

**LIBRO
DIGITAL**

CONCURSO DE ENSAYO

de la región sur de la Comaip



Contenido

Ensayo ganador del primer lugar

El ejercicio de un nuevo derecho en México: expansión, apropiación y usos del derecho a la información.

5

Autor: Emilio del Carmen López

I. Un guiso de muchos ingredientes: Rendición de cuentas, derecho de acceso a la información, transparencia y democracia.	6
II. El estado del DAI en México: una mirada panorámica.	10
2.1.- Aspectos a considerar en el caso del Distrito Federal.	11
2.2.- El teléfono como mecanismo innovador para ejercer el DAI.	16
2.3.- ¿Y cómo andamos en el DF? Un derecho, su estado y expansión.	16
III. Expansión y apropiación del DAI: una propuesta teórica y programática.	21
3.1.- Uso del derecho a la información frente a casos de protesta política.	24
3.2.- Uso del derecho a la información para garantizar otros derechos.	25
3.3.- Uso del derecho en casos de evaluación y control gubernamental.	26
3.4.- Usos del derecho a la información en México.	27
IV. Conclusiones.	29
Bibliografía.	30

Ensayo ganador del segundo lugar

Gobierno(s) Abierto(s): de la metáfora a la política pública... y de ahí, a una práctica habitual.

37

Autor: Víctor Samuel Peña Mancillas

I. De metáforas y políticas públicas.	39
II. Gobierno(s) Abierto(s): sus esquemas.	42
2.1.- El gobierno abierto antes del Gobierno Abierto.	43
2.2.- Gobierno Abierto (la propuesta norteamericana).	43
2.2.1.- Transparencia y Gobierno Abierto.	44
2.2.2.- Directriz para el Gobierno Abierto.	44
III. Alianza para el Gobierno Abierto.	47

IV. INAI y el impulso de un laboratorio.	49
4.1. Modelo de Gobierno Abierto para gobiernos subnacionales.	51
4.2. Algunas experiencias y hallazgos preliminares.	52
V. Sobre la pertinencia de (algún) esquema.	53
VI. Conclusiones.	55
Bibliografía.	57
Ensayo ganador del tercer lugar	
¿Es posible exigir una debida rendición de cuentas?	61
Autora: Jessica Calderón García	
I. La cuenta pública.	62
II. Rendición de cuentas y fiscalización.	63
III. Mejores prácticas de rendición de cuentas.	67
IV. Solicitud de rendición de cuentas públicas a las autoridades.	69
V. Conclusión.	72
Bibliografía.	73

Presentación

Es un orgullo presentar en esta edición los tres trabajos que resultaron ganadores del Concurso de Ensayo de la Región Sur de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip), integrada por:



Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche



Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas



Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo



Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública



Instituto Veracruzano de Acceso a la Información



Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Yucatán

Este certamen realizado en 2015 generó el interés de ciudadanos de estos y otros estados del país; por lo que agradecemos a todos los que participaron y los invitamos a seguir consolidando la cultura de la transparencia y del acceso a la información.

PRIMER LUGAR

El ejercicio de un nuevo derecho en México: expansión, apropiación y usos del derecho a la información

Emilio del Carmen López

En el presente ensayo se realizará una propuesta que favorezca la expansión, apropiación y ejercicio del derecho de acceso a la información (en adelante DAI) en México ante un panorama de poco conocimiento y ejercicio del derecho. Para ello, se pondrá de relieve un bosquejo del estado que guarda en el país, y profundizando en el caso del Distrito Federal de 2006 a 2011. El objetivo es establecer cuál es el estado que guarda el ejercicio del DAI con la intención de realizar una propuesta teórica y programática a nivel nacional sobre la expansión y apropiación del derecho mediante una perspectiva orientada a los diversos usos que pueden dar los ciudadanos a este derecho humano.

En este sentido, la obra se dividirá en tres apartados: 1) aspectos teóricos que sustentan el derecho de acceso a la información; 2) una mirada a nivel nacional y el caso del DF; y 3) la propuesta teórica y programática para la expansión del DAI.

I. Un guiso de muchos ingredientes: Rendición de cuentas, derecho de acceso a la información, transparencia y democracia

Un gobierno popular, sin información pública o sin los medios para acceder a ella no es más que el prólogo de una farsa o una tragedia; o quizá ambos. El conocimiento se impondrá por siempre a la ignorancia: y un pueblo que pretenda constituir su propio gobierno debe armarse con el poder que otorga el conocimiento (Madison, 1825).

Es necesario aclarar que existen diferencias analíticas importantes entre rendición de cuentas (en adelante RC), DAI y transparencia. Muchas veces estas tres interfaces socioestatales^[1] se confunden por coincidir en el abordaje de diversos objetos de estudio y, sobre todo, similitudes en sus unidades de análisis. Sin embargo, es pertinente señalar que no son lo mismo, aunque, en su uso interpretativo se empleen de forma discrecional. La RC es un proceso más amplio que abarca dos bases simbólicas: 1) el *answerability*, entendido como la obligación de funcionarios y políticos profesionales de *informar* sobre sus decisiones y justificarlas en público; y 2) el *enforcement*, esto es, un conjunto de actividades orientadas al cumplimiento de la ley mediante la amenaza del uso de la fuerza legítima (Schedler, 2008)^[2].

La RC se deja ver como un concepto comprensivo, el cual busca abarcar de forma amplia diversos mecanismos para prevenir, corregir y sancionar el abuso del poder. De este modo, encontramos tres diferentes tipos de RC: 1) *vertical*, la cual implica la existencia de regímenes democráticos, pues consiste en que los ciudadanos mediante su participación ciudadana elijan a sus autoridades políticas^[3]; 2) *horizontal*, entendida como la existencia de agencias estatales, las cuales tienen la capacidad de regular de forma (re)activa y (pro)activa lo que hacen otras instituciones que buscan ejercer su

[1] Las interfaces socioestatales se entienden como una noción creada para comprender los espacios de intercambio y conflicto donde ciertos actores se interrelacionan no causal sino intencionalmente, las cuales están asociadas a la fiscalización de la representación política (Isunza, 2005).

[2] Cursivas del autor del ensayo.

[3] La RC vertical es un conjunto de procedimientos y condiciones a través de los cuales los representados premian y castigan a los representantes mediante el uso del voto de forma retrospectiva y prospectiva (Garrido, Martínez y Parra, 2011).

autoridad política fuera de los designios legales. La intención es distribuir el poder para evitar su abuso y concentración. Esto se conoce clásicamente como división del poder político (ejecutivo, legislativo y judicial); no obstante, lo que realmente tenemos no es una división del poder sino una interpenetración parcial del poder mediante agencias institucionales relativamente autónomas y equilibradas (O'Donnell, 2004).

En síntesis, la RC tiene como principal objetivo prevenir y corregir los abusos del poder mediante la *información* (obligar al poder a abrirse a la inspección), *justificación* (fuerza al poder a explicar y justificar sus actos) y el *castigo* (supedita al poder a la amenaza de una sanción) (Schedler, 2008)^[4]. Por lo anterior, la RC “busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes” (Crespo, 2002: 7), haciendo coincidir el interés egoísta individual con el interés colectivo. Así, la RC se muestra como un complejo andamiaje de reglas formales e informales reportado en un sistema estructural, las cuales permiten someter a revisión y modificación lo hecho por los políticos profesionales.

En este aspecto, el DAI y la transparencia se insertan en la democracia como interfaces relacionales indispensables para la RC. Sin ellos se echaría por la borda uno de los tres pilares a los que se refiere Schedler (2008:13) para que exista RC; la transparencia implica, como señala el autor, la capacidad de *answerability*, esto es, la obligación de *informar* en público las decisiones tomadas en el ejercicio del poder (dimensión informativa) y, a su vez, la obligación de la autoridad de *justificar* las decisiones tomadas (dimensión argumentativa), lo que en conjunto forma la visión de *responsabilidad política*. Por ello, la transparencia puede ser entendida como una interface socioestatal “que permite impedir la apropiación privada de los espacios públicos. Hablamos de un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran conforme lo establecen las reglas del juego” (Merino, 2005: 17)^[5]. En este rubro, el DAI, entendido como un derecho humano, se materializa como una interface socioestatal de la rendición de cuentas, donde esta última se encuentra asociada con la fiscalización de la representación política (Isunza, 2005).

[4] Cursivas del autor del ensayo.

[5] Es preciso señalar que la transparencia no es la única interface de la rendición de cuentas, pues tenemos: 1) consulta pública; 2) el derecho de acceso a la información; 3) el análisis de impacto regulatorio; 4) las auditorías; 5) la revisión judicial de las decisiones; y 6) las sanciones administrativas, civiles y penales (López y Haddou, 2006: 9-10).

De acuerdo con Aguilar Rivera (2006: 30-34), el DAI y la transparencia permiten a la democracia cinco aspectos: 1) *la evaluación de los gobernantes*: con la información generada y ofrecida por las instituciones del Estado el ciudadano puede premiar o castigar con su voto a los representantes; 2) *la rendición de cuentas*: el DAI y la transparencia hacen posible la formación de capacidades en el ciudadano para que pueda inhibir los actos en contra del interés público; 3) *el control ciudadano*: permite a la sociedad reducir los márgenes de discrecionalidad para el abuso del poder, por lo que establece límites a su ejercicio; 4) *fortalece la autoridad*: gracias a la generación de confianza y certidumbre social aumenta la legitimidad y facilita la coordinación de la ciudadanía con el Estado; y 5) *detección y corrección de errores*: con ello es posible mejorar y aumentar la capacidad cognitiva del Estado, pues se genera información que aumenta la calidad de las decisiones políticas, lo que previene errores usando la información de forma prospectiva, así como corregir carencias en las políticas públicas mediante un uso retrospectivo.

Ahora bien, en este rubro el DAI se adentra de lleno en la arena ciudadana gracias a que es un derecho humano que obliga la existencia de transparencia y rendición de cuentas. Así, la diferencia entre transparencia y DAI es que la primera es una mirada desde las instituciones a la sociedad; por el contrario, el segundo es una exigencia de la sociedad hacia la esfera institucional, entendido esto como un proceso circular de retroalimentación.

Por lo anterior, el DAI posee un carácter que nos remite a la condición humana, por lo que debe ser entendido, ante todo, como un derecho humano; esto es, un “derecho que está adscrito universalmente a todos en cuanto personas o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar y que son, por tanto, indispensables e inalienables” (Ferrajoli, 2006: 116-117). Por ello, el DAI, en sentido democrático, no sólo debe ser entendido como una garantía jurídica sobre la visibilidad de los actos gubernamentales sino como un derecho fundamental que consiste en que la ciudadanía reciba información basada en los logros de la razón humana, la ciencia, el combate a los prejuicios y la superstición (Rodríguez, 2004). El DAI al ser un derecho humano impacta invariablemente en el desarrollo de cualquier democracia, pues permite formar ciudadanía, aumentando la calidad de nuestras democracias.

En este rubro vale la pena detenerse, esto se debe a que existen diversos males o déficits dejados por las democracias electorales (Przeworski, 2010), por lo que han surgido diversas teorías referentes a la consolidación o calidad de las democracias, de las cuales muchos de sus críticos las han señalado como posibles espejismos (Sermeño, 2005). Sin embargo, O'Donnell manifiesta que el "tener una visión negativa de la consolidación democrática nos impide ver la verdadera 'institucionalización' de la corrupción, el clientelismo y otros compromisos 'particularistas' del Estado" (Ackerman, 2007: 21). Por lo que es importante pensar en diseños simbólicos e institucionales que nos aumenten la calidad de la democracia. Al respecto, Dahl (1991) reconoce la importancia del DAI como un dispositivo institucional fundamental para la existencia de una democracia política.

