condición de la justicia (Garzón, 2005).

Es por ello que la democracia, como forma de gobierno, facilita la práctica de la transparencia, pues está basada en un principio de apertura y en la aparición de un ámbito público de conocimiento que permita la difusión de las ideas de universalidad, libertad e igualdad.

Debido a que la democracia se basa en la relación Estado-sociedad, las instituciones que surgen y se mantienen con cimientos sociales débiles y operan sin contacto con la sociedad, trabajan sin legitimidad ante ella, lo que los empuja a convertirse en blanco de poderosos grupos políticos y económicos, sin ética de ningún tipo, que lucran con las estructuras políticas y económicas antidemocráticas. Por ello, las instituciones democráticas tienen en común un triple desafío: legitimarse socialmente, fortalecerse institucionalmente y esforzarse en rendir cuentas (Sandoval, 2007).

TRANSPARENCIA, ¿PARA QUÉ?

En el anterior contexto, ¿cómo puede la sociedad estar segura de que el gobierno se comporta de acuerdo con las necesidades e intereses sociales y no sólo atendiendo a los suyos? Es evidente que la transparencia es una herramienta que puede ayudarnos en esta situación.

El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones, así como transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. A este respecto Kant, afirmaba que “toda acción relativa al derecho de otros, es contraria al derecho y a la ley si su máxima [...] no permite la publicidad” Esta es una manera un tanto barroca de decirlo, pero me parece que la idea que Kant trataba de comunicarnos es que una acción que siempre tratamos de ocultar muy probablemente sea una acción inmoral o ilegal (Guerrero, E., 2005).

El principio de publicidad se convierte en Kant, por razones conceptuales, en principio de legitimidad: sólo aquellas acciones y propósitos que pueden ser expresados abiertamente son legítimos.

La transparencia significa así, el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar, como regla general, sus actuaciones de



manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas.

TRANSPARENCIA COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

En cuanto a derecho, las Leyes de Acceso a la información constituyen herramientas fundamentales del proceso democrático y complementan de forma indiscutible el ejercicio de las libertades de expresión, opinión, manifestación, reunión y elección.

En la Ciudad de México podemos distinguir cinco hechos trascendentes que marcan un hito en la historia de la transparencia: la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)¹ en 2002, la creación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (InfODF) en 2006, la instalación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en 2003, y la reforma al Artículo 6° Constitucional en 2007.

¹ Posterior a la publicación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (5 de julio de 2010), se modificó la denominación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.



Gozamos ahora de un principio fundamental del Estado mexicano que reside en que toda la información gubernamental es pública, y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que señala la Constitución y las leyes reglamentarias correspondientes.

La Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) es una ley fuerte, aun en comparación con legislaciones de países de gran importancia política a nivel internacional. Esta regulación faculta al ciudadano para solicitar información y establece un medio independiente del gobierno para determinar si procede o no la entrega de la información solicitada o si se aplican, en su caso, las excepciones de la ley. Estas excepciones tienen que ver con la salvaguardia de datos individuales, la confidencialidad de la información prevista en otras leyes y la preservación de la seguridad pública y la estabilidad económica.

¿SUFICIENTE UN MARCO NORMATIVO?

Sin embargo, la transparencia no es una “condición natural” de las organizaciones gubernamentales; por ello, debe elaborarse, construirse e implementarse cuidadosamente, con una visión de largo plazo que asuma, al mismo tiempo, objetivos legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos y culturales, dentro y fuera de las instituciones del Estado.

La transparencia no caerá de ningún cielo democrático, sino que será el resultado de un arduo trabajo consuetudinario, pues no basta con tener una buena ley y reglamentos que la refuercen y actualicen: hace falta cambiar hábitos, pautas y el modo en que está organizado el trabajo burocrático.

Para Vergara (2005), la transparencia debe presentar un cambio organizacional en dos dimensiones diferentes y es necesario trabajar sobre ambas para lograr transformaciones reales. La primera, que podemos llamar racional o técnica, se refiere a cambiar las normas y procedimientos de una organización, tal y como se plasman en las leyes, los reglamentos internos y manuales de operación.



Una modificación adecuada de normas y procedimientos puede ser puesta en práctica con relativa facilidad y bajos costos, mientras que una modificación confusa, barroca o muy complicada puede convertirse en una verdadera pesadilla durante su implementación. En la medida en que la propuesta de cambio sea cercana a las rutinas existentes será más fácil la adaptación a las nuevas normas y procedimientos.

La segunda dimensión la podemos llamar cultural. Toda organización tiene una cultura particular que es el resultado de la interrelación, por largo tiempo, del perfil profesional de su personal, su materia de trabajo y su relación con el medio ambiente en el cual opera. La cultura determina la forma en que la organización percibe el mundo que la rodea y procesa esa información: la forma de tomar decisiones, de definir problemas y de establecer sus prioridades. En esta dimensión, cambio organizacional implica modificar el conjunto de valores que orientan el comportamiento de los individuos en la organización.

Incorporar la transparencia como un nuevo valor a la cultura de la organización significa que los individuos observen comportamientos acordes con la transparencia, no por ser ella un mandato administrativo, sino por seguir un principio de comportamiento institucional que los miembros de la organización obedecen, ya sea porque están convencidos de su valía o simplemente porque se han acostumbrado a hacerlo. Mientras que en la dimensión racional los cambios son una respuesta inmediata a

las modificaciones en normas y procedimientos, en esta dimensión la velocidad del cambio es más lenta y trabajosa. Sin embargo, para obtener organizaciones públicas realmente transparentes es necesario lograr que las organizaciones conviertan la transparencia de una necesidad administrativa impuesta por el exterior, a un valor institucional que forma parte de su cultura organizacional (Vergara, 2005).

Es decir, la transparencia requiere de inversiones significativas, no sólo en términos de normas, sino también en prácticas, sistemas y capacidades. La transparencia, entonces, es un proceso dinámico que se materializa en sanas prácticas y evoluciona junto con los actores e instituciones con las que se vincula. También es una tarea técnica y costosa. En un primer término, requiere el desarrollo de regulaciones, instituciones, prácticas, sistemas, funcionarios públicos, educación y retroalimentación social. En segundo término, la transparencia genera responsabilidades a los servidores públicos; sin embargo, es un problema que vale la pena encarar porque exige que el Estado escuche todos los días a su sociedad.



MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA

En un esfuerzo por reducir la distancia entre el quehacer gubernamental y sus expectativas, el acceso a la información pública representa una conquista democrática de los ciudadanos. El logro obliga al abandono de costumbres que eludían la responsabilidad de la rendición de cuentas. Pese a los avances registrados, la apertura y ejercicios de estos derechos no se han traducido en acción efectiva al ejercer el derecho de acceso a la información pública.

La transparencia, como cualquier política pública, debe estar supervisada, vigilada y constantemente evaluada para que rinda buenos frutos, pues la falta de supervisión facilita a actuar fuera de la ley, dado que es menos probable que los delitos sean descubiertos.

Con la rendición de cuentas estamos asegurando que las autoridades se responsabilicen de sus actos, y con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen según principios admitidos por todos, pues frecuentemente “la necesidad de transparentar” no es otra cosa sino la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público. Es decir, con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal suele averiguar si su agente le está mintiendo (Guerrero, E., 2007).





En la actualidad, una herramienta que nos auxilia en la medición de la transparencia son los índices de transparencia, que miden el grado de transparencia que los gobernados perciben de sus gobernantes. Sin embargo, medir no es necesariamente evaluar. Establecer una métrica para conocer en qué posición se encuentra un determinado ente público con respecto a un parámetro deseado, nos puede decir sobre su ubicación relativa en dicha métrica, pero no necesariamente implica que podamos conocer los aspectos que influyeron para quedar ubicado en donde está, las medidas que pueda impulsar para mejorar su posición y, sobre todo, no nos dice mucho sobre cómo va a mejorar en un determinado lapso de tiempo.

Es cierto que ahora estamos más informados sobre lo mal o bien que están nuestras instituciones públicas en materia de corrupción o transparencia, pero esto no nos da una mejor posición como sociedad para verificar qué acciones se están poniendo en marcha o incidir en el diseño de las políticas públicas para mejorar esta situación. Los índices hasta ahora se limitan a evidenciar una situación presente con base en alguna clasificación, sea por entidad federativa o por ente público, pero no han logrado mucho más que eso.

En este sentido, Bustillos sostiene que los índices de transparencia ya cumplieron su misión de llamar la atención de la opinión pública, alertándola sobre el grave costo que supone la corrupción y la opacidad. Ahora es momento de que evolucionen y se utilicen como instrumentos

integrales de evaluación, y no únicamente como armas de escándalo mediático o de intercambio político.

Los indicadores deben evolucionar para insertarse en auténticos sistemas de evaluación, permitiendo realmente identificar las áreas de mejora en el cumplimiento de los principios de transparencia y acceso a la información. Es necesario ir más allá de la medición crítica y morbosa, para pasar a la medición propositiva y, sobre todo, corresponsable.

Nadie puede negar que alertar a la opinión pública sobre el problema que implica la falta de transparencia o la corrupción, en sus múltiples modalidades, es una cuestión importante para la vida de cualquier sociedad, pues la democracia se ejerce y valida en la medida en que los ciudadanos tengan la mejor información posible sobre cómo están actuando sus instituciones de gobierno.

Un sobre énfasis en los índices está produciendo consecuencias negativas en términos de focalización en asuntos no necesariamente prioritarios y, sobre todo, fortaleciendo la decepción de la gente que tiene la impresión de que en México ninguna o muy pocas instituciones sirven.

Entender el término de evaluación² como un proceso para identificar las áreas de oportunidad y reunir información para asistir

² En este ensayo se utiliza el término “evaluación” como un proceso cíclico y continuo que va del diagnóstico, a la ponderación, al establecimiento de medidas de mejora y seguimiento a las recomendaciones establecidas, de tal forma que se pueda obtener y proporcionar información útil para encauzar alternativas de decisión.



a la toma de decisiones, nos permite ubicarnos en el camino correcto para incidir realmente en la calidad de transparencia y de las políticas implementadas con el fin de fortalecer los mecanismos de la rendición de cuentas. Dicho en otras palabras, es ver a la evaluación como un proceso integral, de fortalecimiento institucional y no únicamente como una medición de denuncia aislada (Bustillos, 2006).

Un déficit de transparencia puede ser muy costoso, pues diluye la posibilidad de que los sistemas democráticos juzguen y corrijan las políticas gubernamentales. Por ello, es importante la evaluación de la transparencia para su desarrollo constante, pues al existir una mejor evaluación interna del desempeño de las diversas dependencias públicas en los distintos niveles de gobierno, mejoran los flujos de información entre organizaciones gubernamentales, lo que reduce los costos de cooperación, ayuda a erradicar el uso de la información como arma política y es condición necesaria aunque ciertamente no suficiente para superar los problemas de coordinación intergubernamental.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO PIEZA CLAVE DE LA TRANSPARENCIA

Cuando una sociedad ha decidido aceptar a la democracia como su fe fundamental, es elemental que sus ciudadanos conozcan lo que su gobierno hace, ningún gobierno democrático puede sobrevivir sin rendición de cuentas y el postulado básico de la rendición de cuentas es que el pueblo cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno. Únicamente si el pueblo sabe la forma en que su gobierno funciona es que el primero estará cumpliendo con el papel que la democracia le asigna y hacer de ésta una democracia realmente efectiva y participativa (Roberts, A., 2001).

Resulta inútil realizar ejercicios de transparencia sin la participación de los ciudadanos, de otro modo, el esfuerzo se convierte en un vacío de contenido, carente de significado cognitivo. La teoría de la información de R. Jakobson señala que la emisión de un mensaje requiere de la presencia de algo más que el emisor: la presencia del receptor. Ligados, estos papeles son intercambiables. Transmutan de acuerdo con las reglas que rigen el proceso de emisión-recepción del mensaje, donde la interrelación entre emisor y receptor es exigible.

El fenómeno de la continuidad del mensaje está presente en los ejercicios de transparencia y participación ciudadana. La ley establece

que es obligación de las entidades públicas informar acerca de sus acciones y programas. Corresponde a los ciudadanos decodificar los mensajes e interpretarlos. Un proceso de réplica exige el desarrollo de habilidades para establecer áreas de interés en la gestión pública, y así proponer un flujo continuo de comunicación y cooperación entre gobierno y ciudadanos (Millán, 2006).

Aquí, el derecho a la transparencia está sólidamente fundado en los principios básicos de la democracia, el buen gobierno y la participación ciudadana. Según Roberts, la participación ciudadana, para el control gubernamental, no es sólo una posibilidad productiva sino un deber y una responsabilidad. “La tarea de proveer servicios públicos fundamentales que protejan los derechos básicos debe ser encargada a las organizaciones gubernamentales, pero los ciudadanos no pueden evadir su propia responsabilidad de asegurar que estas exigencias funcionen correctamente[...] [Existe] una obligación de monitorear la conducta de las agencias gubernamentales, y se puede justificar el derecho de acceso a la información como un mecanismo para permitir a los ciudadanos cumplir con esta obligación” (Roberts, 2001, p. 15).

Con el surgimiento del Estado administrativo, el vínculo entre la libertad de expresión, la participación ciudadana en los asuntos públicos y la libertad de acceso a la información gubernamental se vuelve aún más importante. Sólo si los ciudadanos cuentan con un acceso a la información en resguardo del gobierno, podremos hablar de ciudadanos plenamente informados y listos para ejercer su derecho

a participar como ciudadanos democráticos. En la era del Estado administrativo, las libertades de expresión y de participación quedan sin mayor significado si éstas carecen de la información concerniente a las mecánicas internas del gobierno; así, transparencia y participación se fortalecen y retroalimentan mutuamente y se requieren unidas para tener mejores resultados.



BENEFICIOS DE UNA CIUDADANÍA INFORMADA

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la participación activa es la relación basada en una sociedad ante la ciudadanía y el gobierno, en la que los ciudadanos se comprometen a participar durante todo el proceso de elaboración de la política pública.

La transparencia es un prerrequisito del debate público y la participación que, en respuesta, puede llevar a solicitar mayor información. Al contrario de lo que supondrían los argumentos en pro de prácticas mucho más opacas de gobierno, los beneficios que aporta la transparencia son múltiples:

- El involucramiento de actores externos al poder ejecutivo puede mejorar las decisiones de políticas públicas y de la distribución de recursos, proponiendo diferentes perspectivas que añadan profundidad a los debates presupuestarios. Tal participación se fortalece por el contacto que los legisladores y la sociedad civil organizada tienen en comunidades y grupos específicos de la población.
- Con la transparencia mejora la rendición de cuentas, pues los medios de comunicación, la sociedad civil y el público estarán mejor capacitados para obligar al ejecutivo a rendir cuentas si



tienen información sobre sus políticas, prácticas y gasto. En este sentido, es probable que los funcionarios públicos actúen con mayor responsabilidad si sus decisiones están abiertas al escrutinio público. Obligar a la rendición de cuentas de los gobiernos puede ser un contrapeso a la corrupción y a la usurpación de funciones.

