



IX Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación
Estado de México, México, 9 al 11 de octubre de 2008.

**“Medios de comunicación, estado y sociedad
en América Latina”**

Grupo temático	11.- Ética y Derecho de la Comunicación
Coordinación	Dr. Ernesto Villanueva (México). evillanueva99@yahoo.com Universidad Nacional Autónoma de México Dr. Salvador Guerrero Chiprés. salvador.guerrero@infodf.org.mx Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Estado de México
Nombre del ponente	José Antonio Meyer Rodríguez
Nombre de la universidad	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla
País de origen	México
Título académico	Doctor en Ciencias de la Información
E-mail	joseantonio.meyer@upaep.mx
Título del trabajo	Entre la transparencia y la opacidad: <i>El inoperante proceso de reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla</i>

Entre la transparencia y la opacidad:

El inoperante proceso de reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla

José Antonio Meyer Rodríguez

Resumen

El presente trabajo analiza el proceso de reforma y adiciones a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Puebla para adecuarla a las reformas del artículo 6°. Constitucional que establece parámetros mínimos para las legislaciones estatales. En este proceso, en vez de ampliarse los cauces ciudadanos en la entidad y asegurar un derecho a la información pública sin restricciones, el Congreso local realizó cambios mínimos y contradictorios a la ley vigente con objeto de asegurar la discrecionalidad de los sujetos obligados. Del mismo modo, no permitió que las propuestas de la oposición y la ciudadanía tuvieran cabida, al tiempo que el órgano garante (Comisión de Acceso a la Información Pública) siguió subordinado a los intereses del gobierno en turno.

Palabras clave

Transparencia y rendición de cuentas, derecho a la información, reformas constitucionales, sujetos obligados, órgano garante.

Sumario

1. Planteamiento general. **2.** Reforma constitucional y leyes de transparencia. **3.** Reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla. **4.** Mercadotecnia política y publicidad gubernamental. **5.** Consideraciones y prospectiva

Abstract

This paper examines the reform process to the Transparency and Information Access Law in the State of Puebla, to take into the reforms of 6 Constitutional Article, which establishes minimum parameters to the state laws. However, instead of expanding the citizens channels in the entity and ensuring the public information right without restrictions, the local Congress to make a minimum and contradictory changes to the existing law in order to ensure the discretion of obligated subjects. Similarly, were not allowed that the proposals of the opposition parties and the public were accommodated, while the guarantor bureau (Commission to Public Information Access) continued subordinate at the interest of the government in turn.

Keywords

Transparency and accountability, information access, constitutional reforms, obligated, guarantor bureau.

Contents

1. General approach. **2.** Constitutional reform and transparency laws. **3.** Amendments to the Law of Transparency and Public Information Access of the State of Puebla. **4.** Marketing and advertising government policy. **5.** Considerations and foresight

1. Planteamiento general

De acuerdo con Lindblom (1999), la rendición de cuentas constituye uno de los retos fundamentales de la joven democracia mexicana. Este paradigma jurídico y político implica, por un lado, el reconocimiento tácito de los servidores públicos de que sus posiciones administrativas son para resolver las necesidades sociales y cumplir con la voluntad ciudadana expresada en las urnas. Por otro, a que ellos deben gestionar los recursos encomendados con estricto apego a la ley, cumplir con los programas establecidos y salvaguardar los intereses de la sociedad a la que sirven y representan. En ese sentido, han de asumir que sus acciones los hacen sujetos permanentes de auditoría, tanto de los órganos internos y externos de control como de la sociedad entera y los distintos medios de comunicación. De igual forma, para que la rendición de cuentas tenga sentido se requiere de una sociedad civil cada más comprometida con la dinámica de la vida pública, mayormente vigilante del quehacer gubernamental y crecientemente demandante de información pública que le permita atender sus distintas necesidades. En ese sentido, transparentar los procedimientos, procesos y resultados de la gestión gubernamental y favorecer los cauces para un acceso amplio y permanente de distintos individuos a la información pública no constituye un acto de complacencia política, sino una obligación establecida explícitamente por la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias como sustento básico de la credibilidad y la construcción de consensos (Elizalde, Fernández y Riorda, 2006).