El DAI se muestra como un derecho intrínseco a la condición de ser humano. De ahí que otra justificación simbólica sea el imperativo de acceder a información que es de pertinencia pública^[6]. El tema del DAI toca los tres sentidos de lo público: 1) *común y general*; 2) *manifiesto*; y 3) *lo abierto o accesible*. Así, la información generada por cualquier institución de gobierno, y por cualquier actor gubernamental, es de carácter público, hablamos del *ius publicicum versus arcana imperii*^[7].

Finalmente, el DAI desarrolla la función social de fortalecer el sentido práctico de la participación ciudadana mediante un proceso relacional donde el ciudadano obtiene información de su gobierno y esta le permite buscar la incidencia en la formulación de políticas públicas, evitando los amagues clientelares de grupos posicionados en las esferas del poder, logrando un efecto dominó en el fortalecimiento de la confianza social en nuestras instituciones, sus programas de gobierno y funcionarios. El ciudadano, al contar con herramientas de información, tiene la capacidad de ejercer un proceso de fiscalización que le permitirá velar por el interés público, impidiendo que se enquisten

[6] Lo público puede ser entendido en tres acepciones: 1) lo común y lo general en contraposición a lo individual y lo particular; 2) en contraposición a lo oculto; es decir, lo público como lo no secreto, lo ostensible; y 3) derivado de los dos anteriores, remite a la idea de lo abierto en contraposición a lo cerrado. En este caso se enfatiza la accesibilidad en contraposición a la clausura; hablamos así de "lugares públicos" (Rabotnikof, 2005: 9-10).

[7] El *arcana imperii* "refiere no sólo a los secretos del imperio o del Estado, sino a verdades que poseen un sentido casi sagrado, ritual, es decir, a misterios insondables de la política. Los *arcana imperii* no se reducen a la condición de información llana sobre las cuestiones públicas, sino a información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee y administra (Rodríguez, 2004: 42).

intereses sectarios, fortaleciendo un sistema integral de democracia^[8] reportado en un diseño institucional que procure establecer límites y controles al ejercicio del poder.

II. El estado del DAI en México: una mirada panorámica

En la actualidad México es uno de los países percibidos como de los más corruptos del mundo. De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción, nuestro país se encuentra en el lugar 103 de 182 países estudiados (*Transparency International*, 2014). En adición, el 55% de los mexicanos señala que a la democracia le falta reducir la corrupción, y otro 36% considera que le falta aumentar la transparencia del Estado (*Latinobarómetro*, 2011: 41)^[9].

En respuesta, el Estado mexicano ha puesto en marcha la creación de un amplio entramado institucional (leyes, reglamentos, organizaciones garantes) que tienen el objetivo de que la transparencia y el DAI puedan ser ejercidos por cualquier ciudadano mediante positivización de garantías legales e institucionales.

A pesar de ello, de acuerdo la Encuesta Nacional de Vivienda 2012, el 77% de los mexicanos admite no saber qué es el IFAI^[10]. Además, tan solo 12 de cada 100 mexicanos sabe cómo solicitar información al Gobierno (*Parametría*, 2012). En sintonía, para el año 2012 el número de solicitudes de información recibidas a las instituciones federales fue de tan solo 131, 154 (IFAI, 2012: 21).

Lo anterior, ha ocasionado que el perfil del solicitante de la información a nivel federal se concentre en ciudadanos con una edad de 25 a 29 años, ubicados en zonas urbanas, con estudios de licenciatura o posgrado, y que su ocupación sea el sector académico, el periodismo o un ámbito empresarial (IFAI, 2012: 27-32). De este modo,

[8] El sistema integral de democracia se entiende como la interrelación de dispositivos simbólicos e institucionales que propugna la democracia liberal-representativa con la republicana participativa (Del Carmen, 2010, 21-28).

[9] En esta pregunta las respuestas fueron múltiples, por lo que los totales suman más de 100%. En México la evaluación es como sigue: 55% reducir la corrupción; 36% aumentar la transparencia del Estado; 32% falta más participación ciudadana; 27% falta garantizar la justicia social; 21% falta consolidar los partidos políticos.

[10] El IFAI es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos. Sin embargo, el 4 de mayo de 2015 se promulga la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, atribuyendo nuevas facultades al IFAI, entre otras atribuciones, haciendo que el IFAI pase a ser el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).

el ejercicio del DAI mediante solicitudes de información no ha llegado a expandirse en la mayoría de los ciudadanos del país.

2.1.- Aspectos a considerar en el caso del Distrito Federal

En este apartado se evaluarán los siguientes procedimientos para ejercer el derecho de acceso: 1) presencial; 2) mediante correo electrónico; 3) por Infomex-DF; y, finalmente 4) vía Tel-INFODF, todos ellos mecanismos legales establecidos en la LTAIPDF^[11]. Estos procedimientos deben contemplar los principios de sencillez y accesibilidad, los cuales únicamente son contemplados expresamente por 23 estados de la República (70%), incluyendo al D.F.^[12] En esta evaluación se buscará establecer la pertinencia, alcance y límites de dichos procedimientos con respecto de las características de ingreso y estatus de la ciudadanía del Distrito Federal.

La información, al ser pública, puede ser solicitada por cualquier mexicano, independientemente de si es residente o no del Distrito Federal, incluso un extranjero puede solicitar información. Con ello el derecho se sustenta en la condición de ser humano y no en la de ciudadanía política.

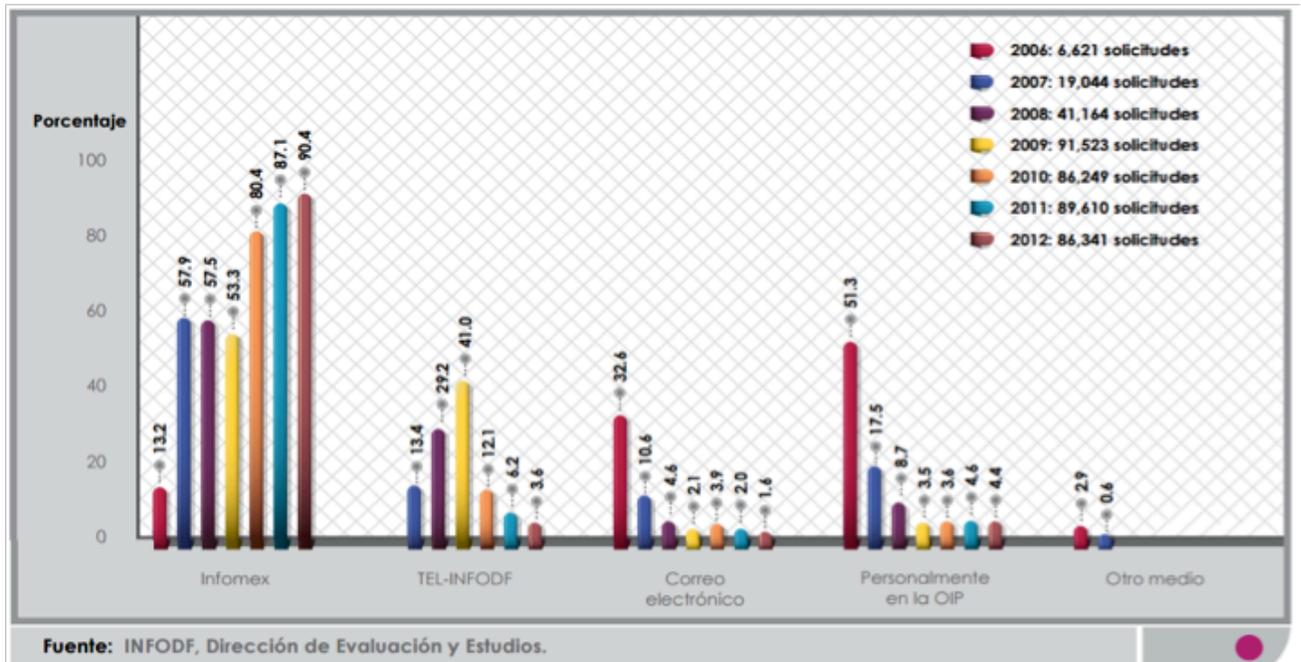
Dicho esto, el primer mecanismo implementado en la ciudad fue la forma presencial. En dicha modalidad el ciudadano puede acudir directamente a las Oficinas de Información Pública (OIP) para pedir información. Sin duda, las solicitudes presenciales implican mayores costos (traslado, tiempo, costos de reproducción^[13], entre otros), por lo que tiempo más adelante se vería complementado por las otras modalidades de acceso que ofrecen menores costos para el solicitante (véase gráfica 1).

[11] Aquí nos referimos a la “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal” (2003), Gaceta Oficial, México.

[12] Los estados que establecen estos principios son Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas (Guerra, 2011: 20).

[13] Es importante señalar que en México solo existe el costo de reproducción. De este modo, no se grava la búsqueda de la información, lo que indudablemente representa costos de almacenamiento, ordenamiento y, en caso de inexistencia de información, de creación de datos (Ackerman y Sandoval, 2005).

Gráfica 1: Evolución de las solicitudes de información en el DF, 2006-2012.



En este rubro se observa que la técnica de garantía mayormente empleada en el Distrito Federal es el sistema Infomex. Lo anterior se debe a que los límites de ejercer una solicitud de forma presencial giran en torno a los costos que implica. Las ventajas de ejercer solicitudes de información en las OIP es que las personas que carecen de las herramientas tecnológicas, como internet, computadora, conocimientos de software, entre otros factores, pueden ser asesorados por el encargado de la OIP y así poder ejercer su derecho. De este modo, los costos de transacción son mayores; pero se gana asesoría inmediata al momento de realizar la solicitud. En esta tesitura se presentan las ventajas y desventajas de cada modalidad para ejercer el DAI en la ciudad:

Cuadro 1. Modalidades de acceso a la información.

	Ventajas	Desventajas
Presencial	1) Se recibe asesoría inmediata al momento de realizar la solicitud	1) Implican mayores costos de transacción (traslado, tiempo, costos de reproducción)
Correo	1) Es utilizado por los sujetos obligados "cuando sus sistemas propios fallaban, o cuando no contaban con un medio en línea para realizar solicitudes de información" (Cejudo y Zavala, 2011: 9).	1) Carece de formalidad, reduciendo el compromiso del sujeto obligado (Cejudo y Zavala, 2011: 9).
INFOMEX	1) Estandarización de un mecanismo para ejercer el DAIP en toda el país 2) Permite al usuario familiarizarse con la plataforma; 3) Crea una cuenta personalizada para administrar sus solicitudes, generando un historial de las mismas; 4) Revisar el status de la solicitud; 5) Entrega de la información es gratuita	1) Restringe el universo de solicitantes por la barrera tecnológica que tiene el país: a) <u>Porcentaje de penetración del internet para 2010 en el DF es de 47% (AMIPCI, 2011: 16);</u> b) <u>Sólo 1.1 millones de habitantes en el DF tiene computadora en casa (Censo de Población y Vivienda, 2010)</u> 2) No basta con acceso a internet y computadora, sino requiere conocimiento sobre el uso de software
Teléfono	1) No requiere una infraestructura tecnológica propia y costosa para ejercer el derecho, como sí lo necesita el sistema INFOMEX y el correo electrónico; 2) No es necesario conocimiento de software; 3) no es necesaria una serie de capacidades en el conocimiento y utilización de software; 4) Se recibe asesoramiento inmediato al momento de procesar la solicitud; 5) <u>En comparación con el internet, 72 viviendas de cada 100 en el DF cuentan con teléfono en sus viviendas (INEGI, 2011b: 7)</u>	1) Falta de difusión sobre su uso 2) No permite al usuario gestionar y revisar de manera autónoma sus solicitudes.