- Un mayor nivel de transparencia y acceso a la información clara, oportuna y veraz causa mayor confianza en el gobierno, además de generar un compromiso por la negociación y el intercambio, donde los grupos sociales acepten los costos y beneficios que acarrearán las políticas. La transparencia, como tal, puede construir cohesión social: si la ciudadanía comprende las decisiones del gobierno y sus razones, se incrementa la legitimidad del ejercicio del gasto público, así como la necesidad de asegurar mayores ingresos.
- La transparencia permite la identificación oportuna de las debilidades y fortalezas de las políticas públicas, promoviendo así reformas necesarias. La transparencia, por ejemplo, contribuye a la estabilidad fiscal y macroeconómica al prevenir el desarrollo de una crisis en secreto, motivando ajustes paulatinos a lo largo del tiempo (Hofbauer, 2005, pp. 41-42).

En la transparencia, como se ve, es clave la participación ciudadana como parte del engranaje para que ésta funcione mejor, ya que abre la oportunidad de acelerar el paso para transitar de una estabilidad rígida, basada en la jerarquía, hacia una más flexible,

basada en instituciones renovadas y en la confianza entre sociedad y gobierno.

En razón de lo anterior, el planteamiento central de este documento reside en que nada podrá lograrse sin renovar el pacto social a partir tanto de la transparencia y de la mejor rendición de cuentas, como de la más eficaz coordinación entre poderes, de la mayor participación ciudadana y de procedimientos más democráticos.

El objetivo de revelar información por parte del gobierno es construir y mantener la confianza necesaria para la interacción social, confianza que requiere del acceso a la información y del diálogo entre el gobierno y la sociedad. Sin embargo, considerar y tener una sociedad participativa implica un proceso de transformación, en mayor o menor medida (según el caso), y el reacomodo de las estructuras de poder gubernamental, lo que conducirá a la búsqueda de esquemas más abiertos y participativos.

Las mismas reformas administrativas de un gobierno preocupado por procesos al final de los cuales se encuentran usuarios cuya opinión se ha vuelto cada vez más relevante, han llevado a la apertura de nuevos canales para el flujo de información de la sociedad hacia el gobierno. El tratamiento de los diversos problemas públicos comienza a dejar de concebirse como resultado de la acción unilateral del gobierno, y se acepta cada vez más como resultado de un proceso de colaboración y de interacción constante entre el gobierno y la sociedad. Este cambio desdibuja las fronteras entre lo público y lo privado, obligando a la



realización de algunos ajustes en la división del trabajo tradicional que supone el pacto de gobernabilidad.

Si antes la sociedad era un receptor pasivo de los resultados que producían las políticas públicas, ahora está dispuesta a opinar en el diseño de las políticas y, sobre todo, a supervisar y evaluar las acciones del gobierno. Para que esta colaboración sea fructífera es necesario que la sociedad cuente con información ordenada, precisa y verdadera sobre el estado de los asuntos públicos.

En este clima de intercambio constante es evidente la necesidad de contar con mecanismos para recabar, clasificar y almacenar información de calidad al interior del gobierno, no sólo para dar respuesta a las exigencias de una sociedad organizada que se interese por evaluar y conocer el desempeño gubernamental, sino también para aumentar la capacidad de respuesta de los gobiernos ante situaciones en las que los problemas superan a las soluciones tradicionales. En estas circunstancias, la información se vuelve un recurso crucial para una adecuada definición de los asuntos que deben constituir la agenda del gobierno (Vergara, 2005, pp. 35-37).

VISIÓN DEL PODER DEMOCRÁTICO

Los cambios organizacionales recientes –el cambio de estructuras funcionales por procesos con usuarios sociales claramente identificados– que han experimentado los gobiernos del mundo apuntan hacia una nueva relación entre sociedad y Estado.

Este nuevo esquema de negociación y diálogo entre gobierno y sociedad, así como los flujos de información entre ambos, están transformando el significado de la acción de gobernar, haciéndolo evolucionar hacia una definición de gobierno como un proceso conjunto entre Estado y sociedad, más que como la actividad de una estructura administrativa separada de la sociedad. Este proceso nos permite valorar la inclusión e influencia de la sociedad dentro del ámbito gubernamental, pues el resultado final será producto de un orden negociado entre todos los actores, gubernamentales o no, que participan en el proceso de producir gobierno. En este sentido, la capacidad de gobernar ahora sólo es medible a partir de considerar todo el conjunto de instituciones y relaciones involucradas en el proceso de gobernar, así como de la contribución de la propia sociedad a la tarea de gobernar.

Esta evolución de estructuras de gobierno hacia procesos de gobierno ha suscitado el desarrollo de un nuevo esquema analítico

conocido como “gobernanza”. Los politólogos Jon Pierre y Guy Peters definen la gobernanza como un proceso de interacción entre el sistema de gobierno y su entorno, cuya intensidad da cuenta del grado de coherencia política en una compleja red de instituciones, actores e intereses (Vergara, 2005).

La gobernanza destaca las transformaciones del gobierno y las adaptaciones que ha tenido que sufrir para garantizar la consecución de intereses colectivos bajo condiciones internas y externas de presión. Pensar en términos de gobernanza nos ayuda a pensar nuevas prácticas administrativas para dirigir a una sociedad y alcanzar metas colectivas, suplantando parcialmente las estructuras jerárquicas de gobierno por esquemas de gestión más dinámicos y de participación social continua, dentro de un contexto en el que los ciudadanos tengan la capacidad de vigilar el desempeño de los funcionarios e incidir así en los procesos y rutinas de las organizaciones públicas.

El éxito o fracaso de la actuación del gobierno depende cada vez más del involucramiento de otro tipo de actores, ya sea como fuentes de legitimación, proveedores de información o apoyos para la instrumentación de las políticas públicas. Es decir, las posibilidades de que una acción de gobierno sea exitosa e incida positivamente dentro de la sociedad son mayores si las razones para dicha acción son conocidas por el público, su diseño es claro en sus objetivos y su ejecución se considera necesaria y benéfica. Los ciudadanos involucrados estarán más dispuestos a colaborar si conocen el proceso de decisión que originó determinada política;

además, si conocen el objetivo que se persigue con dicha acción, tendrán más elementos para cooperar, sobre todo si saben que el beneficio, personal y colectivo, será mayor al costo individual que les representa rechazarla.

La asunción de las labores de vigilancia por parte de la sociedad ayuda a desregular procesos y disminuir los costos de vigilancia de las organizaciones públicas. Contar con un vigilante externo le permite al gobierno controlar y coordinar mejor las acciones de diversas dependencias, ya que los funcionarios públicos, al saberse expuestos al escrutinio, evitan desviar sus acciones de la encomienda original. Así, la sociedad ayuda a que se cumplan los objetivos y misión de las distintas organizaciones gubernamentales. El éxito de estas acciones radica en la relevancia de la información obtenida por la sociedad, de manera que ésta puede ser usada tanto para sancionar a los funcionarios públicos que incurran en conductas irregulares o ineficientes, como para premiar a aquellos que realmente sirvan al interés colectivo. El efecto multiplicador causado por todos los funcionarios ocupados en la consecución de los objetivos de su organización aumentará el grado de desempeño del gobierno en su conjunto, dotándolo además de una mayor información sobre la calidad de sus servicios y las necesidades de los ciudadanos (Vergara, 2005).

La transparencia, en este caso, responde a una etapa del desarrollo político relacionada con el grado de madurez ciudadana y el aumento de la responsabilidad por parte de los políticos y administradores del Estado de Derecho. Denota cómo el fundamento público del poder



dado por la constitucionalidad y las normas de derecho positivo, es conocido por las esferas públicas de la sociedad, para generar un ambiente de confianza.

En la democracia es fundamental que el poder público sea objeto de monitoreo y seguimiento tomando en cuenta su radio de acción, los recursos que utiliza y las normas que tiene que cumplir para producir resultados que se traduzcan en beneficios colectivos. Con ello, se avanza en el fortalecimiento de su legitimidad, desde el momento en el que los ciudadanos pueden y deben ejercer control sobre él para evitar que se sobreponga a los espacios públicos de la sociedad. Sólo así es posible que el poder no se desborde ni desgaste. La eficacia del poder atiende el principio de utilizar decisiones, información y recursos para alimentar la funcionalidad de la democracia con objeto de que tenga resultados crecientes en materia de gestión pública.

Cuando el poder es vigilado, evaluado y controlado por los ciudadanos significa que es más público, y en esa medida la relación política entre gobernantes y gobernados es más vigorosa porque se instituyen relaciones de confianza que acrecientan la vitalidad de las normas democráticas. La transparencia no debe ubicarse en sí misma, sino de frente a la relación de los gobernantes y los gobernados, los cuales son la base del poder formal y efectivo que da vida a las decisiones, los procesos, las acciones y los resultados en materia de gobierno.

La transparencia no alude a un asunto más del poder, sino al hecho de que la democracia es impensable sin la apertura y publicidad

tanto de sus estructuras como de los sistemas de operación que lo acreditan. En la lógica de la apertura y la publicidad, el poder se desenvuelve sobre la base de requisitos que son básicos en su operación y resultados para que la democracia sea entendida como una práctica de gobierno y un método que permite a los ciudadanos conocer y participar en los asuntos de interés común con base en la participación y la representación política, que son la fórmula para que los propios ciudadanos sean actores en la construcción de las decisiones públicas.

En este sentido, la transparencia es una práctica del poder democrático que se orienta a establecer nuevas relaciones entre los gobernantes y los gobernados para que la información público-gubernamental sea conocida a través de la interacción de las oficinas administrativas, oficinas gubernamentales y el público ciudadano. En efecto, en las democracias, el nexo gobernantes-gobernados se finca en fórmulas que permitan la construcción de la confianza en un ambiente de credibilidad que debe cuidarse en todo momento para favorecer tanto el desarrollo de la iniciativa individual como de la acción colectiva. Por ello, la transparencia es una política pública que germina y se desarrolla con base en elementos institucionales que apuntan por la vigencia de los sistemas de comunicación y aceptación para que el ejercicio del poder tenga mayores elementos de legitimidad (Uvalle, 2008).

En este contexto la transparencia, como herramienta administrativa, es estratégica para el ejercicio del gobierno, ya que no sólo responde a las demandas de acceso a la información por parte de la sociedad, sino

que además le facilita la oportunidad de desempeñar un papel más activo tanto en la toma de decisiones, como en la vigilancia de los actos de autoridad y la supervisión del buen uso de los recursos públicos.

La transparencia no implica rendir cuentas a sujetos específicos, sino más bien sugiere un sistema que ponga la información a disposición de aquellos que quieran consultarla para que cualquier ciudadano pueda detectar posibles irregularidades en el desempeño del gobierno y exigir una mejor rendición de cuentas. En un proceso de gobernanza, la disposición de la sociedad que acepta contribuir a ser gobernada es tan importante como la capacidad del gobierno para dirigirla. Por lo tanto, la pertinencia de la estrategia de transparencia está determinada no sólo por la convicción de que es útil en el tratamiento de cierto tipo de problemas, sino también por la existencia de las condiciones y los insumos que se requieren para producirla.

Para producir transparencia dentro de las organizaciones públicas, algunos de los insumos necesarios son la disposición y clasificación adecuada, actualización, calidad, claridad y utilidad de la información. En el caso de la sociedad, los insumos requeridos son el interés por consultar la información que las organizaciones gubernamentales publican y el buen uso que se le dé a la información obtenida, tratando de emitir juicios objetivos sobre los procesos de decisión a los que se les dé seguimiento y exigiendo el esclarecimiento de las acciones en las que se sospechen inconsistencias. Así, el éxito de la aplicación de la transparencia como instrumento de mejora de la administración pública depende de la interacción

constante entre sociedad y gobierno que el esquema de gobernanza supone, como si juntos conformaran una maquinaria de engranes que, para operar, precisan de su funcionamiento sincronizado, pues si uno dejara de girar, tornaría inútil el movimiento del otro. Esto significa que todo esfuerzo por transparentar las paredes del gobierno sería inútil si no hay espectadores afuera que se interesen por ver lo que sucede en el interior; y viceversa, el interés de la sociedad por vigilar las acciones de su gobierno sería frustrado si no existiera información disponible o si dicha información no fuera la adecuada (Vergara, 2005, pp. 40-41).



¿CÓMO HACER QUE LA TRANSPARENCIA FUNCIONE?

No existe una correlación directa e inmediata entre la promulgación de un nuevo marco normativo y la modificación del comportamiento de los individuos en sus actividades cotidianas dentro de una organización; quien pretenda que esto en realidad suceda es porque ignora la complejidad de los procesos sociales.

Lograr que una sociedad sea democrática, transparente y participativa es una tarea compleja (mas no imposible) y de arduo trabajo, más aún en un país como México donde abunda la desconfianza.

Para lograr que la transparencia funcione en un ámbito democrático es indispensable reestructurar nuestras instituciones, nuestra sociedad y nuestras costumbres, pues la evolución de un país responde a los requerimientos de las relaciones sociales.

La racionalidad técnica de la transparencia es una dimensión de complejidad reciente porque alude a cómo organizarla y hacerla efectiva en la vida asociada sobre la base de lo que es y significa la democracia contemporánea. La concepción valorativa dada por su naturaleza ética y política, tiene que concretarse en sistemas de gestión que se sustenten en actividades, operaciones y acciones que favorezcan su funcionalidad

en un esquema de racionalidades múltiples, producto de lo público de la sociedad organizada, lo público del gobierno y la información público-gubernamental.

La transparencia organizada en instituciones y prácticas de organización es el reto mayor que enfrentan los gobiernos, los pasos siguientes consisten en crear el ambiente organizativo que es fundamental en la relación efectiva de los medios con los fines.

Se tiene que evitar la incertidumbre o la confusión en los sistemas aplicados. Los elementos tienen que dar cuenta de que se exigen habilidades y destrezas, valores cognitivos que orienten su funcionalidad a través de disposiciones formales. El diseño se entiende como el modo en que una idea, un plan o proyecto, una vez enunciados y aceptados, ingresen al universo de los valores, procesos y prácticas de las organizaciones para que sean éstas las encargadas de traducirlos en acciones específicas.

La democracia, como un sistema de instituciones, tiene que funcionar visualizando a dos actores centrales en los procesos institucionales: los gobernantes y los gobernados. En este caso, estos actores dan sentido y finalidad al mundo de las instituciones, pero lo medular en este punto, es que los valores y prácticas de la democracia tengan cauces de organización que garanticen la congruencia entre unos y otros (Uvalle, 2008). En una palabra, ¿cuándo se reconocerá que el problema es socializar las técnicas y no tecnificar a la sociedad? (Tedesco, 2009, pp. 48-49).