Desde la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789)¹ se precisó que la libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los

¹ La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano fue una declaración de principios de la Asamblea Constituyente francesa, realizada el 26 de agosto de 1789. Inspirada en la declaración de

derechos más preciados del hombre. Este se refiere a “la información o al flujo de intercambios que deben existir entre los hombres, lo que ellos piensan y conocen, a efecto de que todo ello se transforme en un saber compartido”. Posteriormente, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948)² señaló la garantía fundamental de toda persona para acceder a la información pública, informarse y ser informada. El primer aspecto incluye la facultad de acceder a los archivos, registros y documentos públicos, así como la decisión de que medio de comunicación leer, escuchar o contemplar. El segundo considera las libertades de expresión y de imprenta, al igual que la constitución de sociedades y empresas informativas. El tercero afirma la libertad de recibir información objetiva, oportuna y completa con carácter universal y sin exclusión alguna. De esta manera, por ser el derecho a la información una condición del ejercicio democrático y el acceso a la información pública una responsabilidad de las legislaciones nacionales, los países europeos adoptaron a finales del siglo XX el concepto de *sociedad de la información*³ a partir del reconocimiento que la dinámica tecnológica es una de las características distintivas de la sociedad global y constituir una medida necesaria para el desarrollo económico y cultural.

En ese contexto, existen leyes de acceso a la información pública y/o códigos sobre la materia en Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia, Reino Unido y los Países Bajos. Y, aunque Alemania no dispone de normas generales de acceso a la información

independencia estadounidense de 1776 y el espíritu filosófico del siglo XVIII, fue el prefacio de la Constitución de 1791.

² La Declaración Universal de Derechos Humanos fue adoptada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

³ La sociedad de la información es aquella donde la creación, distribución y manipulación de información forman parte importante de las actividades culturales y económicas. Es vista como la sucesora de la sociedad industrial, con conceptos similares a los de sociedad post-industrial (Daniel Bell), sociedad postmoderna y sociedad del conocimiento. El primero en desarrollar este concepto fue el economista Fritz Machlup en su libro *The production and distribution of knowledge in the United States* (1962) donde concluyó que el número de empleos que se basan en la manipulación y manejo de información es mayor a los que están relacionados con algún tipo de esfuerzo físico. Sin embargo, la concepción actual es producto de la obra del sociólogo japonés Yoneji Masuda, quién en 1981 publicó *The Information Society as Post-Industrial Society* (World Future Society, Estados Unidos). Aun cuando no existe un concepto universalmente aceptado, la mayoría de los autores concuerdan en que alrededor de 1970 se inició un cambio en la manera en que las sociedades funcionan. Este cambio se refiere básicamente a que los medios de generación de riqueza poco a poco se están trasladando de los sectores industriales a los sectores de servicios. En ese sentido, en las sociedades modernas la mayor parte de los empleos ya no están asociados a las fábricas de productos tangibles, sino a la generación, almacenamiento y procesamiento de todo tipo de información. Los sectores relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), desempeñan un papel particularmente importante dentro de este esquema. Desde la perspectiva de la economía globalizada contemporánea, se concede a las TIC el poder de convertirse en los nuevos motores de desarrollo y progreso.

del sector público, si cuenta con normas sectoriales que garantizan el acceso a tipos concretos de información, como las quejas administrativas o la información del medio ambiente. En los Estados Unidos desde 1966 está vigente la Ley de Libertad de Acceso a la Información, a la cual en 1974 se le hicieron algunas enmiendas con el fin de ampliar aún más el acceso a la información gubernamental. Si la ley original sólo disponía que las dependencias federales tuvieran datos disponibles para ser consultados o copiados a solicitud del público, las reformas exigieron la publicación de datos y opiniones finales sobre acuerdos, regulaciones y manuales del personal administrativo. Asimismo, además de esta legislación federal existen leyes estatales en la materia como la Ley de Información Pública contenida en el capítulo 552 del Código de Gobierno de Texas, la cual permite el acceso a los expedientes del gobierno y ningún oficial de información pública o sus agentes pueden preguntar por qué o para qué se requiere la información de los archivos. Ella establece el principio de que toda la información del gobierno debe estar disponible al público como una garantía de transparencia y rendición de cuentas.