La plataforma Infomex-DF ha sido el mecanismo preferido por los capitalinos desde 2007 (véase gráfica 1). No cabe duda que las ventajas que ofrece dicho sistema es la estandarización de un mecanismo para ejercer el DAI en todo el país pero, sobre todo, su principio definitorio es la gratuidad en la entrega de información. De ese modo, del año 2007 a 2011, la solicitudes vía Infomex pasaron de 57.9% a 87.1% respecto del total de solicitudes por año. Lo anterior se debe básicamente a que la solicitud y respuesta vía dicho sistema evita los costos de traslado, papelería y seguimiento del proceso.

En la LTAIPDF tan solo se cobra una cuota de rescate por la reproducción de la información y no por su búsqueda. En este aspecto, Ackerman y Sandoval (2005: 33) señalan que existen al menos cuatro diferentes áreas en las cuales las solicitudes de acceso a la información generan costos: 1) búsqueda; 2) revisión; 3) reproducción; y 4) envío. Naciones como Gran Bretaña cobran por los cuatro pasos; en cambio, México solo cobra por la reproducción y el envío de la información.

Hablar de los costos de un derecho^[14] puede ser políticamente incorrecto por minar la idea de que los derechos son una inversión para el desarrollo democrático. Sin embargo, saliendo del plano normativo, los derechos, para ser llevados al plano de las finanzas públicas requieren esta perspectiva. Holmes y Sunstein (2011) señalan que si la comunidad no decide en conjunto garantizarlos mediante el empleo de fondos públicos, los derechos pierden su existencia como tal; los derechos cuestan dinero. Es imposible protegerlos o exigirlos sin fondos y apoyos públicos. De este modo, los derechos existen si tiene costos presupuestarios.

En México existen diferentes costos de reproducción de la información, sobre los cuales debe existir un esfuerzo por reducirlos, pues desde la Carta Magna se ha enarbolado el *principio de gratuidad*. Muchos se preguntarán ¿por qué es necesario reducir estos costos? El principio de gratuidad, tal y como señala Villanueva (2010), es uno de los elementos constitutivos del derecho a saber, si no existiera la gratuidad el DAI no sería un derecho humano en tanto que dividiría a quienes pueden ejercerlo, la minoría, de quienes no podrían hacer suyo este derecho.

Dicho esto, el sistema Infomex, a pesar de sus alcances, es un mecanismo limitado por la gran barrera tecnológica que presenta el país, incluido el D.F., en cuanto a que solo 1,1 millones de habitantes en la ciudad tiene computadora en casa, en donde solo las delegaciones Coyoacán, Gustavo A. Madero e Iztapalapa rebasan el umbral del 100,000 mil computadoras por delegación; por el contrario, Iztacalco, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco tienen menos de 50,000 mil computadoras en casa (INEGI, 2011).

Lo anterior, hace que el D.F., con una población de 8.8 millones de habitantes, solo el 13% tenga acceso a computadora en casa. En adición, el porcentaje de penetración de internet en la población del D.F. es de 47.3% en 2011 (AMIPCI, 2011: 16), *lo que implica que más de la mitad de la población en la ciudad no tiene la capacidad de ejercer su derecho mediante herramientas electrónicas por carecer de internet*. En sintonía, para realizar solicitudes vía correo o Infomex-DF requieren cierto tipo de capacidades respecto del conocimiento de *software* para realizar la solicitud. *No basta con tener computadora y acceso a internet sino que también es necesaria una*

[14] Se entenderá al costo de los derechos desde la perspectiva de finanzas públicas, en donde se requiere cierta solvencia presupuestaria para aplicar y garantizar cualquier derecho legalmente aceptado (Holmes y Sunstein, 2010).

serie de conocimientos en el manejo de navegadores web (Firefox, Internet Explorer), procesadores de texto (Microsoft Office), lectura de archivos (Adobe), entre otros. Esto se vuelve no solo una barrera tecnológica sino una barrera social de tipo excluyente, imposibilitando ejercer en términos fácticos el derecho que busca ser de alcance universal. Uno de los mecanismos en los cuales se ha invertido una suma considerable de recursos es el sistema Infomex-DF pero de acuerdo a lo dicho tiene un alcance limitado para expandir el DAI en la ciudad.

Otra limitante para el ejercicio electrónico del DAI es que en México el uso que los usuarios dan al internet en su mayoría es para entretenerse. Se usan las tecnologías de la información para conectar a través de redes sociales como *Facebook, Twitter*, etc. En México, el 90% de los usuarios de internet aseguró que su principal actividad en la web es mandar y recibir *emails*; 75% para mensajearse de forma instantánea vía chats; 68% para descargar videos o fotos; 61% para conectarse a través de redes sociales; 38% envía postales electrónicas; 33% sube fotos a internet para compartirlas; 22% accede o mantiene páginas propias (blogs); y el 14% para encontrar pareja (AMIPICI, 2011). En el país el uso de internet no es visto por los usuarios como un medio para potenciar sus alcances cognitivos ni para reducir la información asimétrica sino como una posibilidad de entretenimiento.

Es cierto que el internet amplifica nuestras posibilidades de conocimiento, así como la capacidad de ejercer nuestro derecho. Sin duda, la plataforma Infomex-DF es una súper carretera pues facilita enormemente el ejercicio del DAI; aunque con sus serias limitantes ajenas a la propia plataforma, como las ya mencionadas. De ahí que sea necesario pensar en diversos programas para hacer más accesibles las solicitudes de información. No olvidemos que el sistema Infomex es el medio más no el fin. Tal parece que el IFAI y el InfoDF han invertido la fórmula, pues existen otros problemas para el ciudadano, tales como: 1) a qué institución pedir la información; 2) no saber redactar una solicitud; 3) desconocer los límites a la información, como los datos personales y la seguridad nacional; y 4) no conocer los plazos legales, los cuales cambian a nivel federal y estados.

2.2.- El teléfono como mecanismo innovador para ejercer el DAI

El teléfono es un instrumento muy innovador para la capital. La solicitud vía Tel-InfoDF es un mecanismo de acercamiento del DAI a la ciudadanía, el cual consiste en que el solicitante ejerce su derecho vía telefónica a través del InfoDF, donde el Instituto procesa y entrega la solicitud al ente público a la que va dirigida.

De este modo, la solicitud vía telefónica se vuelve una valiosa técnica de garantía para expandir y facilitar el ejercicio del DAI, pues al momento de realizar la solicitud se brinda asesoramiento al ciudadano por parte del encargado de procesar la solicitud. No hay que olvidar que un derecho es tal cuando existen las condiciones fácticas para ser realizado, no solo son leyes y reglas institucionales que servirán de adorno simbólico de nuestro gran compendio de normas, las cuales no tendrán ningún efecto en la población que supuestamente es la beneficiada. En esta tesitura, "todo conjunto de normas, instituciones y procedimientos solo adquiere sentido si el ciudadano puede obtener información de sus gobiernos" (Cejudo y Zavala, 2011: 1).

La importancia del teléfono como mecanismo para ejercer el DAI es crucial, pues no requiere una infraestructura tecnológica propia y costosa para ejercer el derecho, como sí lo necesita el sistema Infomex y el correo electrónico; además de no ser necesaria una serie de capacidades en el conocimiento y utilización de *software*. En comparación con Internet, 72 viviendas de cada 100 en el Distrito Federal cuentan con teléfono (INEGI, 2011b: 7). De este modo, se reduce la complejidad para realizar una solicitud de información.

En este contexto, a nivel federal, el IFAI cuenta con un *call-center* desde su fundación, pero solo es para dar asesoría sobre el DAI, porque no procesaba solicitudes. Es hasta el 19 de agosto de 2015 que el ahora INAI implementa este mecanismo dado los límites que presentan las modalidades electrónicas y la barrera tecnológica que manifiesta el país (INAI, 2015).

2.3.- ¿Y cómo andamos en el D.F.? Un derecho, su estado y expansión

En el D.F., y en todo el país, es necesaria la promoción y asesoramiento para el ejercicio de derechos, entre ellos el DAI, ya que es un derecho que al ser de reciente creación requiere una adecuada campaña de difusión, promoción y vinculación con la sociedad

civil, atomizada para expandirse. Se habla de buscar la expansión del DAI debido a que es un derecho que presenta poco conocimiento de su existencia entre la población, lo que se ve reflejado en su ejercicio.

Muestra de ello es que de 2006 al 2011 solo se han ejercido 334, 211 solicitudes de información (véase cuadro 2) en una población de 8.8 millones de habitantes (INEGI, 2010); lo que implicaría (en un acercamiento no tan riguroso, el cual no controla estadísticamente por edad, lugar de emisión de la solicitud y solicitantes frecuentes –dada la falta de información por derecho de privacidad–) que *solo el 3.8% de la población del Distrito Federal ha ejercido su derecho*. Si bien el número de solicitudes ha ido en aumento desde la fundación del InfoDF, el crecimiento es marginal, pues no supera el umbral de 100,000 solicitudes por año.

Cuadro 2. Número total de solicitudes de información a instituciones del DF, 2006-2011							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Solicitudes	6, 621	19, 044	41, 164	91, 523	86, 249	89, 610	334, 211

Fuente: Fuente: Sexto Informe de Actividades y Resultados 2011, INFODF.

Sin una buena demanda de información no se genera la oferta necesaria y viceversa (CIDE-COMAI, 2010: 9). En adición, esta cifra podría reducirse considerablemente por los llamados “clientes frecuentes”, que según estimaciones de Salvador Guerrero Chiprés, ex comisionado del InfoDF, “realizan entre el 10 y 25% de las solicitudes de información” (Guerrero, 2011: 56), lo que reduce aún más el número de personas que conocen y ejercen su derecho de acceso. A esto, el comisionado reconoce lo siguiente: “estimo que no más del 10 por ciento de los habitantes de este país han acudido al ejercicio del derecho de acceso. Un análisis riguroso tal vez arrojaría un resultado menor (Guerrero, 2011: 56).

De este modo, hay un reconocimiento institucional de la falta de apropiación sobre qué es y para qué sirve este derecho, lo que invariablemente deviene en un déficit para el ejercicio de este derecho. En el D.F. la ley no exige al solicitante plasmar sus datos personales en cada solicitud (nombre, correo, dirección, ocupación). En cambio, a nivel federal sí es un requisito colocar los anteriores datos para realizar una solicitud, aunque no se puede tener acceso público a ellos.

Ahora bien, la ventaja del anonimato en la solicitud de información es que impide *secrecía selectiva*; esto es, la posibilidad que puede llegar a tener un sujeto obligado a negar la información a ciudadanos con problemas legales con el ente público, evitando reproches para ejercer su derecho. El lado débil de esta opción es que impide tener mayor información a la Dirección de Evaluación y Estudios para establecer un compendio estadístico y observar la penetración del DAI en la sociedad y así reforzar las diferencias que hay en ciertos sectores sociales.

En este sentido, ¿qué información tiene el InfoDF sobre el perfil sociodemográfico del solicitante? Como se dijo, la LTAIPDF no obliga al solicitante de la información a decir su edad ni su ocupación. No obstante, existe un rubro de información adicional que puede ser llenado de forma voluntaria, tomando en cuenta el anonimato permitido en el D.F. De acuerdo con los solicitantes que respondieron la encuesta voluntaria se tienen el siguiente perfil del solicitante:

Cuadro 3. Grupos de edad de los solicitantes, 2007 – 2010.