UNA SOCIEDAD MÁS INTERESADA EN LOS ASUNTOS PÚBLICOS

El modelo de gestión pública del gobierno mexicano, hasta los años ochenta, contempló de manera difusa la participación de la sociedad para la rendición de cuentas a través de formas tradicionales de representación del corporativismo característico del régimen mexicano: sindicatos, organizaciones campesinas y organismos empresariales, así como nuevos actores que nacieron de la apertura de los años anteriores, como los movimientos urbano-populares e indígenas.

En la siguiente década se presentó una robusta demanda y consolidación de la participación social en los asuntos públicos, una tendencia hacia la ciudadanización de instituciones, y el surgimiento de un gran número de iniciativas civiles. Este proceso culminó en la institucionalización de formas de participación, en leyes y disposiciones administrativas, así como en el reconocimiento de los derechos ciudadanos en una sociedad democrática. Incorporar la “voz ciudadana” en los programas de modernización administrativa y de combate a la corrupción, corrió en paralelo a la demanda de apertura de las instituciones públicas con el objetivo de exigir rendición de cuentas y transparencia (Yáñez, 2008).



Así como no fue la imprenta la que determinó la democratización de la lectura, sino la necesidad social de democratizar la cultura lo que explica la invención de la imprenta, lo mismo puede decirse de las leyes de acceso a la información: no son ellas las que comenzaron a exigir transparencia sino a la inversa, fue un comienzo de mayor exigencia de la transparencia lo que explica el surgimiento y la expansión de dichas leyes (Tedesco, 2009).

EL CIUDADANO COMO PARTE DE LA TRANSPARENCIA

En México se reconoció el derecho a la información formalmente en la Constitución en 1977, pero las primeras herramientas que permitieron ejercerlo se establecieron en 2002, cuando el congreso aprobó, en forma unánime, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG). Esto condujo a la creación de una nueva dependencia federal: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y posteriormente, a nivel local, se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

En términos institucionales, el derecho a saber promueve la transparencia por medio de dos estrategias distintas. La primera tiene que ver con la divulgación obligatoria de cierto tipo de información gubernamental. La segunda estrategia, en cambio, requiere que la misma ciudadanía tome la iniciativa, cursando solicitudes de información específicas (Fox, 2007). Este punto es relevante, pues transparencia es también una ciudadanía sensible, responsable y participativa, que en el conocimiento de sus derechos y obligaciones colabora en el fomento a la integridad y combate a la corrupción.

Sin embargo, la participación democrática a la que se refiere la LFTAIPEG requiere de una ciudadanía informada; y para que la ciudadanía

pueda ejercer sus derechos como participantes en una democracia, necesita disponer de información confiable sobre el funcionamiento de su gobierno. En este caso, lo fundamental ya no está solamente en el derecho de pedir información específica, sino en la fuerza otorgada a los ciudadanos para exigir que los gobernantes cumplan con las obligaciones que han adquirido (Merino, 2005).

Cabe señalar que, en la práctica, un mayor acceso a la información pública no implica que ésta definitivamente fluya a los beneficiarios de los distintos programas. En México, el nivel de participación es bajo, por lo que se requiere interesar y hacer participar al ciudadano para que los recursos se aprovechen bien y se obtengan resultados favorables y con ello desarrollar la cultura de participación ciudadana.

Con este fin, es necesario relacionar el caudal de información gubernamental con las necesidades del ciudadano, para que éste pueda tomar buenas decisiones con respecto a su gobierno. Si el ciudadano, en su quehacer cotidiano, no encuentra utilidad a la transparencia, poco se interesará en ella.

La transparencia, por sí misma, no genera confianza, son sus resultados los que ayudan a establecer un vínculo de seguridad con el gobierno. De ahí que sea importante que ciudadanos y gobierno juntos construyan una administración pública más eficaz. Ambos deben buscar y explorar caminos innovadores y creativos para resolver las demandas de hoy y las del futuro (Paz, 2008).

CALIDAD EN LA INFORMACIÓN

Por estos motivos, del acto de gobernar surgen retos que es necesario atender. Lejos de un ejercicio burocrático de control de gestión, las obligaciones devienen en la oportunidad de erigir nuevas formas de cooperación entre el Estado y la sociedad civil.

Sin información útil en los portales de transparencia, la rendición de cuentas carece de sentido, las respuestas parecen indirectas y permanecen bajo la sospecha de simular obligaciones.

Quienes intervienen en los procesos de transparencia y rendición de cuentas tienen la obligación de conservar la calidad de los contenidos que difunden en dichos portales, tarea difícil si se considera que a 2010, son alrededor de 240 entes públicos obligados a nivel federal y 146 en el DF; y que el interesado desconoce los criterios empleados para agrupar la información en áreas comunes de trabajo, o de prestación de servicios. Estamos ante la disyuntiva de vigilar el cumplimiento de la ley sacrificando la disposición y la paciencia de las personas en el ejercicio de sus derechos.

Los principios de la transparencia deben ser incluidos en la Constitución Política de nuestro país, definidos en su sentido y



asociados a una figura de estándares mínimos de transparencia, de modo que los trabajos de integración y concertación en los tres niveles de gobierno sean articulados con fundamentos válidos. Deben incluirse los relacionados con las obligaciones de transparencia, la ausencia de la justificación o motivo para acceder a la información pública, la determinación de las fuentes de información, así como el registro de las erogaciones efectuadas y las metas cuantitativas y cualitativas alcanzadas. Si es justificable la pretensión de aplicar los principios de transparencia en todos sus ámbitos y niveles, la reforma de los preceptos constitucionales en materia de información también lo es. Sólo así será posible invitar a los interesados a participar en los procesos de gestión pública sin frustrar sus expectativas de cooperación en temáticas que, al día de hoy, permanecen fragmentadas.

La información debe guardar un mínimo de calidad evitando su entrega parcial, la declaración de su inexistencia o de su acceso restringido sin fundar o motivar la resolución adoptada. Estos problemas de actitud serían solucionados mediante la capacitación del personal que atiende estas responsabilidades (Millán, 2006, pp. 279-281).

¿A QUIÉN NOS DIRIGIMOS?

La promoción de una cultura de transparencia implica también una serie de cambios en la sociedad civil, procurando que el derecho a saber se difunda horizontalmente como parte de una noción más amplia: el derecho a tener derechos.

Los cambios en la cultura de la transparencia hacia el interior de la sociedad civil implican no sólo nuevas expectativas, sino también nuevas prácticas. En este sentido, para ejercer efectivamente el derecho a la información hay que invertir significativamente en aprendizaje, lo cual incluye tanto aspectos técnicos (cómo hacer una solicitud) como aspectos estratégicos (qué información solicitar) (Fox, 2007).

El acceso a la información sigue siendo el privilegio de pocos: de aquellos que tienen la fortuna de estudiar y comprender, entre otras cosas, cómo se construye un presupuesto público. En cambio, quienes no tienen acceso a Internet o viven en comunidades rurales, sobre todo aquellas de difícil acceso y con alarmantes niveles de marginación, no sólo no están usando esta nueva información, mucha de la cual puede encontrarse en línea, sino que muy probablemente ignoran que tienen derecho a exigirle cuentas al gobierno (Bracho, 2007).

Es decir, la forma en que se estructura la información está muy alejada del lenguaje del ciudadano. Por ejemplo, para enviar una solicitud debemos saber a quién dirigirnos, de lo contrario será rechazada, y estar familiarizado con la dependencia y su organización interna. De igual manera, comprender la información sobre los sueldos de los funcionarios es una proeza, a menos que se haya trabajado en el gobierno o tenga ciertas habilidades y conocimientos; de otra forma, el ciudadano común difícilmente podrá analizar, comparar y cotejar dichos datos.

Para no ahuyentar al usuario con consultas complicadas, podría crearse en el DF una coordinación metropolitana en materia de transparencia, de diseño accesible, con una adecuada organización temática de contenidos, que establezca nexos, no ligas, hacia cada entidad pública integrada de acuerdo con los programas sectoriales y por cada nivel de actuación, pero con la finalidad de comparar los esfuerzos y tareas realizadas en cada uno de ellos (Millán, 2006, pp. 280-281).

La información ya está disponible, pero se tiene que traducir en un lenguaje accesible y proporcionar mecanismos fáciles e inteligentes para que el ciudadano los explote de diferentes formas.

Los contenidos locales de información pública deben estar regidos por el principio de máxima publicidad mediante procedimientos ágiles, sencillos y a costo mínimo, sin renunciar a la exigencia de que los servidores públicos informen y justifiquen –de acuerdo con sus responsabilidades, facultades y obligaciones– acerca

de la gestión pública bajo su responsabilidad, en un marco jurídico consistente, cuya aplicación tendrá que ser vigilada en forma inexorable por un órgano autónomo que promueva la apertura de los asuntos públicos y resuelva las controversias derivadas de la aplicación de la ley.



CONCLUSIONES

Juan Pablo Guerrero menciona que la transparencia, incluso como fenómeno de estudio, no puede abordarse como un fin en sí mismo, sino como un medio más de la relación entre el Estado y la sociedad. En última instancia, lo que se busca es el bienestar de la sociedad.

A menudo se entiende a la transparencia como un aparador limpio y sin cortinas que de forma hermética exhibe los asuntos públicos. Sin embargo, la imagen más adecuada debería ser no la de vidrios limpios, sino la de ventanas abiertas. Ello, además de aumentar la cantidad de información disponible, robustecería su calidad en función del acceso a otras variables que permitieran comprender esta información de la mejor manera. La transparencia debe servir para el combate de la ilegalidad, la ineficiencia y la corrupción; por eso, la voluntad por transparentar el quehacer público siempre debe de ir acompañada de una actitud proactiva por parte de los servidores públicos. La transparencia debe incorporar un esfuerzo por parte de las autoridades no sólo para no ocultar, sino también para ofrecer y, en muchos casos, traducir esa misma información con objeto de que los ciudadanos tengan los suficientes elementos de juicio para evaluar el desempeño público e institucional (Sandoval, 2007).



Hasta ahora han sido atendidos aspectos elementales, como la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y sus reformas, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, la expedición de reglamentos, etc., avances importantes, sin duda, que constituyen un punto de partida hacia tareas más complejas para hacer de la transparencia un ejercicio arraigado en el quehacer común de la ciudadanía. Los progresos son evidentes, pero no son suficientes.

Un marco normativo adquiere una nueva significación si los procesos de transparencia y acceso a la información son apropiados por los ciudadanos y si fortalecen la confianza ciudadana en la eficacia de los primeros. Operar mecanismos eficientes de cooperación entre gobernantes y gobernados genera áreas de confianza en las instituciones y en sus programas, lo que constituye una buena alternativa para aumentar el capital social. Sin ejercicios efectivos de transparencia, estas acciones carecen de motivos para propiciar su andamiaje.

Es decir, cimentar relaciones de confianza y cooperación en la producción de bienes y servicios significa ir más allá de la promulgación de leyes que auspicien la participación ciudadana. Es necesario habilitar estructuras de integración y participación social para impulsar proyectos cuyo fin sea construir un espíritu de confianza, cooperación y credibilidad en las instituciones del gobierno. La atención de las demandas ciudadanas de participación requiere de la adecuación de los programas hasta hoy adoptados. Se debe promover una intervención

de la sociedad que valore alternativas diferentes a la de utilizar la presión social como mecanismo para hacer valer las demandas.

Por otro lado, la idea del ejercicio de la transparencia conlleva características obligatorias para la parte gobernante: máxima publicidad de los actos de gobierno, responsabilidad y ética en su ejercicio, información pública que reúna los atributos señalados, así como estrategias que premien la inclusión de la parte gobernada. Sin embargo, estas obligaciones no serán más que simples aspiraciones si no se desarrollan capacidades informativas accesibles a las partes que intervienen en la acción de gobernar (Millán, 2006, pp. 276-284).

De este modo el acceso a la información público-gubernamental depende fundamentalmente de la manera en que se arreglan, para fines de operación, los valores, los intereses, las estructuras, los requisitos, las restricciones y las decisiones que originan la cadena de acciones que relacionan al gobierno con los ciudadanos. La confianza que se espera produzca la transparencia no depende sólo de las normas que la sustentan, sino del modo en que se acredita en la vida pública y, en este caso, tanto el diseño como la operación de los sistemas de gestión juegan un papel clave para que el derecho a la información sea ordenado a través de respuestas técnicas y tecnológicas para ventaja del público ciudadano.

La transparencia es un valor, una práctica y una propuesta de las sociedades democráticas y su arreglo institucional comprende, al mismo tiempo, el esquema de organización y regulación que debe materializarla. La compatibilidad entre el mundo de las instituciones y



el de las organizaciones es el reto a encarar para que sea parte medular en el funcionamiento de las democracias. La regulación, por su parte, se origina con las normas escritas, pero se ordena y concreta con el concurso de las organizaciones, lo que implica que el verdadero mundo de la transparencia se desarrolle dentro de éstas con sus recursos técnicos y que la confianza, como valor intangible, se genere en la relación que existe entre los ciudadanos y el gobierno; se obliga, en consecuencia, a una alerta constante para evitar que el procedimiento técnico y burocrático se imponga a los procesos públicos y democráticos (Uvalle, 2008, p. 169).

Todos estos cambios estructurales deben estar acordes con las exigencias de una ciudadanía más enterada y participativa que espera, de la vida democrática, los rendimientos aceptables de un buen gobierno y rendición de cuentas, lo que implica respuestas más efectivas y expeditas en cuanto a la formulación de la agenda, así como en la implementación y evaluación de las políticas públicas.

La transparencia debe ser un compromiso serio y de largo alcance, debe cubrir la revisión de marcos regulatorios y el fortalecimiento de instituciones; por ello, la transparencia requiere de cambios de actitud en los funcionarios del gobierno, voluntad política, y el afianzamiento de una nueva cultura de la transparencia y rendición de cuentas en nuestros políticos, funcionarios y servidores públicos, pues son tareas nuevas no remuneradas que pueden generar riesgos profesionales.

Para conformar estas capacidades, los esfuerzos deben producir programas de capacitación en los servidores públicos y en los

ciudadanos para que los primeros adquieran conciencia de sus obligaciones, convencidos de la importancia que tiene evaluar la gestión pública. En cuanto a los ciudadanos, se debe propiciar una capacitación orientada a mejorar sus capacidades de discernimiento. El ciudadano tiene la prerrogativa de informarse para evaluar las obras y acciones de gobierno, así como controlar su ejecución y operación; tareas que afectan el presente y evalúan el pasado de la gestión pública. Una tarea queda pendiente hacia el futuro: participar en los procesos de planeación estratégica, aportando ideas y experiencias.