En México el derecho a la información es una garantía constitucional consagrada en el artículo sexto desde 1977. En ese año la administración del Presidente José López Portillo adicionó al mencionado artículo la oración: “El derecho a la información será garantizado por el Estado” pero, por diferentes intereses políticos y económicos, fue postergada su reglamentación.⁴ No obstante, ese agregado fue el principio de un movimiento ciudadano constante que buscó garantizar el principio democrático de difusión y transparencia en los actos del Estado. La iniciativa⁵ culminó con la promulgación de la Ley Federal de Acceso a la Información en el año 2002, la cual logró un avance por demás significativo para garantizar la plena observancia desde la Constitución y provocar que a nivel de prácticamente todas las entidades federativas del país se promulgaran leyes sobre la materia.

La ley reconoce que el acceso a la información constituye un instrumento fundamental para consolidar la democracia, por ello determina que el derecho

⁴ Es de recordar que durante 1977 el congreso federal realizó una amplia consulta pública con el objeto de expedir una ley reglamentaria al respecto, en el contexto de lo que pretendió ser una amplia reforma política. Sin embargo, este reglamento no se expidió y mantuvo por más de 25 años un vacío jurídico que limitó el acceso ciudadano a la información pública e inhibió el desarrollo democrático del país.

⁵ La acción del Grupo Oaxaca, formada por juristas, académicos y periodistas, fue fundamental para que tanto el ejecutivo como el congreso aprobaran la expedición de la ley.

a la información pública es un derecho humano universal, que la información pública les pertenece a las personas y a ellas corresponde decidir la información requieren y cómo la usarán. Asimismo, determina que debe existir la máxima apertura, transparencia y rendición de cuentas de los poderes del Estado. Para ello, establece la obligación de publicar y entregar la información que se posee en forma veraz, oportuna y completa, la necesidad de instrumentar procedimientos ágiles y sencillos y dar a costos mínimos la reproducción de los documentos. Define plazos breves para la entrega de la información, señalando como excepciones a dicho acceso lo relativo a la vida privada, la seguridad nacional, la seguridad pública, la política exterior y los secretos científicos, industriales y bancarios. Su cumplimiento se encomienda a un organismo autónomo denominado Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) que, además de promover la apertura informativa, puede resolver las controversias. Los destinatarios de estas leyes son los órganos del Estado y entidades que ejerzan un gasto público.

Actualmente prácticamente todos los estados y del país, incluyendo el Distrito Federal, han expedido a través de sus congresos locales leyes de Transparencia que, en teoría, buscan hacer cumplir en sus territorios la máxima constitucional. Sin embargo, según datos de la asociación Libertad de Información-México (LIMAC)⁶ este proceso de promulgación de leyes en las distintas entidades federativas ha sido demasiado lento y en algunas ocasiones su contribución a la consolidación del sistema democrático ha resultado contraproducente, como es el caso de Puebla, que es considerada una de las leyes más opacas a nivel nacional. En su estudio comparativo (2006) LIMAC demostró la gran dispersión existente entre las entidades y la injerencia evidente de varios ejecutivos estatales para controlar los procesos e inhibir en la práctica ese derecho ciudadano. Los municipios del país, por su parte, están facultados para emitir normas de observancia general y disposiciones administrativas internas para su buen funcionamiento. Sin embargo, sus normas deben adecuarse a las leyes que emitan las legislaturas correspondientes.

2. Reforma constitucional y leyes de Transparencia

⁶ LIMAC. Libertad de información-México A.C. es una asociación civil sin fines de lucro que promueve el del derecho ciudadano a la información pública en ejercicio de un estado democrático y libre.