Grupos de edad	2007		2008		2009		2010	
	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%
Hasta 19	14	2.4	15	1.8	159	3.1	160	2.6
De 20 a 29	147	24.9	132	15.8	1, 676	33.2	1, 801	29.7
De 30 a 39	167	28.3	157	18.8	1, 400	27.7	1, 816	29.9
De 40 a 49	140	23.7	185	22.1	986	19.5	1, 218	20.1
De 50 a 59	69	11.7	142	17	555	11	722	11.9
De 60 a 69	40	6.8	55	6.6	224	4.4	293	4.8
70 o más años	14	2.4	150	17.9	49	1	62	1
TOTAL	591	100	836	100	5, 049	100	6, 072	100

Fuente: Dirección de Evaluación y Estudios, InfoDF, Quinto Informe de Actividades.

Con ello, de 2007 a 2010 destaca que el grueso de las solicitudes de información se concentran entre la edad de 20 a 49 años y, principalmente, de 30 a 39 años. La LTAIPDF en su artículo 8° no obliga a que el usuario del derecho manifieste derechos subjetivos, interés o razones ni tampoco a que sea mayor de edad para ejercer el derecho, por lo que no existen impedimentos para que un niño o un adolescente puedan realizar solicitudes de información.

Cuadro 4. Escolaridad del solicitante, 2007 – 2010.

Escolaridad	2007		2008		2009		2010	
	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%
Sin estudios	7	0.8	2	0.2	24	0.5	33	0.5
Primaria	68	9.5	46	4.6	98	1.9	154	2.4
Secundaria	61	7.4	107	10.8	371	7.1	416	6.5
Bachillerato o carrera técnica	122	14.8	191	19.3	919	17.5	1, 153	18
Licenciatura	503	61	607	61.3	3, 187	60.9	3, 903	60.8
Maestría o doctorado	54	6.5	38	3.8	638	12.2	762	11.9
TOTAL	591	100	836	100	5, 049	100	6, 072	100

Fuente: Quinto informa de actividades, INFODF, 2010.

En el cuadro anterior se observa la constante de que más del 60% de las solicitudes son realizadas por personas que tienen estudios de licenciatura. De lo anterior surgen varias preguntas: ¿los mecanismos para ejercer el derecho requieren cierto tipo de capital cultural para ser utilizados?, ¿centrar los esfuerzos en los mecanismos electrónicos olvida al universo que no puede acceder a ellos?, ¿el DAI por el tipo de instrumentos que tiene para ser ejercido se vuelve un derecho elitista para todos aquellos que no cuentan con un alto nivel de escolaridad? Estas interrogantes podrían ser nuevas líneas de investigación muy fructíferas sobre los estudios del DAI.

Por otro lado, la información es pública y, por tanto, cualquier persona proveniente de cualquier entidad federativa o país puede realizar solicitudes hacia las instituciones del Distrito Federal, como lo muestra el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Solicitudes realizadas por entidad federativa al DF, 2007-2010.

Estado de la República	2007		2008		2009		2010	
	SIP	%	SIP	%	SIP	%	SIP	%
Aguascalientes	9	0.06%	10	0.04%	38	0.10%	4	0.06%
Baja California	8	0.06%	10	0.04%	47	0.12%	7	0.11%
Baja California Sur	2	0.01%	5	0.02%	25	0.06%	-	-
Campeche	3	0.02%	2	0.01%	1	0.00%	2	0.03%
Coahuila de Zaragoza	9	0.06%	15	0.06%	14	0.04%	6	0.10%
Colima	10	0.07%	4	0.02%	-	-	2	0.03%
Chiapas	14	0.10%	17	0.07%	6	0.02%	2	0.03%
Chihuahua	13	0.09%	12	0.05%	3	0.01%	5	0.08%
Distrito Federal	12,034	83.41%	21,625	89.18%	33,406	86.85%	5,291	85.42%
Durango	3	0.02%	7	0.03%	2	0.01%	4	0.06%
Guanajuato	14	0.10%	50	0.21%	64	0.17%	14	0.23%
Guerrero	2	0.01%	8	0.03%	3	0.01%	8	0.13%
Hidalgo	32	0.22%	33	0.14%	129	0.34%	19	0.31%
Jalisco	70	0.49%	75	0.31%	144	0.37%	33	0.53%
Estado de México	2,039	14.13%	2,074	8.55%	4,002	10.40%	552	8.91%
Michoacán de Ocampo	4	0.03%	19	0.08%	27	0.07%	5	0.08%
Morelos	8	0.06%	33	0.14%	46	0.12%	16	0.26%
Nayarit	2	0.01%	7	0.03%	3	0.01%	1	0.02%
Nuevo León	8	0.06%	44	0.18%	80	0.21%	18	0.29%
Oaxaca	12	0.08%	11	0.05%	11	0.03%	7	0.11%
Puebla	18	0.12%	55	0.23%	64	0.17%	36	0.58%
Querétaro de Arteaga	9	0.06%	11	0.05%	36	0.09%	6	0.10%
Quintana Roo	9	0.06%	4	0.02%	36	0.09%	9	0.15%
San Luis Potosí	27	0.19%	43	0.18%	92	0.24%	93	1.50%
Sinaloa	26	0.18%	6	0.02%	13	0.03%	8	0.13%
Sonora	7	0.05%	29	0.12%	53	0.14%	5	0.08%
Tabasco	4	0.03%	8	0.03%	7	0.02%	3	0.05%
Tamaulipas	9	0.06%	2	0.01%	2	0.01%	4	0.06%
Tlaxcala	8	0.06%	5	0.02%	13	0.03%	7	0.11%
Veracruz	7	0.05%	17	0.07%	51	0.13%	19	0.31%
Yucatán	2	0.01%	3	0.01%	7	0.02%	5	0.08%
Zacatecas	5	0.03%	5	0.02%	-	-	3	0.05%
Otro país	0	0.00%	0	0.00%	40	0.10%	-	-
Total	14,427	100%	24,249	100%	38,465	100%	6,194	100%

Fuente: Infomex-DF, solicitud de información con folio 3100000010612.

El cuadro 5 está hecho bajo las respuestas voluntarias de los solicitantes que decidieron contestar la procedencia, por lo que no representan el universo de todas las solicitudes de información. Aclarado lo anterior, nos dice las personas que reportan su procedencia de 2006 a 2010. En un promedio de los cuatro años, el 86% de las solicitudes proviene de habitantes del D.F. y el resto de otros estados del país, así como de otras partes del mundo. Estos datos reducen aún más la cifra de penetración del ejercicio de los capitalinos respecto del DAI, dado que no todas las solicitudes hechas al entramado institucional del D.F. provienen de habitantes de la ciudad, pues el 14% restante es de otras zonas del país y del mundo, no necesariamente de la ciudad. Esto nos indica que las estimaciones iniciales de que el 3.8% de la población

del D.F. ha ejercido su derecho se ven reducidas. Con estos datos es probable que de las 334, 211 varias de ellas provengan de otras regiones del país y del mundo, no sin olvidar el fenómeno de los “clientes frecuentes”.

Lo anterior llevó a Jacqueline Peschard a señalar que “México enfrenta el desafío de hacer llegar el derecho de acceso a la información a los grupos marginados” (IFAI, 2012). Lo cual se ve claramente reflejado en el poco conocimiento de la existencia del DAI, su apropiación y ejercicio, tanto a nivel nacional como en el caso del D.F., sirviendo este para ilustrar con mayor profundidad este rubro y lo que sucede en otras entidades federativas. En este aspecto se observa que el perfil del solicitante es coincidente con el que se refleja a nivel federal. Asimismo, como se vio anteriormente en el panorama a nivel nacional, los ciudadanos desconocen qué es el IFAI –ahora INAI–, así como las formas en las cuales pueden ejercer su derecho y ante quién recurrir en caso de violación.

Sin embargo, quedarnos con la simple búsqueda de que aumente el volumen en el acceso a la información deformaría uno de los objetivos de este derecho: *me refiero al mejoramiento de la calidad de vida del ciudadano mediante la entrega de información veraz y útil*. Lo anterior es fundamental para que exista un proceso de apropiación del DAI en los ciudadanos para maximizar su ejercicio.

III. Expansión y apropiación del DAI: una propuesta teórica y programática

Dicho esto, el estudio del DAI ha sido abordado desde cuatro perspectivas principales: 1) enfocado a los estudios normativos sobre democracia; 2) análisis técnico-jurídico dentro del derecho público; 3) el debate jurídico insertado en las reformas administrativas del Estado; y 4) el estudio del derecho como una forma de acceso a fuentes plurales de los medios de comunicación.

El primer enfoque de estudio sobre el DAI, del cual se desprenderían varias ramas, se sustenta de forma normativa con el advenimiento de la democracia liberal-representativa en forma preponderante a nivel mundial. Aquí se pone énfasis en la posibilidad de controlar e interponer límites al Estado y el poder político como un conjunto de instituciones y organizaciones representantes de la autoridad democrática.

Por lo anterior, se vincula al derecho a la información como una de las herramientas que favorecen la rendición de cuentas (Schedler, 2008; Aguilar, 2006; Crespo, 2002; O' Donnell, 2008; Rodríguez, 2004; Hayes, 1987; Blanton, 2002).

El segundo nos remite al análisis técnico-jurídico dentro de la rama del derecho público, el cual pone atención en el establecimiento de leyes y reformas institucionales que consoliden el ejercicio de un derecho humano constitucional en cualquier sociedad que se enarbole como democrática (López-Ayllon, 2009; Pérez, 2012; Gramajo, 2003; Bernal, 2008; Villanueva, 2006a, 2006b; Colombara y Olmedo, 2003; Desantes, 1977). En este aspecto, los estudios han estado enfocados en el debate constitucionalista del derecho a la información, por lo que no son consideradas otras variables fuera de la disciplina jurídica.

El tercer enfoque parte de la discusión técnico-jurídica, pero que inserta la discusión en el debate sobre la reforma administrativa del Estado mediante un marco normativo que permite la transparencia y fiscalización del Gobierno, siendo un insumo crucial para el mejoramiento de la gestión pública (Arellano, 2002; Banisar, 2004; Cunill, 2006; Flores-Trejo, 2005; Vergara, 2008). Aquí el derecho a la información es una herramienta fundamental para la apertura de la actividad gubernamental, inhibiendo los actos de secrecía y corrupción.

Finalmente, un cuarto enfoque se encuentra centrado en estudiar al derecho a la información desde su acepción más amplia; es decir, la posibilidad de acceder a fuentes plurales y divergentes de información que no solo se limitan al régimen de información del Estado sino en la posibilidad que debe tener todo ciudadano para acceder y recibir información que se genera en los medios de comunicación: radio, televisión, prensa, internet (Azurmendi, 2000; López, 2001; Medina, 2000).

En este trabajo se propone pensar en una nueva línea que contemple los usos que pueden dar los ciudadanos al DAI, lo que favorecería *el sentido práctico de la información*, aumentando la apropiación y ejercicio del derecho. Ahora bien, pensar en una expansión en el ejercicio del DAI no tendría sentido si la información entregada carece de utilidad para el solicitante. Es imperativo señalar que "lo que interesa a la ciudadanía *no necesariamente* es lo que interesa a los gestores o a los políticos" (Cunill, 2006: 29); lo que interesa a los ciudadanos no es la cantidad de basura que acumula una ciudad sino cuántos camiones de basura están destinados a su colonia

o sobre cuál es la calidad de las escuelas cercanas a su domicilio, con la intención de reducir la información asimétrica y tomar la mejor decisión sobre dónde enviar a sus hijos (Flores-Trejo, 2005)^[15].