En un mediano plazo se debe incentivar la construcción de proyectos autogestivos de información, orientados a generar propuestas en los grupos organizados de participación civil, en las cúpulas empresariales, en institutos especializados, en instituciones educativas o de divulgación científica o cultural, públicas o privadas. Incrementar la participación ciudadana insta la idea de establecer un programa de atención a un *ciudadano nuevo*, competente en la tarea de apropiarse de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) y de sus herramientas, así como propiciar la rendición de cuentas en los entes de gobierno, lejos del estímulo que representa su participación en las viejas relaciones de clientela establecidas en la dupla gobernantes-gobernados (Millán, 2006).

Lo medular en la transparencia es que se convierta en un medio que posibilita que la vida comunitaria se desarrolle sobre la base de la eficacia institucional y el reconocimiento político de los ciudadanos hacia las autoridades y el orden político democrático. Es importante



que la transparencia sea entendida como una política que acerca a los gobernantes con los gobernados, evitando que la sociedad y el Estado tengan distancias infranqueables, al tiempo que contribuye a que el ejercicio del poder se oriente más por la racionalidad pública que por la instrumental, dado que ésta responde a una visión estrecha de lo que significa la democracia entendida como un modo de vida organizado en diversas instituciones, es decir, en diversas reglas del juego que regulan la conducta e interacción de los ciudadanos y la autoridad constituida.

El gobierno de las instituciones refleja el desarrollo de las comunidades políticas para que el poder público sea entendido como el poder de los ciudadanos y no como el poder de los aparatos burocráticos.

Hay que evitar, en consecuencia, que la burocratización y la falta de transparencia sean elementos corrosivos que alteren los fines públicos de la Administración Pública. Cuando lo público de la Administración Pública se diluye, se corre el riesgo de que el aparato del Estado prevalezca sobre los ciudadanos, dando paso a situaciones que vulneren beneficios, derechos y oportunidades de realización. Lo público de la Administración Pública fincado en la transparencia, es un dique para que el aparato del Estado sea subordinado a los fines de la legalidad y publicidad para ventaja de la sociedad civil y de las organizaciones ciudadanas.

La transparencia debe arraigarse como un tipo de cultura que estimula la credibilidad en el sentido público para que la

Administración Pública sea entendida como una institución que apoya y protege a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos. En este caso, el derecho a la información que es el punto de partida para la política de transparencia, debe estar alejado de la desconfianza para que sea posible la existencia de sociedades abiertas y plurales que son propias de los sistemas democráticos. La transparencia responde al poder democrático, a los gobiernos responsables, y a una vida ciudadana activa que tiene interés en la conducción de los asuntos colectivos.

Es común la idea de qué tan lamentable es que no se conceda un acceso libre a la información pública, como lo es también aportar información que carece de contenidos. Es por esto que la transparencia debe estar libre de una opacidad que disimula adquirir la condición de traslúcida, pero que tiene un segundo fondo cuyo contenido carece de las facultades buscadas. Aquí resalta la importancia de asesorar la construcción de las páginas de Internet de los sujetos obligados por la LTAIPDF.

El objetivo es otorgar uniformidad y calidad en la información, como procedimientos simples y efectivos de acceso. Es indispensable trabajar en diferentes líneas de acción que deberán estar orientadas a mejorar la calidad y comprensión de la información pública, organizando sus contenidos bajo la óptica de los usuarios, con un lenguaje ciudadano, y no bajo una perspectiva técnico-burocrática de desorden y fragmentación. El desarrollo de un clima de mutua confianza tendrá lugar si los actores sociales son capaces de desplegar

medios y espacios informativos homogéneos, competentes en la generación de un conocimiento común. Sólo así será posible concebir al ciudadano nuevo, proclive a identificarse con los principios de la democracia.

Aquí cabe una última reflexión. En el interior de la dupla Estado-sociedad existen otros factores que sujetan la relación al quehacer individual y social de los actores: la posición moral que adopten en el intercambio, así como la concepción que tengan acerca del bien de la sociedad. Observar una conducta adecuada en los procesos de transparencia implica tener la convicción de hacer las cosas bien. Ciertos principios deben ser comunes en las personas a efecto de ser equiparadas. Estos son, entre otros, los derechos humanos, las garantías individuales, o el derecho de acceso a la información (Millán, 2006).

Aunque todavía estamos en el inicio del proceso de transformación, nuestro esquema de gobierno se parece cada vez más a un proceso de gobernanza que involucra un flujo de intercambios y negociaciones más equitativo entre el gobierno y la sociedad. Para evitar la asimetría de la información entre gobernados y gobernantes es necesario encontrar un punto de equilibrio, es decir, buscar igualar, o al menos acercar, los intereses de estos últimos dos actores. Si el origen del problema es la diferencia entre los intereses del gobernante y el gobernado, entonces el problema desaparece si ambos tienen los mismos intereses y persiguen los mismos objetivos. Dicho técnicamente, si ambos actores tuvieran la misma función de utilidad, el comportamiento del gobernado se

ajustaría a los términos del contrato establecido por el gobernante y viceversa.

Dentro de este proceso, la transparencia es una estrategia de ejercicio del gobierno adecuada a esta lógica de negociaciones e intercambios de información, pues su utilización nos proporciona mayores beneficios que la imposición de medidas unilaterales o de una toma de decisiones gubernamentales “a puerta cerrada”. Recordemos, finalmente, que la información es uno de los recursos más poderosos que puede tener la sociedad, pues más información es sinónimo de una mayor capacidad de acción, de argumentos más fuertes y de mejores instrumentos para criticar, proponer o mejorar las acciones del gobierno que definen el rumbo de nuestra vida pública.

No obstante las ventajas anteriores, no debemos olvidar que la incorporación de la transparencia a las rutinas y procedimientos del gobierno y sus diversas dependencias es un proceso que tendrá costos y tomará tiempo. La inversión en la transparencia da resultados en el mediano y largo plazos. La creación del marco legal y normativo de la transparencia es sólo un primer paso pues, como en todo cambio organizacional, habrá que tener paciencia y habilidad para encauzarlo hacia los resultados deseados.

En todo caso la inversión vale la pena, un gobierno más transparente será también un gobierno más eficaz, más receptivo y más cercano a la sociedad (Vergara, 2005).

Por ello, quienes trabajamos, estudiamos, criticamos y vivimos el ejercicio de la transparencia y el derecho de acceso a la información en



México debemos comprometernos a reconocer los avances, identificar los retrocesos y, lo más importante, analizar las vías que permitan la mejora de la legislación y las instituciones. Hace falta que el diálogo sobre esta materia se difunda y multiplique no sólo entre políticos e intelectuales interesados, sino entre la población en su conjunto, pues a medida que aumenta la exigencia de transparencia disminuye la tolerancia ante la hipocresía, lo que fomenta el debate informado y la retroalimentación sobre el funcionamiento del gobierno y sus implicaciones sobre diversos grupos sociales; por último (aunque esto no ha ocurrido plenamente en México), sienta las bases para realizar un consenso social para la construcción duradera de una comunidad.

A pesar de las fuerzas que tratan de obstaculizar este avance democrático, la transparencia y la rendición de cuentas en la nación llegaron para quedarse, y constituyen ya, un patrimonio irreversible de la ciudadanía mexicana (Morgan, 2008).

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John, “La ley de acceso a la información pública mexicana en perspectiva internacional”, en Fox, J., *Derecho a saber [balance y perspectivas cívicas]*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2007.
- Ackerman, John e Irma Sandoval, “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 7, IFAI, México, 2005.
- Bracho, Teresa y Arcelia Martínez, “Transparencia, participación social y rendición de cuentas en el sistema educativo”, en Fox, J., *Derecho a saber [balance y perspectivas cívicas]*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2007.
- Bustillos, Jorge y Arturo del Castillo, “Evaluando la transparencia. Retos para un sistema integral de evaluación en transparencia pública”, en Guerrero, Salvador (coord.), *Claroscuros de la transparencia en el DF. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México, InfoDF-CDHDF, 2006.
- Cabrero, Enrique, “Presentación”, en Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, 2a. ed., México, IFAI, 2005.
- Fox, Jonathan y Libby Haight, “Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica”, en Fox, J., *Derecho a saber [balance y perspectivas cívicas]*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2007.
- Garzón, Ernesto, “Lo íntimo, lo privado y lo público”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 6, México, IFAI, 2005.
- González, Bernardo, “Transparencia integral para el reposicionamiento de la deuda pública: criterios, áreas y retos para México”, en *Serie Cultura de la Rendición de Cuentas*, núm. 7, México, ASF/Color, 2004.

- Guerrero, Eduardo, “Libros, autores e ideas para abrir una discusión”, en Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, 2a. ed., México, IFAI, 2005.
- Guerrero, Juan Pablo, “Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto”, en Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, 2a. ed., México, IFAI, 2005.
- Hernández, Alfonso, “Prólogo”, en Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, 2a. ed., México, IFAI, 2005.
- Hernández, María de los Ángeles, “Capacitación para la transparencia. La experiencia del infODF”, en Guerrero, Salvador (coord.), *Claroscuros de la transparencia en el DF. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México, InfODF-CDHDF, 2006.
- Hofbauer, Helena y Juan Antonio Cepeda, “Transparencia y rendición de cuentas”, en Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, 2a. ed., México, IFAI, 2005.
- Marván, María, “Acceso a la información en México. Tres años de expansión del ejercicio de un derecho fundamentalmente democrático”, en Guerrero, Salvador (coord.), *Claroscuros de la transparencia en el DF. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México, InfODF-CDHDF, 2006.
- Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, 2a. ed., México, IFAI, 2005.
- Millán, Agustín e Ignacio Núñez, “Retos de la transparencia en el Distrito Federal”, en Guerrero, Salvador (coord.), *Claroscuros de la transparencia en el DF. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México, InfODF-CDHDF, 2006.
- Morgan, Rafael, “Una cuenta que empieza a saldar. Transparencia y rendición de cuentas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. especial, vol. XLIII, septiembre-diciembre, Nueva Época, 2008.

- Paz, Marco Antonio, “Una nueva oportunidad: Transparencia 2.0”, en *Revista de Administración Pública*, núm. especial, vol. XLIII, septiembre-diciembre, Nueva Época, 2008.
- Roberts, Alasdair, “Structural Pluralism and the Right to Information”, *University of Toronto Law Journal*, vol. 51, núm. 3, 2001.
- Sandoval, Irma, “Leyes de acceso a la información en las grandes metrópolis internacionales”, en Guerreo, Salvador (coord.), *Claroscuros de la transparencia en el DF. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México, InfODF-CDHDF, 2006.
- _____, “Rendición de cuentas y fideicomisos: el reto de la opacidad financiera”, en *Serie Cultural de la Rendición de Cuentas de la ASF*, núm. 10, México, ASF/Color, 2007.
- Tedesco, Juan Carlos, “Educar en la sociedad del conocimiento”, *Bibliotecas para directivos y supervisores escolares en el DF*, núm. 5, México, SEP/FCE, 2009.
- Uvalle, Ricardo, “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia”, en *Revista de Administración Pública*, núm. especial, vol. XLIII, septiembre-diciembre, Nueva Época, 2008.
- Uzeta, Sergio, “El poder de la transparencia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el canal judicial de televisión”, en Guerreo, Salvador (coord.), *Claroscuros de la transparencia en el DF. Horizontes en el escrutinio de la gestión pública*, México, InfODF-CDHDF, 2006.
- Vergara, Rodolfo, “La transparencia como problema”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 5, México, IFAI, 2005.
- Yáñez, Elizabeth, “Los testigos sociales y sus contribuciones a la gestión pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. especial, vol. XLIII, septiembre-diciembre, Nueva Época, 2008.

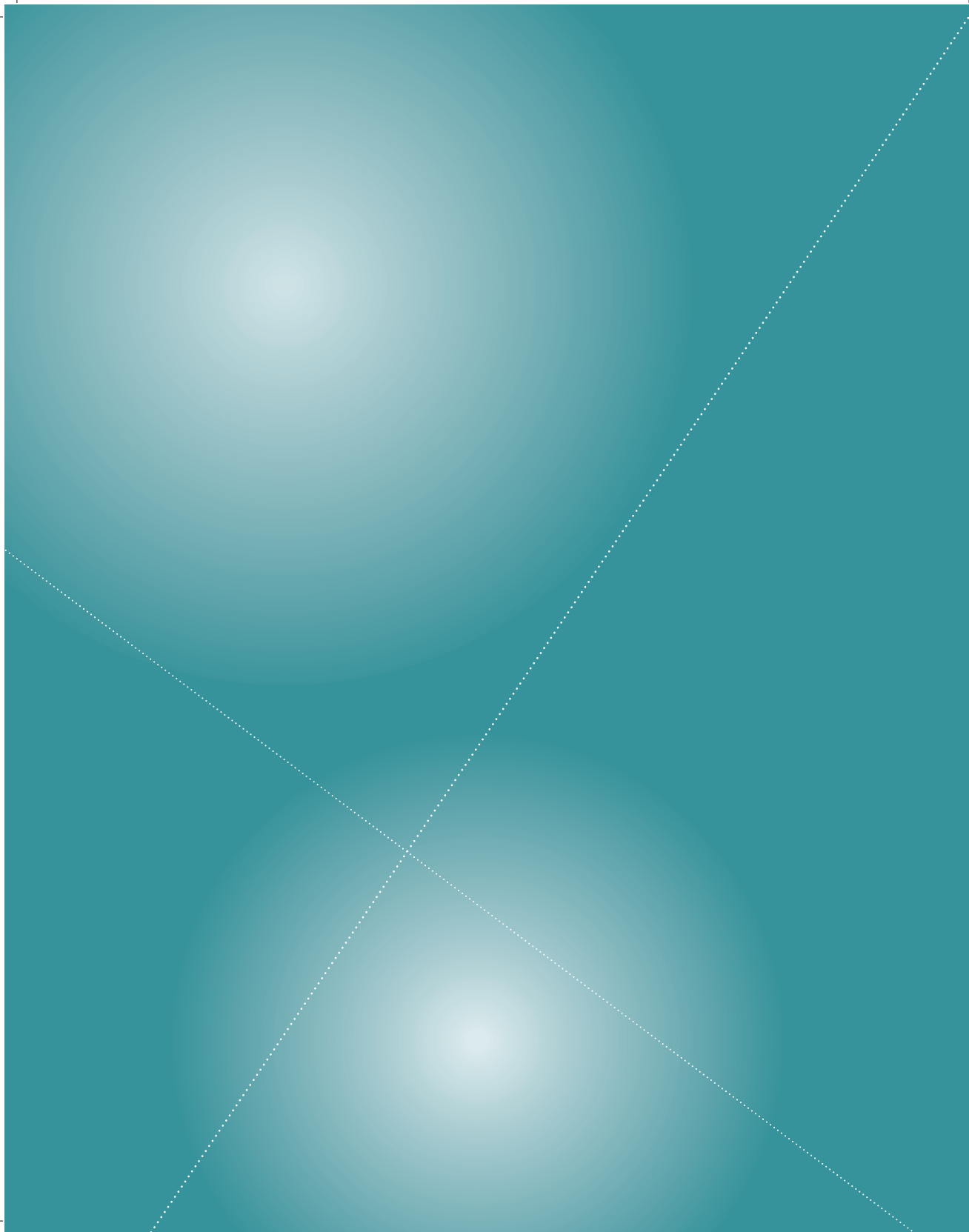


HÉCTOR NOÉ HERNÁNDEZ QUINTANA.
ESTUDIANTE DE LA LICENCIATURA EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
URBANA EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DE LA CIUDAD DE MÉXICO. AYUDANTE
DE INVESTIGADOR DE LA MAESTRA NORMA
ANGÉLICA GÓMEZ MÉNDEZ, MIEMBRO
DE LA ACADEMIA DE CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN URBANA, Y PROFESORA
DE LAS MATERIAS ANÁLISIS POLÍTICO DE
COYUNTURA, ACTORES SOCIALES EN EL
MÉXICO CONTEMPORÁNEO Y ANÁLISIS
POLÍTICO CON MÉTODOS CUALITATIVOS.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN
DE CUENTAS DE LAS ORGANIZACIONES
NO GUBERNAMENTALES
a través de las redes sociales. Una propuesta para la
reducción de costos de transacción