Aspecto relevante para el cumplimiento de una gestión gubernamental transparente y un derecho amplio a la información pública, lo constituyó la reforma de 2007 al artículo 6°. Constitucional. Su adición estableció –luego de más de 30 años de vacío legislativo- que todos los estados de la República y el Distrito Federal estaban obligados a adecuar o reestructurar sus actuales leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública antes del 20 de julio de 2008. Por tanto, para el ejercicio de ese derecho y en el ámbito de sus respectivas competencias esas instancias de gobierno deberían considerar al menos los siguientes principios básicos:

- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
- Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Al ser aceptada esa reforma por todos los congresos estatales se reconoció la necesidad de ampliar en todas las entidades las posibilidades de acceso a la información pública de los ciudadanos, en todos los ámbitos y niveles de la administración pública. Ya antes el pleno de la Suprema Corte de Justicia había emitido algunas decisiones que conformaron jurisprudencia y orientaron el alcance del derecho a la información en el país. Así, de acuerdo con Becerra, Dada, Deceano, Martínez., Solís, López-Ayllón, y Marván (2007), en una de sus dictámenes se amplió los alcances de la referida garantía al establecer que “el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional”. En esa tesis se señala que a través de otros casos la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho, entendiéndolo como “una garantía individual limitada por los intereses nacionales y de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros”. Del mismo modo, sanciona la inobservancia de esa reserva por lo que hace al interés social donde se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados”.

Adicionalmente, los comisionados de las distintas entidades del país establecieron un esquema de buenas prácticas que serviría de sustento a una buena gestión en la materia. Sin embargo, mientras que en algunas entidades el proceso de reforma fue aprovechado para la expedición de leyes auténticamente vanguardistas⁷, en otras se realizaron verdaderos retrocesos legislativos que distorsionaron el sentido mismo de la transparencia y el derecho a la información definido en la carta magna⁸. En el caso de Puebla, correspondió al Congreso del Estado adaptar la actual ley a los términos de la reforma constitucional y dotar a la sociedad de mayores garantías para la transparencia gubernamental, la rendición de cuentas y el acceso individual a la información pública.

⁷ Como Veracruz o Oaxaca que superaron sus deficiencias originales y actualmente son de las mejores del país.

⁸ Tal es el caso de Querétaro y Coahuila que constituyen verdaderos espacios de opacidad e intromisión del ejecutivo en las decisiones de los órganos garantes.

3. Reformas y adiciones a la Ley de Transparencia del Estado de Puebla

El proceso legislativo para la reforma de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública requería de parte del Congreso local una convocatoria amplia y una decidida participación de todos los grupos sociales. De ella dependía en buena medida que una normatividad incompleta, dispersa y calificada por distintos especialistas como de las más retrogradadas del país superara sus deficiencias -conceptuales y procedimentales- y se contara con una norma de avanzada que coadyuve al desarrollo de nuevos procesos democráticos en la entidad. Para el caso de los municipios poblanos, eran cinco los aspectos sustantivos sobre los cuales los legisladores deberían reflexionar con apoyo de la sociedad:

- El reconocimiento de que los municipios son sujetos obligados y requieren de unidades de enlace mejor equipadas y dotadas de personal calificado para esas funciones.
- La restricción de los ayuntamientos para expedir reglamentos sobre la materia
- La eventual desaparición de las comisiones de Transparencia y Acceso a la Información Pública de los municipios y la posible centralización de las funciones de garantía en un organismo autónomo de carácter estatal.
- La falta de recursos y tecnología en municipios alejados y bajo nivel de desarrollo para cumplir con su obligación constitucional.