Para lograrlo, la concepción de ciudadanía se debe reformular mediante una idea activa de la misma, es decir, se necesita formar una identidad en donde los ciudadanos, mediante su participación, y en el pleno ejercicio de sus derechos, puedan compenetrarse en los asuntos de interés público (componente republicano). Para que esto se realice es necesario que exista una sociedad libre en términos de autonomía y, con ello, un Estado que fomente y garantice estos preceptos (componente liberal) (Espinosa, 2009). Por ello, entiendo a la ciudadanía como “cierta reciprocidad de derechos frente a, y deberes hacia, la comunidad política, significando invariablemente diversos grados de participación” (Held, 1997: 91).

En esta tesitura, uno de los objetivos fundamentales de los entes públicos y los institutos de transparencia es hacer entendible a cualquier ciudadano la información entregada, dado que “la prevención más importantes es, pues, que hay que ‘ciudadanizar’ la información” (Cunill, 2006: 30). Aunque, también es verdad que cierto tipo de información inevitablemente tiene un alto nivel de especialización por los requerimientos técnicos que se necesitan para analizarla, procesarla y utilizarla, como lo son presupuestos, análisis estadísticos, entre otros. Es notable, en este sentido, “el incremento de las organizaciones sociales o simplemente de los grupos ciudadanos cuyo propósito es ‘conquistar’ información sobre las acciones, decisiones o gastos de la administración y exponerla a la opinión pública (Cunill, 2006: 41). Así, las organizaciones de la sociedad civil son un facilitador para el acceso y uso de la información, lo que se verá más adelante.

Por consiguiente, un nuevo principio que debe regir en nuestras leyes de transparencia y órganos garantes es el de *sentido práctico de la información*; esto es, establecer puentes comunicativos entre sociedad y entramado institucional de la transparencia para que los ciudadanos puedan ver en el acceso a la información una nueva herramienta que puede ser usada con la intención de tener un impacto positivo directo en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

[15] Cursivas del autor del ensayo.

Lo anterior sería una tarea importante que podrían realizar nuestros órganos garantes estatales y el INAI, pues las campañas de difusión y promoción del DAI podrían orientarse a señalar los diferentes usos que pueden dar a la información a la que accedan. Dicha propuesta tiene sus orígenes en diferentes casos de éxito en el mundo. En este rubro nos encontraríamos en una nueva línea muy poco abordada sobre los usos que pueden dar los ciudadanos al DAI.

3.1.- Uso del derecho a la información frente a casos de protesta política

El primer acercamiento sobre uso del DAI en casos de protesta política está relacionado con los procesos de movilización popular en la India en 2005, que dieron surgimiento al establecimiento de la primer ley de acceso a la información en aquel país. Para lograrlo surge el movimiento obrero y campesino: Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), el cual comenzó en Rajasthan con demandas de los sectores campesinos sobre los registros que realizaba el Gobierno sobre el trabajo hecho por cada campesino y su pago correspondiente. Lo anterior generó descontento en los trabajadores, pues señalaban que los criterios gubernamentales estaban regidos por la corrupción y desviación de fondos etiquetados al desarrollo de los sectores marginados.

El MKSS se constituye como un movimiento de los sectores obreros, campesinos y rurales contra los manejos discrecionales del Gobierno. La principal pauta del movimiento es la instauración de una ley de acceso a la información que garantizara el DAI para lo siguiente: 1) saber la razón de la falta y retraso de pagos; 2) usar el DAI para garantizar otros derechos como los de subsistencia (alimentación, educación, vivienda) y acceder a programas sociales por los sectores marginados (Jenkins y Goetz, 1999; Sihag y Sihag, 2009).

Asimismo, el uso del derecho a la información se ha vuelto un elemento crucial para la coordinación estratégica de los movimientos sociales mediante el empleo de las tecnologías de información que han favorecido la difusión de las demandas políticas de los movimientos sociales a mayores audiencias, tanto nacionales como internacionales (Garret, 2006), siendo el caso del 15-M en España, la revolución egipcia de 2011, el movimiento *Occupy Wall Street*, entre otros (Castells, 2012). En este rubro, el uso del

derecho a la información es crucial para fortalecer, incrementar y coordinar las bases de apoyo políticas de los movimientos sociales.

3.2.- Uso del derecho a la información para garantizar otros derechos

Otro caso de estudio, que tiene relación con el último mencionado respecto de sus objetivos, es la coalición que se desarrolla entre ciudadanos trabajadores de New Jersey y movimientos ecologistas, dando con resultado la campaña del Consejo de Medio Ambiente de Trabajadores de Nueva Jersey (WEC, por sus siglas en inglés). En este rubro, el ejercicio del DAI tuvo un doble efecto: 1) permitió a los obreros conocer los riesgos tóxicos de su trabajo para exigir a las empresas encargadas mayores medidas de seguridad laboral; y 2) precisar demandas por parte de los movimientos ecológicos para orillar a las empresas al tratamiento de sus residuos contaminantes apegados a las normas de preservación ecológica (Mayer, Brown y Morello-Frosch, 2010). En este sentido, el uso del DAI favorece la garantía del derecho a la salud y la seguridad laboral por parte de los obreros, así como el derecho al medio ambiente sano de todos los habitantes de New Jersey.

En esta perspectiva, Sudáfrica es otro caso donde la organización *Open Democracy Advice Center* (ODAC) pretende emular el trabajo que realizó MKSS y Parivartan en India, pues tratan de vincular a los ciudadanos con el uso del DAI para mejorar sus derechos socioeconómicos en las comunidades del sur en aquel país. Lo anterior se debe a que la ley de acceso a la información en dicha nación muestra un alto nivel técnico para solicitar y acceder a la información, además de que no existe un órgano especializado para garantizar el derecho a la información sino que es la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos (SAHRC) la encargada de promover el derecho; por lo que ODAC cumple el papel de facilitador hacia los ciudadanos que no están familiarizados en el tema. Así, ODAC cumple el rol de intermediario entre la información en posesión del Estado y los ciudadanos. El objetivo es buscar el mejoramiento de los derechos socioeconómicos mediante el uso del DAI como forma de exigibilidad eficiente de servicios públicos al Gobierno: salud, agua, vivienda, educación (Calland y Bently, 2013).

Al respecto, Gausul (2012) se enfoca en el caso de Bangladés, donde las organizaciones de la sociedad civil fungen el papel de facilitador de la información usando el DAI para el acceso de datos que se generan en los programas de desarrollo rural. El objetivo es que los grupos marginados y la población rural conquisten la información para acceder a los programas de desarrollo que diseña el Gobierno para mejorar su calidad de vida, al mismo tiempo de que el uso de la información favorece un desarrollo sustentable en la agricultura, salud, educación, el empleo y otros derechos socioeconómicos. Así el uso del DAI por parte de las organizaciones favorece que los ciudadanos accedan a información de programas sociales que mejoren el ejercicio de otros derechos, como los sociales.

3.3.- Uso del derecho en casos de evaluación y control gubernamental

Ahora bien, hemos visto cómo el uso del derecho a la información ha sido empleado para fortalecer protestas y movilizaciones políticas que reclaman distintos objetivos democráticos. Asimismo, se ha visto que el derecho a la información ha cobrado un sentido práctico en la vida cotidiana al momento de que es usado en casos donde existe la necesidad de garantizar otros tipos de derechos que han sido relegados por la secrecía de actores, tanto gubernamentales como privados, para hacer prevalecer intereses sectarios. En este apartado se observará el uso del derecho a la información en casos donde la actuación del Gobierno está regida bajo los principios de la corrupción y el nepotismo. En estos casos, el uso del derecho a la información ha servido como un insumo para el control y evaluación del Estado.

En este aspecto, el estudio de Kosack y Funk (2014) no ve a la transparencia como un bien en sí mismo sino como una herramienta mediante el uso del derecho a la información que sirve para resolver problemas en la gestión pública sobre mayor calidad de los servicios públicos que presta el Estado. En dicha investigación se habla del caso de Uganda, donde los ciudadanos fueron incorporados bajo una perspectiva de gobernanza y gobierno abierto. Los ciudadanos accedían a información de los servicios que prestaba el Estado con el objetivo de hacer rendir cuentas a los funcionarios y para mejorar la calidad de los servicios mediante cartas realizadas por las comunidades bajo los siguientes pasos: 1) otorgar valor y preminencia a la evaluación de los usuarios de

los servicios públicos; 2) uso de las leyes de transparencia mediante el ejercicio del derecho a la información por parte de los ciudadanos; 3) el Estado, proveedor de servicios públicos, debe ser sensible a las acciones e informaciones que proporcionan los usuarios; 4) el Estado debe responder constructivamente generando información sobre los servicios públicos a los cuales pueden acceder tanto ciudadanos como funcionarios gubernamentales.

En sintonía con el proceso que impulsó el MKSS en India, Pande (2007) y Webb (2012) señalan que el establecimiento de la ley de acceso a la información favoreció el uso del DAI por parte de activistas en la asignación de responsabilidades y el combate a la corrupción. Lo anterior se ve reflejado en aquel país, pues se señala que las leyes de acceso a la información y positivización del derecho a la información han erosionado la aceptación social de la corrupción. Para muestra nos señalan el caso de la organización de la sociedad civil Parivartan, la cual usó el derecho a la información para acceder al Sistema de Distribución Pública (PDS, por sus siglas en inglés) con el objetivo de saber los criterios y procedimientos para la asignación de apoyos al campo hacia los sectores más pobres del país, pues se consignaba que el Gobierno realizaba un distribución inequitativa.

3.4.- Usos del derecho a la información en México

En México las experiencias sobre los usos DAI existen, pero son limitadas. Tal y como señala Fox (2009), existieron dos movimientos de protesta que vieron en el uso del DAI una herramienta clave para procesar y hacer efectivas sus demandas: 1) el Movimiento del Pueblo en Defensa de la Bahía de Zihuatanejo, donde el Gobierno federal intentó realizar un muelle de cruceros, el cual tendría afectaciones en las formas de vida de los residentes en su localidad, así como un impacto medioambiental no reportado por el Gobierno federal. Al respecto, el movimiento inició el proceso de realizar solicitudes de información a las entidades estatales y federales con el objetivo de conocer la información relativa al proyecto, ocultada por los diferentes niveles de gobierno: municipales, estatales y federales. De este modo, el uso del DAI permitió que los habitantes de la región y el movimiento social conocieran el impacto que tendría el muelle en sus formas de vida, así como en el medioambiente. Lo anterior, permitió

a los habitantes en resistencia consolidar sus demandas, ganar adeptos externos, desencadenando la cancelación del proyecto.

2) En sintonía, el Consejo de Ejidos y Comunidades Opositaras a la Presa la Parota (CECOP), o mejor conocido como el movimiento “La Parota”, fue una agrupación de ciudadanos que estaban en contra de la construcción de una presa en el río Papagayo en Guerrero, donde los campesinos en resistencia señalaron que existirían afectaciones graves a sus formas de vida por la construcción del proyecto hidroeléctrico. Por lo anterior, el movimiento consagra como una de sus mayores demandas el acceso a información relativa al proyecto de la presa. Así, se usa el derecho a la información para proteger la forma de vida de la comunidad.

Por otro lado, el uso del DAI también se ha visto como una herramienta para garantizar otros derechos. Al respecto, tenemos el caso que sucede en la frontera entre Estados Unidos y México en Tijuana, Baja California, donde habitantes de dicha entidad se organizaron para demandar información sobre el impacto ambiental que se estaba dando por el asentamiento de las maquiladoras en aquella región. En este sentido, se usa el DAI para tener mayor precisión en las demandas que se estaban realizando sobre el impacto medioambiental en Tijuana. El objetivo era reducir los efectos contaminantes de las maquiladoras y garantizar su derecho al medio ambiente para el desarrollo seguro de la personas (Carruthers, 2008).