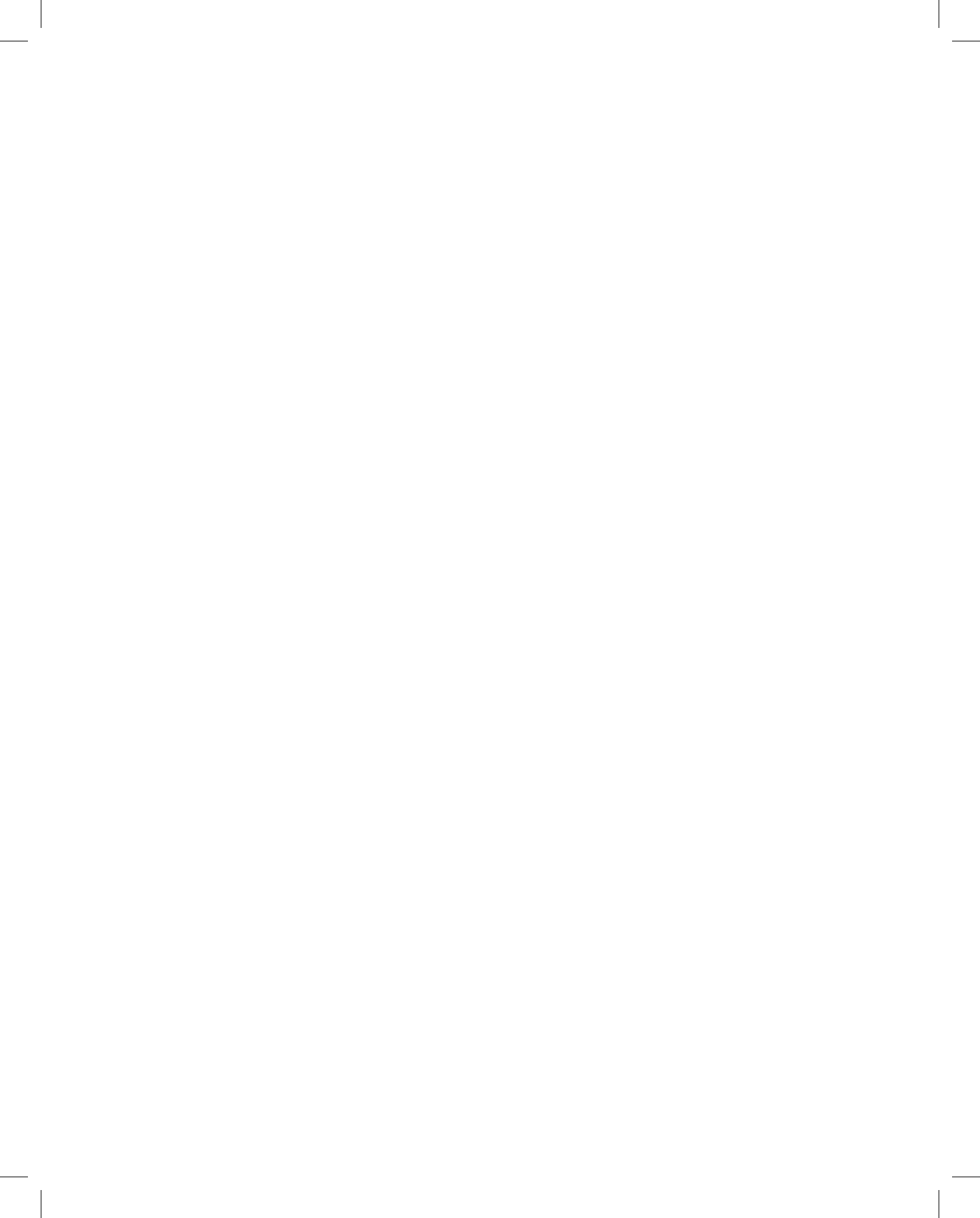
Héctor Noé Hernández Quintana

ENSAYO GANADOR DEL TERCER LUGAR



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	161
I. MARCO TEÓRICO	165
• Democracia	165
• Rendición de cuentas y transparencia	166
• Costos de transacción	168
• Redes sociales	168
II. RELACIÓN DE LAS ONG CON LA CDHDF	171
• Reseña histórica	171
III. ANÁLISIS CONTRACTUAL ENTRE LA CDHDF Y LAS ONG	181
CONCLUSIONES	197
BIBLIOGRAFÍA	199
• Páginas electrónicas consultadas	199



INTRODUCCIÓN

Definir la democracia, por una parte, como el régimen donde la rendición de cuentas y la transparencia fungen como dos instituciones fundamentales donde sin ellas no se entendería la primera, y por otra, la existencia de Organizaciones No Gubernamentales que responden a derechos fundamentales tales como la libertad de asociación y de expresión, que van correlacionadas a un régimen político democrático, es quizá obvio o a lo sumo, redundante. Sin embargo, no está de más recalcarlo como una diferencia con respecto a otro régimen político, por ejemplo, uno de confección autoritaria donde las variables antes mencionadas son olvidadas o, en el peor de los casos, suprimidas. En suma, la importancia del primer régimen frente al segundo hace del primero el más apropiado para facilitar al ciudadano el observar y fiscalizar la responsabilidad e irresponsabilidad de sus gobernantes, lo que le permitirá premiar o castigar con su voto a los funcionarios públicos.

Sin embargo, la fiscalización y transparencia en las ONG no es comparable con la de un gobernante o un partido político. La diferencia es radical en la medida en la que los últimos están en constante vigilancia por ser figuras públicas. Las ONG, por su naturaleza, en cambio, son menos observadas por los ciudadanos. Las razones son

diversas y de ahí la importancia de reflexionar en este ensayo sobre ellas, considerándolas como un actor fundamental en un régimen político democrático.

La transparencia y rendición de cuentas de las ONG es realizada y al mismo tiempo financiada por órganos de gobierno, que pueden ser autónomos o no, como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que será parte del análisis del presente ensayo junto con las organizaciones que reciben recursos de ésta de manera regular. La participación de los ciudadanos es limitada o se realiza través de dichos órganos de gobierno, es decir, no es directa, lo que ocasiona costos para el ciudadano en la medida en que se puede presentar el fenómeno “costos de transacción” en el cual hay tres variables de naturaleza comportamentales: la racionalidad limitada, el oportunismo y la información asimétrica. La primera se refiere a la incapacidad de prever las consecuencias que conlleva el contrato; la segunda, aborda la inclinación de los contratantes de explotar en su favor aquellas contingencias imprevistas que le pudieran ser de utilidad a lo largo de la ejecución de dicho contrato; y la tercera, se refiere a las limitaciones cognitivas que hay entre alguna de las partes para la ejecución óptima del contrato. Por ello, la importancia de fiscalizar y transparentar a las ONG por medio de la participación ciudadana a través de las redes sociales para reducir los costos de transacción es fundamental, pues la razón de ser de las ONG es atender a la ciudadanía y porque los recursos empleados por dichos organismos emanan de los bolsillos de los ciudadanos.

La idea general de reducir estos “costos transaccionales” es a partir de una herramienta tecnológica la cual, por su facilidad y apego por parte de los ciudadanos, es rentable. Las redes sociales, como Facebook son el medio por el cual la transparencia y la fiscalización pueden ejecutarse. No obstante, la CDHDF tiene un *link* donde se puede consultar los recursos otorgados a las ONG, aunque la visita a dicho sitio es mucho menor comparada con Facebook. De ahí la importancia de hacer de este sitio una herramienta ciudadana.

Si bien es cierto que la mayoría de las ONG tienen un sitio en dicha red, en su mayoría no cuentan con un portal donde el ciudadano pueda observar cómo se gastan los recursos otorgados. Sería interesante que a través de algunos incentivos, dichos organismos pudieran, respetando los derechos de privacidad, facilitar el conocimiento sobre el ejercicio de los recursos.



I. MARCO TEÓRICO

DEMOCRACIA

El presente capítulo pretende esbozar, de manera puntual, la definición de conceptos para dar claridad y puntualidad a esta investigación. El primero de ellos es el término de democracia, el cual podemos definir como un tipo de régimen político en el que las garantías como la libre asociación, de expresión, de elegir a nuestros gobernantes y de fiscalizar sus actividades son posibles. Estos derechos no son menores, como se podría suponer, en la medida en la que tenemos, como ciudadanos, un rango de acción -espacio público- en el cual podemos ejercer dichas libertades.

El despliegue del poder en las sociedades democráticas es de manera centrífuga, donde no existe un punto en el que se concentre el poder sino, por el contrario, hay muchos centros de poder, frenos y contrapesos:

Puesto que el poder está esencialmente disperso a lo largo de la sociedad, y puesto que existe una pluralidad de puntos de presión, surge una variedad de centros de formulación de políticas y adopción de decisiones rivales (Held, 2002, p. 231).



A esto se le llama, en el léxico académico, *poliarquía*, término que emergió a partir del análisis de Robert Dahl, quien propuso puntos específicos para llamar y clasificar a un régimen político como democrático:

- Cargos públicos electos.
- Elecciones libres, frecuentes e imparciales.
- Libertad de expresión.
- Fuentes alternativas de información.
- Autonomía de las asociaciones.
- Ciudadanía inclusiva.

En suma, la democracia la entenderemos como el régimen en el cual hay garantías y libertades que pueden ser ejercidas mediante el espacio público. Por este medio, los ciudadanos pueden observar, fiscalizar y remover a sus gobernantes.

RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

La rendición de cuentas y la transparencia son parte inherente a un régimen democrático en la medida en que suponen la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus acciones y decisiones en cualquier nivel de gobierno. El punto donde confluye la rendición de cuentas y la transparencia es mediar entre el interés colectivo y el interés general.

La premisa por la cual es importante la rendición de cuentas y la transparencia emerge de la misma naturaleza humana,¹ que consiste en suponer que la mayoría de las personas tratarán, en la medida de lo posible, de obtener bienes particulares (sociales, económicos, placenteros o políticos) a costa del interés general. Este enfoque individualista y descarnado es el trasfondo por el cual se debe de intervenir para prevenir dicha malversación.

Ante este escenario, es preciso tener un límite, en este caso, coercitivo. Por ello, se erige un Estado con la fuerza suficiente para frenar las ambiciones desmedidas de los individuos y poner orden entre el cuerpo social. De otra manera no se podrá alcanzar la paz, pues como lo hace notar Hobbes: “los lazos de las palabras son demasiado débiles para refrenar la ambición humana, la avaricia, la cólera y otras pasiones de los hombres, si éstos no sienten el temor de un poder coercitivo” (Hobbes, 2006, p. 112).

En suma, una organización política democrática y eficiente debe diseñar o contemplar la institución de la rendición de cuentas y la transparencia, dentro de su marco jurídico, para sus funcionarios públicos con el fin de que dicha institución lo obligue a rendir cuentas a la ciudadanía para sancionarlo política o legalmente. Aquí debemos señalar que estos medios deben ser accesibles para todos

¹ El teórico-político que señaló este punto fue Thomas Hobbes con su aforismo: “El hombre es el propio lobo del hombre” exponiendo la ambición como fuente del conflicto humano, en *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*.



los ciudadanos, contando con el despliegue del uso de herramientas tecnológicas.

COSTOS DE TRANSACCIÓN

Este concepto es tomado de la economía para la aplicación del análisis político y organizacional, que nos refiere a la situación contractual en la cual hay tres variables de naturaleza comportamentales: la *racionalidad limitada*, el *oportunismo* y la *información asimétrica*. La primera se refiere a la incapacidad de prever las consecuencias –en un contexto de incertidumbre o complejidad– que conlleva el contrato; la segunda, aborda la inclinación de los contratantes de explotar en su favor aquellas contingencias imprevistas que le pudieran ser de utilidad a lo largo de la ejecución de dicho contrato; y la tercera, se refiere a las limitaciones cognitivas que hay entre alguna de las partes para la ejecución óptima del contrato.

Este término lo acuñó Oliver Williamson para referirse a las contingencias post-contractuales que tratarán de resolver el conflicto que potencialmente pueda surgir, es decir, diseñar estructuras de gobernación que lo impidan o atenúen.

REDES SOCIALES

Las redes sociales son herramientas tecnológicas por medio de las cuales las personas interactúan transfiriendo información de diversa

índole. El acceso a las mismas es de manera indiscriminada, lo que trae consigo una pluralidad de usuarios.

La emergencia de estas redes sociales es a través de Internet que, gracias a la apertura económica y política, diferentes personas independientemente de su procedencia y ubicación geográfica, pueden comunicarse, seguir e informar a otra persona, grupo u organización.



II. RELACIÓN DE LAS ONG CON LA CDHDF

*Una nación sin elecciones libres es una nación
sin voz, sin ojos y sin brazos.*

Octavio Paz

RESEÑA HISTÓRICA

Antes de adentrarnos en la relación de estos actores, es preciso hacer una revisión histórica de la emergencia de los mismos. La vida de estos organismos en México es reciente y esto se debe a factores políticos como la concentración real del poder. Es real en cuanto a que si bien existía un referente constitucional que daba autonomía y separación a los poderes, en la práctica no era respetado. Así, el poder era facultad del gobierno en turno.

El resultado de dicho arreglo político era la supresión de las garantías individuales: la libertad de asociación y de expresión quedaba marginada, a pesar de que en nuestra Carta Magna son puntos esenciales.

Dicho arreglo institucional, organizado de manera centrípeta, daba escasa oportunidad a la transparencia y la rendición de cuentas.



La corrupción estaba permeada en las instituciones, así como en los mismos actores sociales. La forma de hacer política en México era en lo “oscurito”, manera muy local de confundir lo público con lo privado. La luz pública no debía alumbrar estas relaciones y en todo caso se debía “madrugar” al adversario.