Pese a las diversas demandas ciudadanas, a casi un mes del término establecido por la reforma constitucional las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso presentaron diversas iniciativas con muy distinta orientación. De esta manera, mientras que los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional propusieron reformas puntuales a la ley para adecuarla a los postulados del 6º. Constitucional, los partidos Nueva Alianza y de la Revolución Democrática incluyeron la derogación de la actual ley y la expedición de una nueva que buscaría sufragar las deficiencias existentes. Por su parte, la organización CIMTRA (Ciudadanos por Municipios Transparentes) articuló una propuesta fundamentada para dotar a la entidad de una ley de avanzada. Sin embargo, ninguna de las iniciativas fue considerada y la mayoría priísta en el Congreso se impuso con reformas contradictorias y carentes de sentido de acuerdo al concepto mismo de la reforma.

Por lo anterior, siguiendo los criterios de evaluación de leyes se realizó un análisis de las reformas encontrándose los siguientes resultados:

Criterio	Comentarios
<p>1. Definición del problema</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aunque la exposición de motivos reconoce que la reforma tiene por objetivos “la actualización de la ley que rige al Estado de Puebla en materia de transparencia y acceso a la información conforme a la exigencia constitucional” y “adoptar elementos necesarios para mejorar y actualizar los alcances de la ley en la materia”, sólo se encuentran referencias generales a la necesidad de “impulsar una cultura de transparencia” y “proteger la vida privada”. No se definan ni precisen estos conceptos. • No se realizó un diagnóstico jurídico y riguroso de la ley anterior, ni encuentran referencias a las evaluaciones realizadas por diversos organismos y a la calidad y aplicación de la misma. • La exposición de motivos tampoco señala que se hayan evaluado los resultados de la ley en función de los objetivos planteados al momento de ser expedida en 2004. • La exposición hace referencia a “las propuestas recibidas de la sociedad civil”. Sin embargo, no se hace referencia específica a cómo fueron valoradas y, en su caso, incorporadas al texto de la reforma.
<p>2. Alternativas y soluciones propuestas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Si bien se intentó adecuar la reforma a los nuevos preceptos del artículo 6º. constitucional, fue más de manera aparente que real, subsistiendo los problemas fundamentales. • Las reformas son insuficientes para subsanar las deficiencias de la ley. Los cambios aprobados no solucionan los problemas de diseño del ordenamiento: Por el contrario, en algunos casos incumplen con el mandato constitucional. • No se incluyó como sujetos obligados a los partidos políticos. • El recurso de revisión establece obligaciones –como la ratificación- que resultan contrarios al concepto de la

	<p>reforma.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se cuenta con sanciones específicas y sólo remite a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
3. Aspectos legales	<ul style="list-style-type: none"> • Las reformas aprobadas se ajustan, en algunos casos, a los mínimos establecidos por el artículo 6º. constitucional, Sin embargo, se trata de un decreto malogrado que mantiene intactas las deficiencias de fondo de la ley original. • Incluye conceptos jurídicos indeterminados como la reserva de información. • La reforma no supera el prejuicio del posible mal uso de la información por parte de los solicitantes, hecho que no sólo resulta indebido sino inconstitucional. • Si bien la decisión sobre la naturaleza jurídica, tamaño y competencias de los órganos garantes es una decisión de política legislativa, la ley no preserva los principios constitucionales de homogeneidad en el diseño de estos órganos, ni constituye una buena práctica. • El capítulo VII de la ley es un claro retroceso en materia de transparencia, porque oculta y dificulta el acceso a la información y atenta contra el principio de máxima publicidad. • En la inclusión de recursos electrónicos para el solicitante, no se establece la denominación de “medios electrónicos ópticos o de cualquier otra tecnología”.
4. Simplicidad, claridad y accesibilidad	<ul style="list-style-type: none"> • La reforma contiene multitud de términos y conceptos confusos. • Existe una confusión recurrente en el uso de términos que hacen referencia a datos personales, vida privada, intimidad, secrecía e, incluso, sistemas de bases de datos.
5. Impacto anticipado: Costos y beneficios	<ul style="list-style-type: none"> • La reforma tiene altos costos políticos porque mantiene vicios de origen y constituye un retroceso en materia de transparencia.
6. Factibilidad e instrumentación	<ul style="list-style-type: none"> • La ley no establece la organización y funciones de los órganos análogos para los otros poderes y municipios. Es un problema delicado que pone en peligro la factibilidad de su aplicación.