Finalmente, en México de 2005 a 2007 se emprendió el proyecto “IFAI-Comunidades”, el cual tenía como objetivo aumentar la difusión, apropiación y uso del derecho a la información en las comunidades marginadas con la intención de mejorar sus condiciones de vida. En este aspecto, se pretendía que las organizaciones de la sociedad civil desarrollaran estrategias de capacitación y acompañamiento del uso del derecho a la información. Así, se eligieron veinte organizaciones para emprender trabajos en cinco estados del país: 1) Distrito Federal, 2) Estado de México, 3) Jalisco, 4) Puebla y 5) Veracruz, donde existieron diversos usos que dieron los ciudadanos al derecho a la información, tales como: conocer programas sociales de los cuales podían ser beneficiarios y acceso a créditos para el campo, entre otros (Zermeño, Domínguez y Chávez, 2010).

IV. Conclusiones

En el presente ensayo se ha puesto de manifiesto la problemática sobre que México es percibido como uno de los más corruptos del mundo y que, además, la gran mayoría de la población admite no saber qué es el IFAI, ahora INAI, y que tampoco conoce sobre la existencia del DAI y las formas en las que se ejerce. Lo anterior se ve reflejado en una baja demanda de solicitudes de información, así como en un déficit en la apropiación del DAI en los mexicanos.

Ahora bien, en este contexto, la labor de los órganos de transparencia locales, el INAI y la Comaip han sido sumamente importantes para avanzar en estos rubros, aún pendientes. Las campañas de educación cívica, programas de divulgación del DAI en radio, prensa, televisión, solo por mencionar algunos, han sido relevantes para tratar de aminorar estas problemáticas, lo cual se gesta en un contexto donde la implementación del DAI es aún muy joven; trece años tomando como inicio de construcción del entramado institucional el 2002 con la ley de transparencia a nivel federal, pero que diferiría para cada entidad federativa. La construcción de un entramado institucional para garantizar la transparencia y el DAI en todo el país y sus diferentes niveles de gobierno ha sido una pieza fundamental para enfrentar las problemáticas que manifiesta la nación en esta materia.

En estos esfuerzos es donde se busca insertar esta línea de discusión aquí presentada. La cual en consonancia con las acciones ya implementadas por diferentes actores institucionales, así como la sociedad civil, podrían coadyuvar a la expansión, apropiación y ejercicio del DAI en todos los ciudadanos del país. Por lo anterior, el tratar de "ciudadanizar la información" para que sea asequible para cualquier ciudadano, incorporar nuevos mecanismos para procesar solicitudes de información, como el teléfono y, a su vez, enarbolar un nuevo principio como el de sentido práctico de la información permitiría que los ciudadanos se sientan compenetrados con los objetivos de la transparencia. Lo que permitiría diversificar el perfil del solicitante de la información para que este no solo se concentre en las zonas urbanas con altos niveles de escolaridad y con un nivel de ingresos por encima de la media nacional sino que se expanda a cualquier sector de la sociedad.

Para ello, pensar en los diferentes usos que pueden dar los ciudadanos a la información es crucial para formar un sentido de apropiación en el DAI. Los casos de éxito aquí presentados sirven para aportar evidencia empírica de que esta perspectiva teórica puede coadyuvar a estos objetivos. Al momento de que los actuales esfuerzos que se realizan en el país para expandir el DAI –campañas de difusión, educación cívica– se vinculen con programas de difusión sobre los usos que se pueden dar al DAI, y auxiliados por miembros de la sociedad civil se abrirían nuevos horizontes para la expansión, apropiación y ejercicio del DAI.

En este sentido, los casos aquí presentados sobre los diferentes usos del DAI sirven para abrir un abanico de posibilidades para los usos del derecho que pueden ser contemplados por los diferentes órganos de difusión y promoción a nivel nacional. Como se observa, el DAI es un derecho multifacético que puede impactar directamente en diversos rubros en la calidad de vida de los ciudadanos y sus aspiraciones políticas, siendo un insumo crucial para el establecimiento de una democracia, pues esta no solo es una forma de gobierno sino que es, ante todo, una forma de sociedad que se expresa culturalmente día con día.

Bibliografía

- ▶ Ackerman, J., (2007) *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México, Siglo XXI.
- ▶ Ackerman, J. e I. E. Sandoval, (2005) *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- ▶ Aguilar Rivera, J. A., (2006) *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- ▶ AMIPCI, (2014) "Hábitos de los usuarios de internet en México" en *Asociación Mexicana de Internet* [En línea]. Disponible en: https://www.amipci.org.mx/estudios/habitos_de_internet/Estudio_Habitos_del_Internauta_Mexicano_2014_V_MD.pdf.
- ▶ AMIPCI, (2011) "Hábitos de los usuarios de internet en México" en *Asociación Mexicana de Internet* [En línea]. Disponible en: www.amipci.org.mx/temp/Habitos2011AMIPCI-VersionEjecutiva-0008343001306794341OB.pdf.

- Arellano, D., (2002) "Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Número 23, junio. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Azurmendi, A., (2000) "Medios de comunicación y responsabilidad social" en Villanueva, E. (coord.), *Hacia un nuevo derecho de la información*. México, Universidad Iberoamericana.
- Banisar, D., (2004) *Freedom of Information and Accesess To Government Record Laws Around*.
- Bernal Moreno, J. K., (2008) *Interés jurídico y derecho a la información*. México, TEPJF.
- Blanton, T., (2002) "The world's right to know" en *Foreign Policy*: Número 131, julio-agosto, pp. 50-58.
- Calland R. y K. Bentley, (2013) "The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information" en *Development Policy Review*. Número 31, pp.69 -87.
- Carruthers, D., (2008) "The Globalization of Environmental Justice: Lessons from the U.S.-Mexico Border" en *Society y Natural Resources: An International Journal*. 21:7, pp. 556-568.
- Castells, M., (2012) *Redes de indignación y esperanza*. España, Alianza Editorial.
- Cejudo, G. y D. Zavala, (2011) "Procesos y prácticas del acceso a la información: un ejercicio de usuario simulado" en *Documentos de trabajo*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- CIDE-Comaip, (2011) *Métrica de la transparencia 2010*. México, CIDE-Comaip.
- Colombara López, C. y J.P. Olmedo Bustos, (2003) "El control social de la administración y el derecho de acceso a la información. La experiencia chilena" en Blanton, Villanueva y Doyle (coords.), *Derecho de acceso a la información pública en América*. México, Origami.
- Cunill Grau, N., (2006) "La transparencia en la gestión pública ¿Cómo se construye viabilidad" en *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*. Número 8. Chile, Universidad de Chile / Instituto de Asuntos Públicos.

- ▶ Dahl, R., (1991) *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México, Alianza Editorial.
- ▶ Del Carmen López, E., (2010) "El acceso a la información como dispositivo institucional para la consolidación de la democracia política en el México contemporáneo" en *2º Concurso de ensayo. Universitarios Construyendo Transparencia*. México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, pp. 7-75.
- ▶ Desantes Guanter, J.M., (1977) *Fundamentos del derecho a la información*. Madrid, Confederación Española de Caja de Ahorros.
- ▶ Espinosa, M., (2004) "Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico" en *Andamios. Revista de Investigación social*. Número 1, vol. I, otoño-invierno. México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 9-50.
- ▶ Ferrajoli, L., (2006) "Sobre los derechos fundamentales" en *Cuestiones constitucionales*. Número 15, julio-septiembre. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- ▶ Flores-Trejo, E., (2005) "Perfeccionamiento y clasificación de las leyes de transparencia y acceso a la información" documento presentando en el *X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. CLAD-Santiago, 18 al 21 de octubre.
- ▶ Fox, J., (2009) *El derecho a saber, ¡hagámoslos valer!* México, Unicam-Sur.
- ▶ Garrett, R. K., (2006) "Protest in an Information Society: A Review of Literature on Social Movements and New ICTs" en *Information, Communication, and Society*. Vol. 9, número 2, pp. 202-224.
- ▶ Garrido, A.; Martínez, M.A. y F. Parra, (2011) *Accountability, democracia y reforma política en México*. México, Siglo XXI.
- ▶ Gausul Hoq, K. M., (2012) "Role of information for rural development in Bangladesh: a sector-wise review" en *Information Development*. June 1, pp. 294 – 310.
- ▶ Gobierno del Distrito Federal, (2003) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*. México.
- ▶ Gramjo Valdés, R. S., (2003) *El derecho de acceso a la información: Análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala*. Guatemala, Norad-Doses.

- ▶ Guerra Ford, O. M., (2011) *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- ▶ Guerrero Chiprés, S., (2011) "Transparencia electoral y gestión de gobierno" en *Revista Zócalo*. Núm. 134, abril. México, pp. 55-56.
- ▶ Hayes, M. J., (1987) "What Ever Happened to 'The Right to Know'?: Access to Government-Controlled Information since Richmond Newspapers" en *Virginia Law Review*. Vol. 73, No. 6., pp. 1111-1143.
- ▶ Held, D., (1997) *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona, Paidós.
- ▶ Holmes, S. y C.R. Sunstein, (2011) *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- ▶ IFAI, (2012) "10° Informe de actividades al H. Congreso de la Unión" en *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos* [En línea]. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/informes2012/D%C3%A9cimo%20Informe%20de%20Labores%20al%20H.%20Congreso%20de%20la%20Uni%C3%B3n%20%202012.pdf>.
- ▶ IFAI, (2012) "Comunicado 026/12" en *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos* [En línea]. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI026269.pdf>.
- ▶ IFAI, (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, Instituto Federal de Acceso a la Información.
- ▶ IJ-UNAM, (2008) "Democracia y Estado de Derecho" en John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información*. México, Siglo XXI. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- ▶ INAI, (2015) "Comunicado 073/15" en *Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos* [En línea]. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INAI-073-15.pdf>.
- ▶ INEGI, (2011a) "Censo de población y vivienda 2010" en *Instituto Nacional de Estadística y Geografía* [En línea]. Disponible en: <http://www2.inegi.org.mx/sistemas/mapaticomexicocifras3d/default.aspx?e=9&mun=0&sec=M&ind=1003000024&ani=2010&src=487&i=>.

- ▶ INEGI, (2011b) *Panorama sociodemográfico del Distrito Federal*. México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- ▶ INEGI, (2010) "Información Nacional, por entidad federativa y municipios" en *Instituto Nacional de Estadística y Geografía [En línea]*. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=9>.
- ▶ INFODF, (2011) *Quinto Informe de Actividades y resultados 2010*. México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- ▶ INFODF, (2012) *Sexto Informe de Actividades y resultados 2011*. México, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- ▶ Infomex-DF, (2010) "Solicitud de información con folio 3100000097611".
- ▶ Isunza Vera, E., (2006) "El reto de la confluencia. Las interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)" en Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (coords.), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. México, FCE / Ciesas / UV, pp. 275-329.
- ▶ Jenkins, R. y A. M. Goetz, (1999) "Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information movement in India" en *Third World Quarterly*. Vol. 20, No. 3, pp. 603.
- ▶ *Journal of Peasant Studies*, (2009) "Rural democratisation in Mexico's Deep South: Grassroots Right-to-Know Campaigns in Guerrero" en *Journal of Peasant Studies* [En línea]. Vol. 36, número 2. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=1830292>.
- ▶ Kosack S. y A. Fung, (2014) "Does Transparency Improve Governance?" en *Annual Review of Political Science*. July, pp. 65 -87.
- ▶ *Latinobarómetro*, (2011) "Informe 2011" en *Revista Iberoamericana de Comunicación* [En línea]. 28 de octubre, Santiago de Chile. Disponible en: http://www.infoamerica.org/primer/lb_2011.pdf.
- ▶ López-Ayllón, S. y A. B. Haddou Ruiz, (2006) "Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México" en *Documentos de trabajo*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- ▶ López López, P., (2001) "Derechos de información, medios de comunicación y democracia" en *Revista General de Información y Documentación*. Vol. 11, España, Universidad Complutense de Madrid, pp. 61-92.