El gobierno revolucionario (1929-2000) no prestaba atención a mantener un Estado de Derecho que permitiera el sometimiento de los gobernantes a la rendición de cuentas, ni el espacio público necesario para el ejercicio de dichas libertades. Esta dualidad violentada por el gobierno en turno y preservada por el grupo sucesor era el quehacer cotidiano de la impunidad.

En el periodo mencionado emergieron voces en favor de la democracia, la ampliación y distribución del poder. Los actores eran de diversa índole pero, en su mayoría, convergían en establecer un régimen democrático. Esto se debió a factores externos e internos. Dentro de los primeros habría que mencionar la tercera ola de democratización; en cuanto a los segundos, la presión de grupos locales que reclamaban una apertura política.

El despliegue de la apertura política a niveles locales fue el principio de la transición a la alternancia. Es plausible mencionar que mucho se ha vertido sobre dicha transición y diversos autores² la

² Cabe señalar que los autores han sido muchos y variados entre los cuales se encuentra Jesús Silva-Herzog Márquez y Mauricio Merino, entre otros. El texto de José Woldenberg es permisible en cuanto se centra en las reformas que emergieron durante un periodo más o menos largo que trajo, como resultado, la llamada transición.

sitúan dentro del marco de reformas institucionales a partir del año 1977 hasta la formación y consolidación de instituciones democráticas.

Actualmente se han realizado múltiples esfuerzos para transformar esta realidad. Hay que recordar que en el primer gobierno de esta etapa, la del presidente Vicente Fox, se aprobaron las leyes para la transparencia y con ellas se inició el proceso de cambio en dicha materia.

La Secretaría de la Función Pública trabaja en la difícil tarea de cambiar esta cultura ancestral de apropiarse de los bienes públicos para el beneficio privado, y una de sus líneas de acción se refiere a la rendición de cuentas y al papel que la participación ciudadana puede desempeñar para contribuir a este fin.

A nivel local, las elecciones para designar al jefe de gobierno en 1997 fueron parte de este proceso. La elección del jefe de gobierno de la ciudad es el desplazamiento del poder y la participación de otros partidos en los cargos públicos. El pluralismo competitivo, de manera embrionaria, era el horizonte de la política mexicana.

La apertura es el principio al paso de un régimen con una cultura de rendición de cuentas y transparencia. Este suceso puso de relieve la participación de actores que antes no tenían relevancia e influencia política, fortaleciéndose las instituciones democráticas que hasta ese momento no tenían relevancia en la escena política contemporánea. Así, el pluralismo político trajo a la escena política actores sociales como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y a las Organizaciones No Gubernamentales. La primera obtuvo relevancia



al vigilar el ejercicio del poder por parte del gobierno local, y las segundas por la ampliación de su participación en áreas que el Estado no ejercía.

Desde 2007, en que se elevó a rango constitucional el derecho a la información, se originó la instrumentación de nuevas estrategias en favor de la transparencia como la creación de instituciones y la promulgación de leyes y reglamentos en los distintos niveles de gobierno. Se inició también la aplicación de prácticas y mecanismos al interior de las dependencias públicas, lo que permitió abrir la información gubernamental a los ciudadanos, así como la oportunidad de opinar y participar en los asuntos públicos; pero también se corre el riesgo de que estos esfuerzos no cumplan con el propósito de favorecer el conocimiento, sino que se conviertan en una forma de simulación en la acción gubernamental.

La rendición de cuentas debe darse entre los distintos órdenes de gobierno, como el legislativo que revisa al ejecutivo, el estatal que vigila al municipal, y entre los gobiernos y los ciudadanos. Este segundo aspecto es el más nuevo en nuestro sistema y el que se requiere para el fortalecimiento de la democracia y para hacer más eficientes a los gobiernos.

La rendición de cuentas a la sociedad no se dará si la ciudadanía es apática o indiferente, pero también puede convertirse en un complejo entramado de actores y movimientos sociales que, desde el ámbito de la sociedad civil, intervienen en la vida política en forma de asociaciones o movimientos ciudadanos, defendiendo intereses y valores diversos que

se basan en la vigilancia, el estudio y la protesta para evitar prácticas o acciones corruptas por parte de los malos gobernantes.

La creación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal es anterior a la elección del primer Jefe de Gobierno (1993) y la importancia de la misma es fundamental en el desarrollo de la promoción y vigilancia de los derechos humanos que, de manera conjunta con organizaciones de la sociedad civil, se ocupan de dicha tarea y que responden a un marco de Estado de Derecho.

Por otra parte, en un Estado democrático la legitimidad del derecho se sustenta en las condiciones del proceso de creación de los instrumentos jurídicos que sustentan el Estado de Derecho, por lo que la documentación de los acontecimientos que en este campo han estado sucediendo en México y en el Distrito Federal en los últimos años, en materia de derecho a la información, obliga a la reflexión y al balance con el fin de aportar elementos de diagnóstico para emprender nuevas formas de acción.

El momento actual no puede ser más oportuno: en los últimos años se ha abierto un debate serio y de altura sobre el papel que desarrollan los medios de comunicación³ en nuestro país y, fundamentalmente, sobre la necesidad de actualizar nuestro marco jurídico en materia de libertades de expresión e información, así como de derecho a la información.

³ Piénsese, por ejemplo, en la potencialidad de las redes sociales. Cabe señalar que México ocupa el primer lugar, a nivel Latinoamérica, en el uso de las mismas.

En toda democracia consolidada, los ciudadanos tienen derecho a la diversidad de fuentes de información, independientes y de carácter gubernamental, que les permitan evaluar acciones, establecer opiniones y participar en el espacio público y político. El derecho al acceso a la información pública se localiza dentro del ámbito del derecho a la información, entendido como la garantía que toda persona tiene para obtener información, informar y ser informada, y engloba tanto libertades individuales (de pensamiento, expresión e imprenta) como sociales (recibir información objetiva, oportuna y el acceso a la documentación pública). En referencia a esto, cabe hacer mención a la tesis jurisprudencial emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 54/2008:

El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos, y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social que todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir

informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tomando en cuenta este marco jurisprudencial, se propone que el ejercicio del derecho de acceso a la información se realice a través de las redes sociales. En ellas se posibilita salvaguardar estos derechos inherentes a la calidad ciudadana de cada uno de nosotros. Asimismo, el uso del derecho a la información se podrá ejercer en las redes sociales, ya que a través de ellas se ejerce la libertad de expresión y asociación, considerando que el acceso a la información posibilita la libre expresión, por ejemplo para denunciar la malversación de recursos públicos.

En suma, el principio de transparencia es correlativo con un Estado de Derecho fuerte y eficaz que se logra sólo a través de un régimen democrático. Cabe señalar que se debe conjugar con el máximo de acceso a la transparencia, como lo señalan John Ackerman e Irma Sandoval (2001):



- 1) *Apertura máxima*. Las leyes de acceso a la información deben estar guiadas bajo los principios de máxima apertura informativa.
- 2) *Obligación de publicar*. Las instituciones públicas deben estar bajo la obligación de hacer pública periódicamente información clave.
- 3) *Promoción de gobiernos abiertos*. Las instituciones públicas deben auspiciar e impulsar activamente el funcionamiento de gobiernos abiertos.
- 4) *Alcance limitado de excepciones*. Las excepciones deben estar clara y estrictamente delimitadas y deben someterse a rigurosas pruebas de “daño social” e “interés público”.
- 5) *Eficiencia en el acceso a la información*. Las solicitudes de acceso a la información deben ser procesadas de forma expedita y justa, y debe haber la posibilidad de una revisión independiente de todas las respuestas negativas.
- 6) *Costos*. Los ciudadanos e individuos no deben ser desalentados de exigir la información pública a causa de costos económicos excesivos.
- 7) *Reuniones abiertas*. Las reuniones de las instituciones públicas deben tener un carácter público y abierto.
- 8) *El principio de apertura debe ser prioritario*. Las leyes que sean inconsistentes con el principio de máxima apertura informativa deben ser reformadas o abolidas.
- 9) *Protección para informantes*. Los ciudadanos e individuos interesados en colaborar con información sobre conductas y prácticas incorrectas deben gozar de total protección.

Con estas características se forjan las leyes de transparencia alrededor del mundo, no obstante que en algunas ocasiones los países que desean hacer aún más transparente la función pública, toman un elemento más que otro u omiten reglamentar ciertos ramos de su actividad estatal, para no hacerlo público, por considerarlo tema delicado.

Cabe señalar que la apertura democrática en México trajo grandes avances en materia de derecho al acceso a la información y la transparencia, entre ellos la entrada en vigor de la reforma del artículo sexto de la Constitución Política Mexicana que dice:

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.

Tales consecuencias a corto y mediano plazos no son para ignorarse, y el refuerzo del camino que estamos por emprender para fomentar la cultura de la diafanidad en la administración pública en todos sus niveles requiere de nuestra cotidiana participación, porque su implementación, al chocar frontalmente con una cultura de gobierno autoritario que por más de dos siglos de vida independiente venimos arrastrando, habrá de toparse con mucha resistencia por parte de los integrantes de los órganos estatales, federales y municipales.



III. ANÁLISIS CONTRACTUAL ENTRE LA CDHDF Y LAS ONG

Piensa mal y acertarás.

Dicho popular.

*Quien controla el presente controla el pasado, y
quien controla el pasado controlará el futuro.*

George Orwell, 1984.

En este capítulo abordaremos dos actores sociales: la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las Organizaciones No Gubernamentales. La relación entre ellas la podríamos describir de naturaleza contractual en la medida en que la primera otorga recursos de manera regular a las segundas. Partiendo de este supuesto, dicha relación no está exenta de anomalías que pueden estar fuera del alcance de los involucrados, o previstas de manera dolosa por parte de alguno de ellos, previendo que existen variables, como la información asimétrica, entre otras, situación a la que los dos actores pueden recurrir de manera más o menos regular, con el fin de explotar en su favor variables no previstas en el contrato.

En este sentido, retomaremos el concepto de “costos de transacción” diseñado por el economista Oliver Williamson con el fin de identificar



las variables que surjan potencialmente en la relación contractual entre la CDHDF y las ONG.

Este concepto surge a partir de la propuesta de Williamson, quien hace notar variables que surgen en la aplicación y ejecución de una relación contractual que no pueden ser medidas cualitativa ni cuantitativamente, pero que se verán reflejadas en el costo que tendrá que pagar alguna de las partes en un momento determinado de la ejecución del contrato, ya que permanentemente se desarrolla en un ambiente de incertidumbre.

Estas variables son las siguientes:

- a) *Información asimétrica.* Se refiere a la falta de información completa, oportuna y veraz por una parte de los contrayentes. Esta hipótesis surge en la medida en que alguna de las partes posee información completa y la explota en su beneficio recayendo el costo en la otra parte que no posee esta información complementaria.
- b) *Racionalidad limitada.* Hace referencia a la limitada capacidad de los contrayentes de conocer todas las situaciones no previstas en el contrato para la optimización de la ejecución del mismo. Es decir, la dificultad de no conocer todas las variables por alguna de las partes. Al respecto, Williamson retoma la definición de Herbert Simon sobre el principio de racionalidad limitada que se refiere, a grandes rasgos, a que la capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparada con el tamaño de los problemas cuya solución es necesaria.

c) *Oportunismo*. Se entiende como la situación en la que una de las partes se ve beneficiada por variables no previstas por la contraparte. En estas variables no previstas, el oportunismo surge de tal manera que afecta la maximización del contrato y, por lo tanto, una de las partes asume el costo mientras el oportunista accede al beneficio total del contrato. Se entiende, entonces, como la búsqueda del interés propio con dolo. Se incluyen aquí tanto las formas activas como las pasivas, pues el comportamiento oportunista se refiere a la revelación incompleta o distorsionada de la información, especialmente a los esfuerzos premeditados para equivocar, distorsionar, ocultar, ofuscar o confundir, deja claro que los agentes humanos no cumplirán confiablemente sus promesas y violarán “letra y espíritu” de un acuerdo, cuando así convenga a sus intereses.

Sin embargo, y debido a que la información puede revelarse en forma estratégica y no franca cuando se solicita, es probable que las disparidades de la información inicial entre las partes no sean superadas por las propuestas de reunión de toda la información pertinente, sino que, por el contrario, las asimetrías de la información inicial persistirán. De hecho, surgirán nuevas asimetrías debido a la presencia conjunta de racionalidad limitada y oportunismo.

Dentro de este marco teórico, la relación entre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y las Organizaciones No Gubernamentales puede verse afectada por los fenómenos arriba mencionados. Cabe señalar que estas variables surgen antes del

contrato (*ex-ante*) y después del mismo (*ex-post*). Veamos cada una de ellas:

En la situación *ex-ante* se puede prever de manera calculada la falsificación de información asumiendo que la contra parte no tendrá acceso a ella. Por ejemplo, el gasto presupuestal para la ejecución de las actividades de las ONG puede ser falsificado para la maximización de los recursos que le fueron otorgados, recayendo el costo, en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Por la otra parte, *ex-post*, se puede prever la alteración de la ejecución de los recursos entregados por parte de la CDHDF a las ONG. Por ejemplo, la omisión de la información de manera clara en la comprobación de los gastos efectuados para la realización de las actividades de las ONG. Esto es correlativo con el fenómeno de la información asimétrica, considerando que la comisión como fiscalizadora, no puede conocer todas las variables.

Dicha situación nos lleva a las preguntas clave: ¿Qué mecanismos tenemos los ciudadanos para reducir la información asimétrica, racionalidad limitada y oportunismo que se da entre esta relación? ¿Existen herramientas tecnológicas para transparentar y fiscalizar esta relación?