	<ul style="list-style-type: none"> • La obligación de introducir medios electrónicos resulta irrealizable en municipios que no tienen recursos para ello. • El plazo para incluir los indicadores de gestión queda indeterminado.
7. Congruencia presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> • Ni en la ley ni en la exposición de motivos se dan elementos para evaluar esta cuestión. No se establece la obligación de proveer de recursos necesarios a la Comisión de Acceso a la Información Pública (CAIP) para cumplir sus diversas atribuciones. Tampoco existen provisiones presupuestarias en materia de archivos.
8. Cumplimiento: Sanciones y monitoreo	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley contraviene el principio de legalidad punitiva porque no cuenta con sanciones específicas y remite a otra norma que tampoco las contiene. Esto las hace virtualmente inexistentes.
9. Evaluación ex post	<ul style="list-style-type: none"> • No existen elementos para evaluar este punto.
Calificación final	4.4

4. Mercadotecnia política y publicidad gubernamental

La comunicación gubernamental, aunque es uno de los objetos de estudio de la comunicación política, difiere de manera radical de la comunicación electoral y la mal llamada mercadotecnia política -cuyo uso excesivo ha polarizado tanto la vida pública-. En ese sentido, es pertinente señalar que los propósitos, métodos y enfoques de gestión entre ambas son radicalmente distintos porque la comunicación gubernamental en las sociedades democráticas no se funda en la mayor capacidad de los gobiernos para difundir sus logros sino en el derecho de los ciudadanos a ser informados con transparencia y suficiencia. Por tanto, es obligación fundamental del gobierno –federal, estatal o municipal- transparentar sus acciones mediante indicadores de gestión que sustenten objetivamente un ejercicio permanente de rendición de cuentas, con todas las consecuencias y posibilidades que ello genera. De igual forma, la comunicación gubernamental es una labor fundamental de diálogo con la ciudadanía y no una actividad de publicidad gubernamental como los intereses políticos y las deformaciones profesionales la han

transformado. Las diferentes entidades gubernamentales gastan abundantes recursos en publicitarse a ellas mismas en vez de usarlos en labores informativas de importancia, como las campañas de salud, los mensajes de emergencia en casos de desastres, la desviación del tráfico por obras viales y otras similares. Esos usos legítimos y más apegados al sentido de la comunicación ciudadana y el propio artículo 134 constitucional del que se espera una próxima legislación, tienen una clara dirección informativa y son más consistentes con las políticas públicas sobre transparencia y rendición de cuentas a que se ha hecho referencia.

El uso de recursos públicos para crear imágenes positivas del gobierno de Puebla ha sido cuestionado continuamente porque esos presupuestos no deben destinarse al beneficio del gobierno sino para favorecer una mejor interacción y encuentro con los distintos sectores de la población. Además, existe una clara deformación de su uso en los medios de comunicación, donde es común encontrar diferencias y prerrogativas entre ellos. El principio lógico de repartición equitativa del presupuesto en todos los medios, de acuerdo a su participación en el mercado y el tipo de audiencias que atienden no se cumple, por lo que el gobierno poblano tiene en el presupuesto un arma de castigo a los medios que lo critican y es, literalmente, un instrumento que ataca la libre expresión, controla la información y coopta voluntades en su beneficio y no de la sociedad. La solución a esto no es sencilla, ni puede resolverse con una ley de transparencia. Sin embargo, el Congreso del Estado ha limitado el ejercicio de un derecho que los ciudadanos demandan y reclaman.