- ▶ Madison, J., (1825) *Letter to George Thomson*. USA, The Library of Congress.
- ▶ Mayer, B.; Brown, P. y R. Morello-Frosch, (2010) "Labor-Environmental Coalition Formation: Framing and the Right to Know" en *Sociological Forum*. Vol. 25, No. 4, december, pp. 746-768.
- ▶ Medina Robles, M., (2000) "Hacia la conformación de un código de ética como un derecho de los medios de comunicación" en Villanueva, Ernesto (coord.), *Hacia un nuevo derecho de la información*. México, Universidad Iberoamericana.
- ▶ O'Donnell, G., (2004) "Notas sobre la democracia en América Latina" en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Anexo: El debate conceptual sobre la democracia (CD-ROM). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 11-73.
- ▶ Pande, S., (2007) "The Right to Information and Societal Accountability: The Case of the Delhi PDS Campaign" en *IDS Bulletin*. Volume 38, issue 3, december, pp. 47-55.
- ▶ Parametría, (2012) "Encuesta Nacional de Vivienda 2012" en Parametría [En línea]. Disponible en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4493.
- ▶ Pérez Pintor, H., (2012) *La arquitectura del derecho a la información en México. Un acercamiento desde la constitución*. México, Porrúa / Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- ▶ Porrúa / UDG, (2006a) *Derecho de la información*. México, Porrúa / UDG.
- ▶ Porrúa / UDG, (2006b) *Derecho de acceso a la información en el mundo*. México, Porrúa / UDG.
- ▶ Prometeo, (2007) *Disonancias. Críticas Democráticas*. Argentina, Prometeo.
- ▶ Przeworski, A., (2010) *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- ▶ Rabotnikof, N., (2005) *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México, Instituto de Investigaciones Filosóficas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- ▶ Revista Española de Ciencia Política, (2004) "Accountability horizontal: las institucionalización legal de la desconfianza política" en *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 11, octubre, pp. 11-31.

- ▶ Rodríguez Zepeda, J., (2004) *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- ▶ Rosas Huerta, A., (2008) "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional" en *Política y Cultura*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- ▶ Saul, L. (2007) "¿Cuánto cuesta la información pública?" en *El Universal [En línea]*. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/29177.html>
- ▶ Schedler, A., (2000) "Neoinstitucionalismo" en Baca, L. et al, *Léxico de la Política*. México, FCE / FLACSO México / CONACYT / Heinrich Böll, pp. 472-476.
- ▶ Sermeño, A., (2005) "Democracias de calidad: ¿un nuevo espejismo?" en *Breviario Político*: Núm. 4.
- ▶ Sihag S. y S. Sihag, (2009) "Destroying of culture of secrecy: empowermen and dignity thorough right to information: a case study of MKSS in Rajasthan" en *Community Development Journal*. July, pp. 382-392.
- ▶ Transparency International, (2014) "Corruption perceptions" en Transparency International [En línea]. Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.
- ▶ Vergara, R. (2008) *La transparencia como problema*. México, IFAI
- ▶ Villanueva, E., (2010) "Los costos del derecho a saber" en *Proceso* [En línea]. Disponible en: www.proceso.com.mx/?p=81322.
- ▶ Webb, M., (2012) "Activating Citizens, Remaking Brokerage: Transparency Activism, Ethical Scenes, and the Urban Poor in Delhi" en *Political and Legal Anthropology Review*. Núm. 2, vol. 35, pp. 206-222.
- ▶ Zermeño, F.; Domínguez M. y A. Chávez, (2010) *El acceso a la información en comunidades marginadas*. México, UNAM / EPADEQ.
- ▶ _____, "Artículo 6º" en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO LUGAR

Gobierno(s) Abierto(s): de la metáfora a la política pública ... y de ahí, a una práctica habitual

Víctor Samuel Peña Mancillas

Cuando en México comenzaba a hablarse de la transparencia, allá iniciando la década pasada, no hubo mejor manera de hacerlo que echando mano de algunas metáforas: “poner al Gobierno en una caja de cristal” o “entrar hasta la cocina del Gobierno”. Cómo podría ser de otra manera si el término transparencia es, en realidad, la cualidad de algún material o cuerpo por el que se puede ver claramente. Transparencia aplicado a lo gubernamental es, pues, también una metáfora (Christensen & Cornelissen, 2015: 132-149).

La metáfora facilita la comprensión de lo complejo: si alguien observa a su Gobierno dentro de una caja de cristal no hay secretos; entrar hasta la cocina es poder compartir un espacio que, por diversas razones, había sido reservado solo para unos pocos. Un gobierno transparente es aquél que no tiene lugares opacos, donde la luz pasa sin dificultad.

El asunto se complica, sin embargo, cuando en la realidad no hay una caja de cristal ni una cocina como tal: los gobiernos no son materia por la que la luz pueda pasar sino organizaciones y personas regidas por normas y restringidas por presupuestos.

El uso de la metáfora en una reforma y en una política es válido y hasta necesario, dice Arellano Gault (2008). Sin embargo, agrega, es necesario avanzar en al menos dos sentidos: “uno, sacando a flote los supuestos argumentativos y la solidez teórica y práctica de los supuestos que sostienen a la metáfora... Segundo, relacionar las especificidades de los aparatos administrativos contemporáneos para comprender cuáles pueden ser las mejores estrategias para avanzar en la agenda” (Arellano, 2008: 264-265). Y es que dejar el asunto a nivel de metáfora confunde e imposibilita un avance concreto.

Ahora, en diversos foros y discusiones la agenda dominante presenta una nueva idea que, parece, llegó para quedarse: el Gobierno Abierto.

De manera discreta, después de 2009, el término fue apropiándose de algunos espacios del discurso público. Para cuando México asume la presidencia de la denominada Alianza para el Gobierno Abierto (septiembre de 2014), ya resultaba un tema que ocupaba algunos gobiernos y del que se analizaba, escribía y hasta estudiaba en algunas universidades del país^[1].

El presente ensayo pretende abonar en una discusión hoy vigente sacando a flote (parafraseando a Arellano Gault) los supuestos argumentativos y solidez teórica y práctica de la metáfora, para comprender cuáles pueden ser las mejores estrategias para avanzar en la agenda. Lo hace desde el supuesto de que Gobierno Abierto es una metáfora cuyo contenido es definido más por el contexto y la realidad antes que por postulados teóricos desarrollados en algún escritorio. Lo hace argumentando que Gobierno Abierto debe ser una práctica que promueva y premie la iniciativa, la competencia y la creatividad de los implementadores y no un mero ejercicio de validación a través del monopolio conceptual.

[1] Un par de ejemplos: ya para el segundo semestre de 2013, en la Universidad Autónoma de Coahuila, se impartía la especialización en Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas; para 2015, se ofrece la Maestría en Derechos Humanos con acentuación en Derecho a la Información, Gobierno Abierto y Rendición de Cuentas. En 2014, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla emprendió un programa de diplomados, siendo uno de ellos en Gobierno Abierto.

I. De metáforas y políticas públicas

¿Qué es Gobierno Abierto? Depende quién y cuándo responda la pregunta. Esta situación, que debiera preocupar a más de un implementador (pues ¿a cuál de todas las definiciones debiera destinar tiempo, dinero y esfuerzo?), realza la importancia de un trabajo permanente que explore similitudes y diferencias entre las diversas manifestaciones de Gobierno Abierto, sus requerimientos y exigencias. Pone de manifiesto, también, la delgada línea existente entre el desarrollo de un concepto *para la implementación* de alguna política pública frente a un concepto *para el monopolio* de la política pública. Sobre esto último, elaboro un poco más:

La caja de cristal, entrar hasta la cocina: dos de los muchos ejemplos que podrían citarse. La comunicación se nos facilita gracias a las metáforas; explorarlas como fenómeno lingüístico aplicado a la realidad. Sin embargo, es un campo cuya extensión no va más allá de la década de los años setenta del siglo pasado (Camp, 2005: 715-731). Por esto, y la poca producción académica y analítica al respecto, es que el tema suele pasar desapercibido.

De las muchas aristas por explorarse, nos quedamos con una: el aspecto práctico de la metáfora. Este está dado, de acuerdo con Stern (2000), por la convivencia entre la semántica (lo literario de la expresión, dicho en lenguaje llano) con el contexto en el que se emplea. La identificación de esta convivencia es lo que vuelve el trabajo de Stern^[2] una referencia pues, previo a él, la metáfora solo se estudiaba como semántica, creyendo que su significado estaba naturalmente dado (Camp, 2005: 715-731).

Así, por más obvio que parezca qué debe entenderse por Gobierno Abierto, la verdad es que no es algo dado de manera natural o que pueda encontrarse de manera directa. Alguien debe, partiendo de alguna referencia, delinear los parámetros de convivencia: El trabajo a favor de un entendimiento convencional y estable de una metáfora abona a una interacción eficiente (Molek-Kozakowska, 2014: 149-173). La referencia se encuentra en el contexto, por lo que un Gobierno Abierto para España y los españoles, por ejemplo, puede no ser lo mismo que para México y los mexicanos; y la misma lógica aplicaría a lo subnacional: mientras que en un contexto político-

[2] El trabajo del profesor Stern es, por supuesto, mucho más amplio que el texto aquí citado. Una buena parte puede conocerse en su página del Departamento de Filosofía de la Universidad de Chicago en <http://philosophy.uchicago.edu/faculty/stern.html>.

gubernamental rígido (por llamarle de alguna manera) Gobierno Abierto pudiera ser la oportunidad para dialogar con diferentes actores; en otro mucho más flexible, eso queda bastante corto.

Pero, si el entendimiento de una metáfora depende del contexto y cada contexto es diferente ¿no estaríamos frente a un sinnúmero de Gobierno(s) Abierto(s)? Aun cuando la respuesta pareciera ser en principio un "sí", la propagación y vigencia de principios y valores liberal-democráticos ha hecho de la comunidad global una más homogénea de lo que pudiera creerse^[3]. Está además el aspecto práctico, una atomización conceptual *ad infinitum* dificultaría la comunicación entre pares. Para decirlo en una frase: alrededor de Gobierno Abierto, asunto que nos ocupa, la construcción de una comunidad no solo es deseable sino posible al considerar, como referencia, un contexto liberal-democrático que enmarque la metáfora.

El siguiente paso requiere la identificación de quién y cómo le da contenido a la metáfora. Desde esta perspectiva hay una doble alternativa: tener un concepto *para la implementación* de alguna política pública o tener un concepto *para el monopolio* de la política pública. Esta diferencia se percibe en la medida en que se privilegien o no principios y valores liberal-democráticos; como el respeto a la pluralidad, la persona, la propiedad y la vida, por citar algunos.

Un concepto *para la implementación* de alguna política pública es el que define elementos básicos suficientes (un piso mínimo, usando otra metáfora) para que el implementador oriente sus propias decisiones a partir de su realidad, sus capacidades, recursos y fines; este concepto suele promover tanto la iniciativa como la competencia. Un concepto *para el monopolio* de la política pública, por el contrario, es aquél que restringe la pluralidad, ignora las capacidades de los implementadores, su realidad y recursos y tiene mecanismos que incentivan la observancia acrítica de la instrucción al tiempo que castiga (o desprecia) la iniciativa y la competencia.