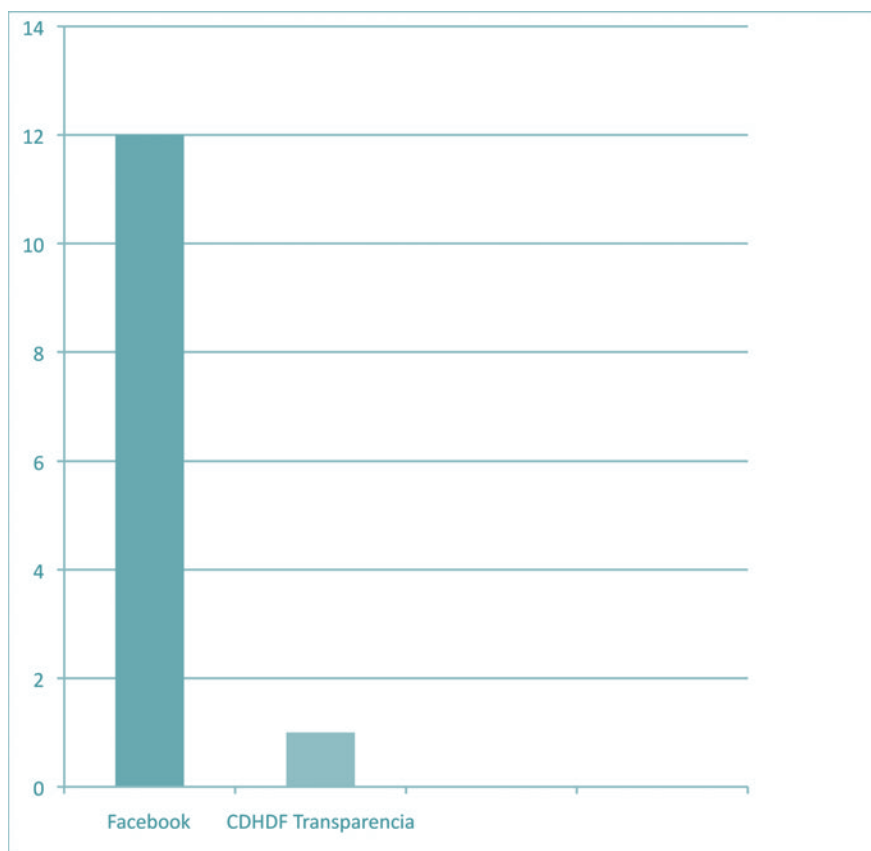
Las respuestas son variadas y de diversa índole; no obstante, cabe mencionar que ya existen mecanismos por los cuales la ciudadanía tiene acceso a las ONG, que reciben recursos de manera regular por parte de la CDHDF. Existe el sitio de Internet de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Sin embargo, no es suficiente en la

medida en que dicho *link* tiene, aproximadamente, 60 000 visitantes, cantidad desproporcionada respecto a la que tienen las redes sociales (véase Gráfica 1).

GRÁFICA 1. COMPARATIVO DE USUARIOS ENTRE FACEBOOK

Y EL LINK DE TRANSPARENCIA DE LA CDHDF

MILLONES



Fuentes: <http://www.cd hdf.org.mx/>

<http://www.eluniversal.com.mx/articulos/59648.html>



El uso de redes sociales en la vida contemporánea es, sin duda, un avance para la comunicación entre las personas, independientemente del lugar en el que se encuentren. El despliegue en estas comunicaciones tiene entre sus principales funciones: el estar comunicado, recibir, enviar y seguir información, que puede ser tan variada como seguir a un grupo de rock, sumarse a campañas para reducir el cambio climático o, en este caso, sumarse y seguir las acciones que lleva a cabo una Organización No Gubernamental.

La esencia de la informática y las redes sociales radica en su automatización, en tanto puede reproducirse, corregirse y transmitirse automáticamente. Para este efecto necesita una máquina, cuya “parte material de la computadora, llamada *hardware*, debe distinguirse claramente de la parte meramente lógica del procedimiento de elaboración, de la que se denomina *software*, y que por eso se podría denominar ‘logicario’. Es ésta la que da lugar a la denominada inteligencia artificial del *computer*, y que constituye una prótesis electrónica de la inteligencia humana por medio de la cual se puede identificar, seleccionar y comparar las informaciones recibidas a una velocidad superior a la del pensamiento humano, cuyo proceso se refleja o mejor se reproduce en el logicario” (Frosini, 1988).

Sin embargo, la red ya no está sujeta, necesariamente, al uso de una computadora, pues el avance tecnológico de otros aparatos como el teléfono celular, permite el acceso a las principales redes

sociales. Lo cual te permite llevar en tu bolsillo la comunicación permanente de tus redes sociales. A través de ellas puedes leer columnas periodísticas, chatear, buscar información, etcétera.

El despliegue de dichas redes en la vida cotidiana no es un aspecto menor. El desplazamiento a través de ellas es considerable, pues al menos en América Latina, México ocupa el primer lugar en usuarios de Facebook: “México cuenta con 12.5 millones de usuarios en Facebook, con lo que se convierte en el país de América Latina con mayor número de usuarios en la red social” (*El Universal*, online). Este dato es importante en la medida en que el uso de estas redes puede potenciar la transparencia y rendición de cuentas.

La masificación de Sitios de Redes Sociales (SRS), a partir de los años 2002-2009, ha constituido un creciente foco de interés para los estudios de la comunicación mediada por computadora. Los sitios de redes sociales corresponden a servicios basados en la web donde se les permite a los usuarios construir un perfil público o semipúblico, articular una lista de usuarios con los cuales comparten una conexión y, por último, ver y atravesar sus listas de conexiones que han establecido con otros usuarios de sistema. Algunos de ellos son los siguientes:

Facebook. Nació en 2004 como un pasatiempo de Mark Zuckerberg, un estudiante de Harvard, quien desarrolló la idea para que sus compañeros pudieran compartir sus ideas y pensamientos. Actualmente Facebook cuenta con más de 400 millones de usuarios registrados, lo que la hace una red



de extrema fortaleza. Lo único que se requiere para unirse es una cuenta de correo.

Twitter. Con menos de cinco años en la red, se ha convertido en una de las páginas sociales con mayor tráfico después de Facebook. Debido a su extrema facilidad de manejo (hasta de 140 caracteres como máximo), es muy sencillo redactar un texto llamado *tweet* el cual puede ser enviado desde una computadora o un dispositivo móvil. Este texto se publica en el perfil del usuario y de los usuarios que hayan aceptado seguir al primero. La forma de tener seguidores es enviando correos a sus contactos informándoles sobre la relevancia de *tweets*, o incluyendo un enlace en el sitio web o blog del usuario.

MySpace. Creado en 2005 por Tom Anderson y Chris Dewolfe, entre otros, es uno de los proyectos más potentes. Ostenta la posición número 10 de los sitios más visitados en Internet, siendo Estados Unidos el país con mayor cantidad de usuarios, tan sólo detrás de Yahoo y MSN.

Yahoo! Buzz. Comunidad en la que, donde publicar un artículo es la principal prioridad. La popularidad de los artículos se mide por medio de votos, y los que obtengan mayor número de ellos serán publicados en la página principal de Yahoo.com.

Youtube. Creado en 2005, es propiedad de Google Inc. Es una de las redes más famosas para compartir videos en formato *.flv*, en el cual puede crearse un canal para compartir videos

de una empresa, organización o particulares de una forma sencilla. Sólo se requiere registrarse.

De tal importancia son las redes sociales en la sociedad actual, pues como afirmaba Aristóteles: “el hombre es un ser sociable por naturaleza”, y para satisfacer sus exigencias físicas y espirituales necesita vivir en sociedad, ya que no es autosuficiente y requiere de la ayuda y protección de los demás de su especie, por lo que forma comunidades. En la actualidad, parte de esta socialización la realiza por medio del avance de la tecnología y, en especial, de las telecomunicaciones. Es aquí donde la máxima de Aristóteles da un nuevo sentido de pertenencia, desarrollando un tejido digital que actúa en la articulación de la comunidad. En este sentido, las ventajas de las redes sociales son las siguientes:

- Reencuentro con conocidos.
- Oportunidades de integrarse a *flashmobs*.
- Diluir fronteras geográficas.
- Tener información actualizada para eventos de diversa índole.
- Genera movimientos masivos en situaciones adversas (ayuda humanitaria).

Así pues, la capacidad de las redes sociales puede servir para transparentar el quehacer cotidiano de las Organizaciones No Gubernamentales. Entonces, ¿por qué no pensar en abrir vínculos entre las ONG y las redes sociales para dar seguimiento a las mismas?

A su vez, se tiene otra ventaja: el ritmo incremental de los fenómenos que involucran las tecnologías informáticas es de tal



magnitud, que no es necesario buscar muy lejos las evidencias de los cambios igualmente acelerados y profundos que se han infligido sobre el Estado y los ciudadanos. En la región capitalina, esta conectividad se expresa en usos tan cotidianos y diversos como la lectura del periódico *online*, el pago de impuestos, o las planillas de seguridad social a través de Internet. Pero estas evidencias nos llevan inevitablemente a preguntarnos por los efectos que esta conectividad trae sobre la consolidación democrática capitalina.

Entre las ventajas de potencializar dicha red social está la ampliación de una herramienta para el uso de la ciudadanía, pues por su alcance los usuarios pueden formar redes para dar seguimiento a las ONG. Otra ventaja es la ampliación de democratización tecnológica de la ciudadanía para inspeccionar las obras públicas y dejar de pensar en la plaza pública como el único ámbito hegemónico de participación ciudadana. Debemos situarnos en el avance de las comunicaciones para crear mecanismos de participación ciudadana de manera “virtual”. La ampliación a través de dicha herramienta es la oportunidad de hacer eficiente y relacionar al ciudadano “de a pie” al quehacer de las Organizaciones No Gubernamentales, y así estar en constante cuidado de los recursos empleados en las acciones de las mismas.

Según los usuarios, Facebook tiene la ventaja de contar con varios servicios en un solo lugar, como mandar un mail, postear y mandar mensajes. Lo que sin duda simplifica la vida social de la que ellos son parte. Facebook es un medio que ha ido desplazando a otras plataformas por ser considerada “más completa”. A los usuarios, y me incluyo entre

ellos, nos gusta que: “Te recuerda los cumpleaños”; “puedes ver fotos de un viaje que hizo cierta persona”; “sirve como agenda”; “tiene juegos en línea”; “tiene chat”; “puedes subir videos”.

Además, están las ventajas técnicas de la plataforma, ya que es considerado por los usuarios como “súper fácil de manejar”, y te entrega las opciones de configuración para que se pueda mantener un control sobre la exposición de la vida privada: “Tú eliges qué mensajes te llegan y cuáles no”, “qué es lo que tú quieres que Facebook te avise”. Dichas ventajas son parte del ejercicio del derecho a la información y asociación.

Por otro lado, el acceso a la información es un derecho humano. La Declaración Universal de los Derechos Humanos se basa en el principio de que estos derechos se fundamentan en la “dignidad intrínseca” de todas las personas. Esa dignidad y los derechos a la libertad y la igualdad que se derivan de ella son indisputables. Por ello, el Artículo 19 de dicha Declaración lo contempla como derecho inherente a la calidad humana.

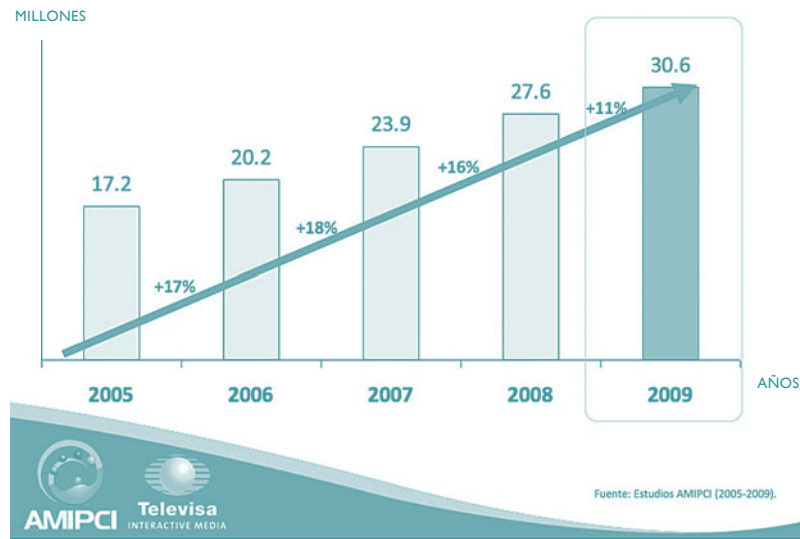
Hasta el momento en que se aprobó la Declaración, los gobiernos habían sostenido que los derechos humanos eran de carácter interno y no competencia de la comunidad internacional; sin embargo con su aprobación, los Estados miembros de la ONU (incluido México) se comprometieron a reconocer y observar los 30 artículos de la Declaración, en donde se enumeran los derechos civiles y políticos básicos, así como los derechos económicos y culturales a cuyo disfrute tienen derecho todos los seres humanos del mundo.

Cabe mencionar que hay Estados, como Finlandia, que en un esfuerzo de reinterpretación del derecho arriba mencionado han hecho

del uso de Internet un derecho⁴ inherente a la condición humana, en la medida en que estar informado, opinar e investigar sin límites nacionales por cualquier medio es fundamental.

¿Por qué no pensar que en México podemos llegar a tener ese derecho? Se podrá pensar que no es equiparable, pues el primer país es desarrollado y el nuestro se encuentra en vías de desarrollo. Sin embargo, el crecimiento del servicio de Internet en nuestro país en los últimos años puede potencializar el seguimiento de Organizaciones No Gubernamentales por parte de los usuarios, como lo muestra la gráfica 2.⁵

GRÁFICA 2. HISTÓRICO DE USUARIOS DE INTERNET EN MÉXICO 2005-2009 (CIFRAS EN MILLONES)



⁴ Consulte la página web: http://www.bbc.co.uk/mundo/cultura_sociedad/2009/10/091016_finlandia_internet_derecho_mr.shtml.

⁵ Para más información véase la página principal de AMIPCI.

Si tomamos como referencia estos datos, el incremento en el uso de Internet entre los mexicanos puede ayudar a corto y mediano plazos a potencializar el seguimiento a las ONG, asimismo esto contribuiría a la ampliación del derecho a la información, ya que se facilitaría el contacto entre los ciudadanos y las ONG a través de la red, en una acción colectiva virtual.

En correlación, la demanda de Facebook ha aumentado 82% a nivel mundial, como lo demuestra un estudio realizado por Nielsen⁶ en el que se señala que tal sitio es líder en visitantes, desplazando a otros en la comunicación entre personas.

Así pues, estas redes sociales pueden enfocarse en demandar o hacer público el abuso de poder por parte del gobierno, sumarse a manifestaciones virtuales por el mal manejo de recursos públicos, así como ejercer la libertad de expresión y asociación para la demanda de un bien público, por ejemplo, la vivienda popular.

Como se puede ver, la potencialidad de las redes sociales en el uso ciudadano para la vigilancia del quehacer gubernamental tiene muchas aristas, pero lo que aquí concierne es reducir los costos de transacción entre dos entes públicos, pues la ampliación en el seguimiento de los recursos otorgados a organismos autónomos por parte de los usuarios de dicha red es importante, en la medida en que la “vigilancia” o acceso a su perfil ya no se restringiría solamente

⁶ Véase la página: <http://www.merca20.com/aumenta-82-el-uso-de-redes-sociales/>

a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, sino a todos los navegantes interesados en su labor.

Así, las posibilidades en aventajar en la ejecución del contrato de las partes se vería disminuida por este criterio. Hipotéticamente, si el sitio de cada Organización No Gubernamental en las redes sociales publicitara sus objetivos, sus recursos, y las líneas de acción para la aplicación de los mismos, se facilitaría al usuario de dicha red el contacto con el empleo de los recursos, lo que potencialmente trae, al menos, tres cosas importantes: la primera es de carácter social, la segunda política, y la última comunicativa. Cada una de éstas va correlacionada con la reducción de los costos de transacción en la medida en que se entrelazan para facilitar la denuncia de mala ejecución del contrato.