Lo que garantiza que el derecho a la información no sea un ejercicio estéril, es que existan amplias posibilidades de acceso a una información realmente significativa. Por ello, Wolton (1995:pp.14) señala que "el derecho a la información es una precondition del sistema democrático y el ejercicio de la participación política de la ciudadanía". Sin la garantía y cumplimiento de este derecho simple y llanamente no se puede hablar de un régimen democrático. El valor autónomo de la información y el derecho a la verdad, es el fundamento de la libertad de investigación, sirve para el desarrollo de actividades académicas, periodísticas, sociales y económicas y genera obligaciones positivas de colaboración para el Estado cuando el objeto de esa investigación son conductas, datos o políticas públicas. En lo que hace a la dimensión colectiva del derecho a la información, Carbonell (2007:pp. 16) plantea, por su parte, "que la información es un requisito para el control de los actos de los poderes públicos. Es también lo que permite acceder a la información presupuestaria para conocer la forma y destino de los gastos

públicos". Con base en lo anterior, la estrategia de comunicación del Gobierno del Estado de Puebla con la ciudadanía debe concebirse como un proceso complejo surgido de diversas obligaciones que han de adecuarse a las condiciones sociales en que actualmente se desarrolla.

En ese sentido, los fines o intereses han de surgir no tanto de principios generales y universales sino de las relaciones sociales en que se desenvuelve. En ese sentido, la estrategia de comunicación debe ser resultado del análisis de las relaciones sociales en que se ubica para conseguir mediante la transparencia y la rendición de cuentas el consenso necesario para gobernar y reducir los disensos (Bourdieu y Wacquant, 1995). Es decir, el Gobierno poblano debe pensar y definir sus fines estratégicos de acuerdo a los diferentes niveles de la espiral consenso-disenso en que actualmente se encuentra y de acuerdo con la dirección en que se mueve constantemente (Noelle-Neumann, 2004). Esto significa que es necesario concientizar a los servidores públicos de que los procesos de gestión del consenso y el disenso condicionan siempre cualquier tipo de acción política. Ello implicará ir más allá del lugar común - conocido como gobernar es comunicar- para pasar a un concepto más amplio que asume la representatividad como servicio, el diálogo como razón y al ciudadano como objeto directo de los beneficios de la gestión gubernamental.

5. Consideraciones finales

El Congreso del Estado perdió la oportunidad de transformar una ley mal diseñada y con errores de origen, para otorgar a la ciudadanía plena libertad de ejercer con amplitud su derecho a informarse sobre los actos de gobierno. Por lo anterior, los partidos Acción Nacional y Nueva Alianza han presentado mediante la intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos un recurso de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia que pretende revocar las reformas a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública impuestas por la mayoría priísta. En ese sentido, corresponde ahora a los organismos de la sociedad civil consensar este argumento jurídico y alcanzar un dictamen que revierta las acciones y favorezca la expedición de una ley más funcional y correspondiente a los tiempos democráticos a que aspira la entidad.

Referencias bibliográficas

Becerra, R, Dada, J., Deceano, F., Martínez, F., Solís, F., López-Ayllón, S., y Marván Laborde, M Coordinadores (2007). *“La transparencia en la*

República: un recuento de buenas prácticas” México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Bourdieu, P. y Wacquant, L. (1995). “Respuestas por una antropología reflexiva”. México: Editorial Grijalbo.

Carbonell, M. (2007). “*Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*”. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

Lindblom, C. (1999). “*Democracia y sistema de libre mercado*”. México: Editorial Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma de Hidalgo.

Elizalde, L., Fernández, D. y Riorda, M. (2006) “*La construcción del consenso: La gestión de la comunicación gubernamental*”. Buenos Aires: Editorial Crujía.

Autores, varios. (2007). “*Estudio comparativo de leyes de Acceso a la Información Pública*”. México: IFAI.

LIMAC (2006). “Dictamen sobre las leyes de Transparencia”. México: LIMAC. www.limac.org.mx

Noelle-Neumann, E. (2004). “La espiral del silencio”. Barcelona: Editorial Paidós.

Wolton, D. “La comunicación política: construcción de un modelo”, en Ferry, J. Wolton, D. y otros (1995). “El nuevo espacio público”. Barcelona: Editorial Gedisa.