La primera es el seguimiento de determinada organización por parte de un ciudadano interesado en las funciones de la misma. La presencia social en el seguimiento de las Organizaciones No Gubernamentales es de carácter de sociabilidad entre las partes, lo que facilita la interacción entre el ciudadano y la organización. La segunda potencializa la participación en política por parte del ciudadano en la medida en que a través de la socialización se puede denunciar la incompetencia en el ejercicio de los recursos empleados por parte de la Organización No Gubernamental. La última, la comunicativa, es poner la publicidad de los recursos al alcance de cualquiera que responda de manera correlativa a un gobierno republicano, cuya máxima es la mayor publicidad del mismo.

Esta triada de beneficios puede potenciar la denuncia si, por ejemplo, un ciudadano cualquiera agrega a su red una ONG, lo que permitiría fiscalizarla constantemente, y si incurriera en una anomalía, el usuario denunciaría a través de sus contactos la malversación de la segunda, permitiendo que sus agregados se sumaran a la denuncia, y los agregados de los agregados también, y así sucesivamente.

Cabe señalar que las Organizaciones No Gubernamentales no están obligadas a usar redes sociales, por lo que debería haber un incentivo para que las ONG tengan su portal en dicha red y así tener acceso a los recursos otorgados a las mismas.

En esta línea debemos crear un marco institucional en el cual la ONG se vea comprometida a tener un perfil en dicho sitio de la red social. Las razones por las cuales es necesaria su participación en dicho portal son, al menos, cuatro:

- La primera, es el derecho de los ciudadanos a tener libre acceso a la información de la ONG de su preferencia.
- La segunda, es la fiscalización permanente de sus seguidores.
- La tercera, es el medio social en el que se desarrollan los ciudadanos, donde las redes sociales articulan a la sociedad.
- La cuarta, consiste en la posibilidad de activar mecanismos que conduzcan a la sanción, lo que también contribuye a formar conciencia cívica.

Se podría pensar que la información de esta fuente es cuestionable y que el Estado debe regular el acceso y el derecho a



la privacidad; sin embargo, no por ser virtual está fuera del dedo ordenador de Dios.⁷

Creo que la potencialidad de dicha propuesta es viable porque el avance de la comunicación digital entre los individuos está a la vuelta del día. Por lo tanto, el funcionamiento del gobierno y demás entes en materia de acceso y transparencia debe actualizarse con respecto a la comunicación. Esta actualización debe ser proporcional con el despliegue de redes sociales como Facebook, en las cuales la mayoría de ciudadanos, estudiantes, profesionistas, se desplazan. ¿Por qué no incluir las aplicaciones de recursos otorgados a las ONG en dicha red?

Por otra parte, en cuanto al derecho a la privacidad, algunos datos deberán resguardarse para no hacer mal uso de ellos; la propuesta es publicar los montos asignados, sus líneas de acción, objetivos, evaluación constante del proyecto y, sobre todo, los resultados, para que los usuarios o agregados a dicha red puedan hacer una observación gradual de los pasos anteriores.

⁷ Alusión a Hegel

CONCLUSIONES

La propuesta para transparentar las Organizaciones No Gubernamentales es viable en la medida en que los usuarios de Facebook pueden vigilar al mismo tiempo que interactuar con sus agregados.

La reducción de costos de transacción en dicho proceso se vería potencializado por la cantidad de “ojos” que estarán observando el empleo de los mismos. Si al menos los usuarios de Facebook en México son de doce millones y medio, esta cantidad no es desestimable en cuanto a que podríamos, a través de ella, potencializar la transparencia y el acceso a la información.

Cabe señalar que el acceso a Internet en México no cubre el 100% de los hogares. Sin embargo, esto no es una limitante, pues permitir a los usuarios ya navegantes ejercer el derecho a la información en “representación” de las personas que no cuentan con dicho servicio es importante. Los primeros tendrán la posibilidad y facilidad para contribuir a mejorar la calidad de vida a los últimos. Se preguntará: ¿cómo? Sencillo, el acceso aunque sea limitado entre la población, permitirá la fiscalización de las Organizaciones No Gubernamentales que en muchos casos trabajan para los menos favorecidos.



Como se menciona en el desarrollo de este ensayo en Finlandia el acceso a Internet es considerado un derecho humano, fundamentado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. No es por casualidad que aquel país cuente con un índice menor en corrupción y nosotros por fenómenos tales como asimetría de información, oportunismo, o estar limitados en las comunicaciones, ocupemos un alto índice de corrupción. En suma la posibilidad de estar comunicado a través de las redes permite la acción colectiva entre los ciudadanos y a su vez la denuncia de la malversación de recursos.

Por ello, la aplicación de transparencia y rendición de cuentas por medio de redes sociales es imprescindible para el ejercicio de una sociedad democrática, y dar el paso en redes sociales a la fiscalización de recursos dará pautas para la mejora de la aplicación de los mismos, lo que contribuirá en la reducción de corrupción, asimetría de información y oportunismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John e Irma E. Sandoval, *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*, Dirección General de Estudios e Investigación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México, 2001.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2001.
- Dahl, Robert, *Democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Taurus, 2006.
- Frosini, Vittorio, *Informática y derecho*, Bogotá, Temis, 1988.
- Held, David, *Modelos de democracia*, España, Alianza, 2002.
- Hobbes, Tomas, *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, México, Planeta, 2000.
- Simon, Herbert A., *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Buenos Aires, Aguilar, 1982.
- Williamson, Oliver, *Las instituciones económicas del capitalismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

<http://www.eluniversal.com.mx/articulos/59648.html>



http://www.bbc.co.uk/mundo/cultura_sociedad/2009/10/091016_finlandia_internet_derecho_mr.shtml

<http://internetmarketingmexico.com/amipci-revela-que-hay-30-6-millones-de-usuarios-de-internet-en-mexico/>

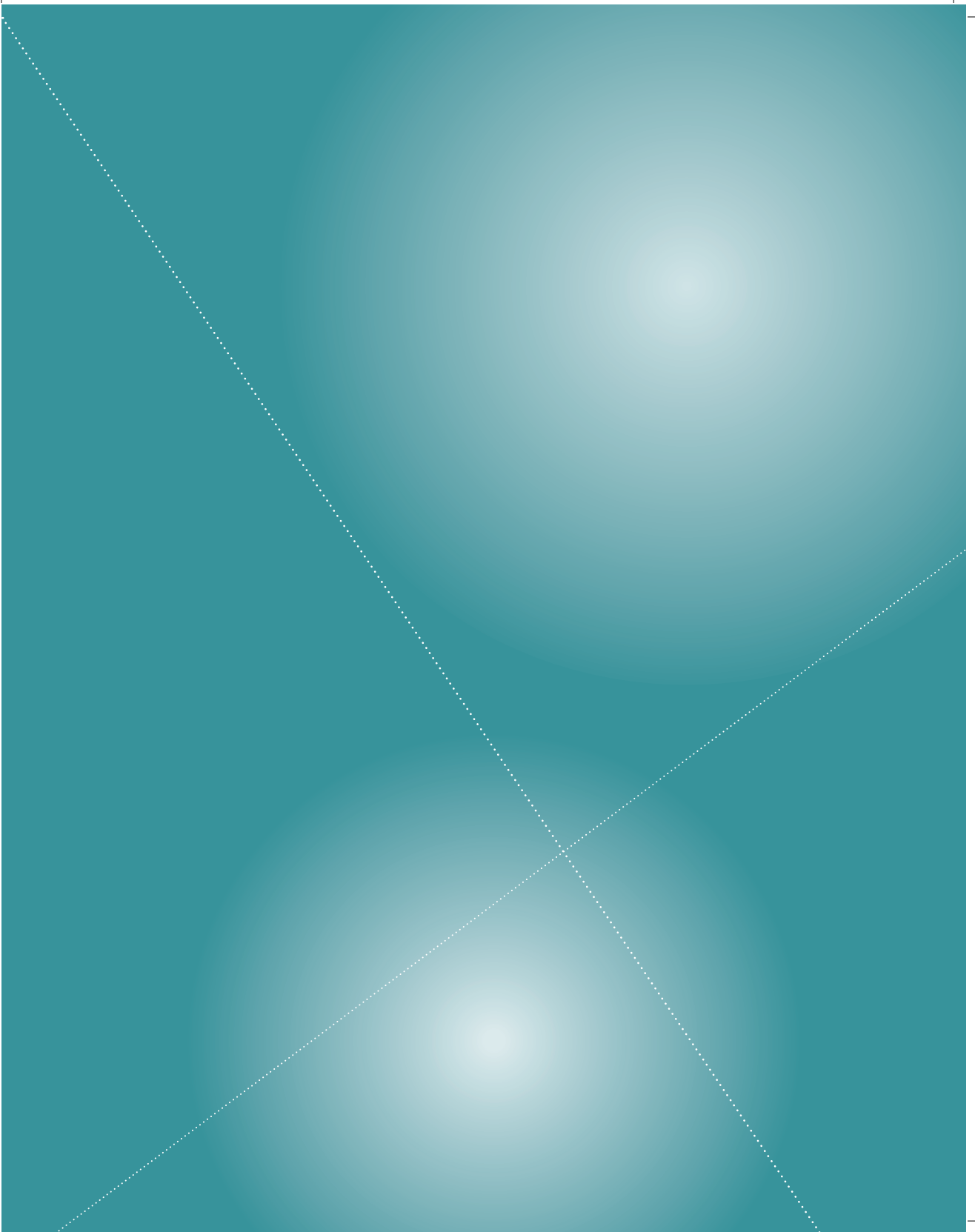
<http://www.eluniversal.com.mx/articulos/59648.html>

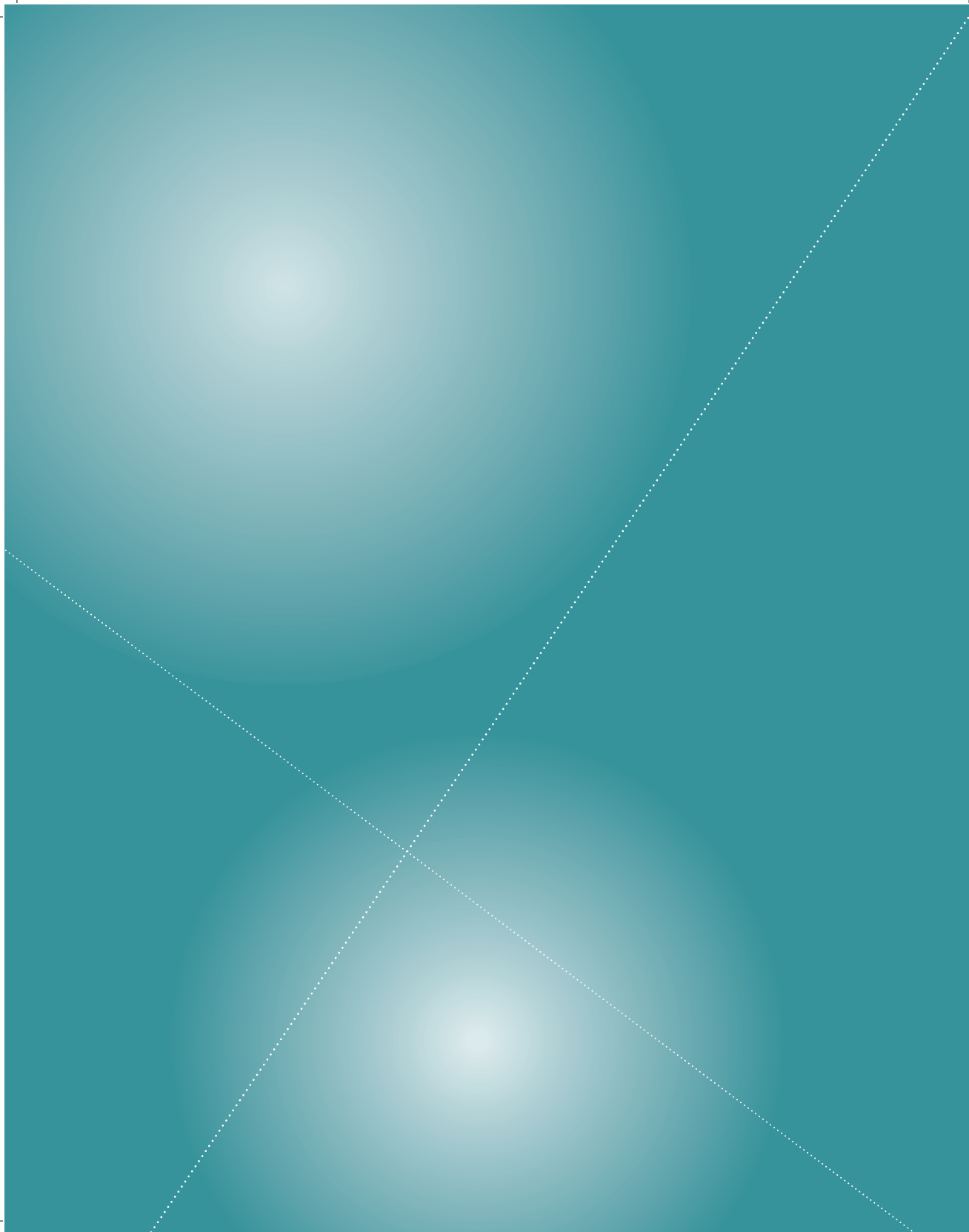
<http://www.merca20.com/aumenta-82-el-uso-de-redes-sociales/>

<http://www.cd hdf.org.mx/>

<http://www.fpchiapas.gob.mx/transparencia/im/SCJN-Jurisprudencia-TesisAisladas-2.pdf>

<http://www.eumed.net/tesis/2006/elti/1c.htm>, Taboada Ibarra, Eunice Leticia, *¿Qué hay detrás de la decisión de cooperar tecnológicamente? Propuesta teórica integradora para explicar la cooperación tecnológica inter-firma*, 2004, tesis de doctorado en Ciencias Económicas, Universidad Autónoma Metropolitana.







Instituto de Acceso
a la Información Pública
del Distrito Federal

3er Concurso de Ensayo
“Universitarios Construyendo
Transparencia”. 2010

Marzo de 2011.

Servicio Editorial Gráfico, Omar
Aguilar Sánchez, Calle 1513
No. 139, Col. San Juan de Aragón, 6^a
Delegación Gustavo A. Madero, C.P.
07918, México, D.F.

El tiraje fue de 1,000 ejemplares
impresos en papel bond de 90 grs.
y forros en cartulina couché
de 250 grs. Fuente tipográfica:
Goudy Old Style y Gill Sans.

Cuidado de la edición: Dirección
de Capacitación y Cultura de la
Transparencia.