[3] Dada la homologación alrededor del ideal liberal-democrático, debiera haber un número finito de esquemas de Gobierno Abierto. La discusión sobre los principios y valores liberal-democráticos es, por supuesto, muy amplia y no es ajena a debate. Abordarlo en este trabajo en la medida requerida, lamentablemente, es imposible. Pierpaolo Marrone (2005: 387-401) ofrece una basta discusión sobre el estado del arte. De manera más esquemática, Giovanni Sartori (1992) lo aborda dentro de su obra "Elementos de Teoría Política". Por su parte, Sirkku Kristiina Hellsten (1998: 320-345) discute ampliamente cómo es que la promoción del valor pluralismo, dentro de la liberal-democracia, no puede terminar en un subjetivismo radical o un relativismo cultural. Esto último con relación al número de casos a partir de la referida relativa uniformidad.

Advertido lo anterior, de regreso al punto de origen: ¿qué es el Gobierno Abierto? Exploremos la literatura especializada:

Para Insulza (2012: 9) trata de una “política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración”. Este es un concepto agregativo de aparente sencillez construido a partir de los elementos que le componen. Mendieta (2012: 71), por su parte, opta por una definición que llama “normativamente maximalista”: un Gobierno Abierto, dice, es “aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y los funcionarios”.

Para Cruz-Rubio (2015: 39), más o menos en la misma línea que la anterior, se trata de “una filosofía político-administrativa y nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica”. También se le conceptualiza como la expresión de principios que se manifiestan en la mejora de los niveles de transparencia y acceso a la información, una mayor facilidad para la participación ciudadana y la generación de espacios de colaboración entre diversos actores (Ramírez y Dassen, 2012: 41-71).

Se ha planteado, también, como una evolución de lo que por más de una década se ha denominado como Gobierno Electrónico y su conjunción con otras “tres dimensiones o pilares fundamentales” (Naser y Ramírez, 2014: 6): 1) la transparencia en la acción, procesos y datos del Gobierno; 2) la colaboración al interior del Gobierno y con las personas que permita generar nuevas ideas para resolver problemas sociales; y 3) la participación que busca implicar de forma activa y real a los ciudadanos en la formulación y ejecución de políticas.

En la línea evolutiva, Calderón (2012: 27) lo plantea como “una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos, así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio del derecho de sufragio”.

Para Cruz-Rubio (2015: 39) es “un modelo relacional que se corresponde con un modelo de democracia más agregativo, que da (busca dar) prioridad a la representatividad y los procesos y cuya orientación es la de conformar un Gobierno (más) accesible, transparente y receptivo”. Él mismo avanza conceptualmente al decir

lo que no es: Gobierno Abierto no es gobierno electrónico; Gobierno Abierto es más que gobernanza electrónica; Gobierno Abierto no es equivalente a datos abiertos. El recorrido conceptual puede seguir.

El punto a destacar es que no hay un acuerdo amplio ni más o menos uniforme. Como consecuencia, entre quienes hablan de Gobierno Abierto es normal que existan tantas aproximaciones como sus lecturas y experiencias les provoquen. Esto, si bien resulta enriquecedor en el orden de las ideas, dificulta la construcción de una comunidad, alienta la imposición de un término (el concepto *para el monopolio* de la política pública) y, por lo mismo, dificulta su ejercicio.

Desde la perspectiva de la política pública, la pregunta es ¿a cuál de todas las definiciones se le debe destinar tiempo, dinero y esfuerzo? Aquí la respuesta pudiera no estar tanto en la discusión teórica sino en la observación de la experiencia. Ahí, en la realidad, es que las organizaciones y las personas se han enfrentado a la normatividad y las restricciones presupuestales y de todo tipo queriéndole dar contenido a la metáfora. Lo han hecho, sabiéndolo o no, atendiendo a un contexto.

II. Gobierno(s) Abierto(s): sus esquemas

Un modelo es un punto de referencia, una composición que se busca imitar o reproducir; en una acepción menos pretenciosa, es una representación en pequeño de alguna cosa. Sin un concepto definitivo para Gobierno Abierto, hablar de modelos parece inapropiado. Frente a esto, identificar esquemas –la representación gráfica o simbólica, el resumen de un discurso atendiendo sus caracteres más significativos–, es una alternativa^[4]. Pues bien, ubicando al Gobierno Abierto es más sencillo identificar esquemas. Y de ahí, particularmente del análisis de cómo han funcionado, proponer líneas generales para una política pública que lo ubique como una práctica habitual.

[4] Cuando la fuente consultada habla de “modelo”, se ha mantenido.

2.1.- El gobierno abierto antes del Gobierno Abierto

Antes de que fuera una frase ya hecha y relacionada con componentes específicos^[5], la expresión “gobierno abierto” fue utilizada en un *white paper* (reporte o guía, con el análisis de un asunto y, de ser posible, su referencia teórica) del Gobierno londinense en 1993. Ahí se establece que “un gobierno abierto es parte de una democracia efectiva... [por lo que los] ciudadanos deben poder acceder y tener la información y el análisis sobre la cual la decisión gubernamental fue tomada”^[6] (Canciller del Ducado de Lancaster, 1993). Desde la arena académica, Weir y Beetham (1999) dedicaron importantes apartados de su obra *Political power and democratic control in Britain* a la apertura del Gobierno. De acuerdo con ellos, uno de los cuatro componentes de la democracia representativa es tener instituciones gubernamentales permanentemente abiertas y rindiendo cuentas. Ellos lo llamaban un *open, accountable and responsive government* (Weir y Beetham, 1999: 10).

Si bien en gobierno y en la academia pueden rastrearse antecedentes desde la década de los años noventa, en la cultura popular el término ha estado presente desde antes. Villoria (2012: 69-99) refiere su uso por Jim Hacker, personaje ficticio de la serie británica llamada *Yes Minister*, transmitida de 1986 a 1988 por la BBC: para cumplir con su programa electoral; Hacker mejoraría la transparencia a partir del *open government*.

Dieciséis años después de los antecedentes ubicados en el Reino Unido, desde Estados Unidos el término se impone y comienza a escribirse con mayúsculas. Aquí es donde la historia que nos ocupa escribe su primer capítulo.

2.2.- Gobierno Abierto (la propuesta norteamericana)

El Gobierno Abierto, en su versión actual, viene directamente de la administración norteamericana de Barack Obama. Son tres los hitos identificables, los dos primeros definidos a partir de los documentos “Transparencia y Gobierno Abierto” de enero de 2009 y “Directriz para el Gobierno Abierto” de diciembre de ese mismo año. El tercero de ellos comienza en 2011, cuando el mandatario estadounidense presenta, en

[5] Deliberadamente se optó por escribir la expresión con minúsculas antes de la existencia de la Alianza para el Gobierno Abierto.

[6] Traducción libre del autor del presente texto.

la Asamblea General de las Naciones Unidas, el *Open Government Partnership* que en este documento se identifica como Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

2.2.1.- Transparencia y Gobierno Abierto

Al inicio de su primer periodo gubernamental, Barack Obama firma el memorándum “Transparencia y Gobierno Abierto”. En él se expresa el compromiso de crear un nivel de apertura gubernamental sin precedentes (Obama, 2009) a partir de tres características: 1) El Gobierno debe ser transparente, como característica que promueve la rendición de cuentas; 2) el Gobierno debe ser participativo, como medio para incrementar la efectividad y calidad de sus decisiones aprovechando el conocimiento que se encuentra disperso entre su gente; 3) el Gobierno debe ser colaborativo, usando herramientas, sistemas y métodos innovadores que promuevan el intercambio y retroalimentación en todos los niveles y considerando las organizaciones sin fines de lucro, negocios e individuos del sector privado. Hasta aquí la descripción de un deseo y sus elementos. Por este medio se instruye a diversas oficinas al interior de la Presidencia para que, en un plazo de 120 días, lleven estos postulados a la práctica.

2.2.2.- Directriz para el Gobierno Abierto

En diciembre de 2009, el director de la Oficina de Administración y Presupuesto^[7] de la Presidencia de Estados Unidos (OMB, por sus siglas en inglés), Peter R. Orszag, envió el memorándum M-10-06^[8]. Ahí los pilares del Gobierno Abierto son la transparencia, la participación y la colaboración (Orszag, 2009).

De acuerdo con este documento, son cuatro los pasos necesarios para crear un Gobierno Abierto: 1) Publicar en Internet información gubernamental; 2) Mejorar la calidad de la ya publicada; 3) Crear e institucionalizar una cultura de Gobierno Abierto; 4) Crear y difundir un marco para las políticas de Gobierno Abierto. Este documento atiende al contexto real existente en la administración pública norteamericana y, a partir de ahí, construye una ruta crítica para su implementación.

[7] En su nombre en inglés, *Office of Management and Budget*.

[8] El M-10-06 tiene por tema *Open Government Directive*.

La publicación en Internet de la información del Gobierno se le concibe como una oportunidad para incrementar la rendición de cuentas, promover la participación informada y crear oportunidades para la economía^[9]. De aquí, dos las actividades por hacer: 1) Cada agencia debía publicar, en formato abierto, al menos tres bases de datos de alto valor y registrarlas en un sitio único que los concentraría^[10]; 2) Cada agencia crearía un portal de Gobierno Abierto localizado en una dirección estandarizada (www.[nombre de la agencia].gov/open), donde existieran mecanismos de comunicación y retroalimentación con la ciudadanía, pudiera obtenerse información sobre qué otra información debiera publicarse y se conociera un “Plan de Gobierno Abierto” particular de la agencia.

'Para mejorar la calidad de la información gubernamental', segundo de los cuatro pasos ya descritos; se hace referencia a normatividad ya existente y el necesario acompañamiento de la OMB^[11]. En este paso también se definen actividades específicas sujetas a un tiempo para su implementación: designar a un funcionario de alto nivel como el responsable de la calidad y la objetividad de la información; establecer un marco básico o guía mínima referida a la calidad de la información del gasto y publicar información del gasto^[12].

Crear e institucionalizar la cultura del Gobierno Abierto se define como un trabajo multidisciplinar al interior de las agencias gubernamentales. En el documento

[9] Las referencias a las normatividades relacionadas sirven como soporte sobre cómo y qué debe publicarse: la Federal Records Act, la Freedom of Information Act, la circular OMB A-130 para la administración de la información gubernamental.

[10] Se trata del sitio www.data.gov. Al mes de junio de 2015, en este lugar pueden consultarse más de 140 mil bases de datos agrupados en catorce temas: agricultura, negocios, clima, consumo, ecosistemas, educación, energía, finanza, salud, gobierno local, manufactura, océano, seguridad pública, ciencia. El mismo sitio se declara como una fuente para el hackeo cívico, los emprendedores tecnológicos, los científicos y todo tipo de desarrolladores.

[11] Las referencias específicas con la *Information Quality Act* y lo que podría traducirse como “Guías para asegurar y maximizar la calidad, objetividad, utilidad e integridad de la información diseminada por las agencias federales”. Esto último es efectivo desde octubre de 2001.

[12] Particularmente en lo que se requería en virtud de dos normativas prácticamente simultáneas al documento que se está refiriendo: en febrero de 2003, en un contexto de crisis económica, el Congreso Norteamericano aprobó un paquete especial de estímulos económicos llamado *The American Recovery and Reinvestment Act* por el que se aplicarían alrededor de 800 millardos de dólares; en septiembre de 2006 se expidió la *Federal Funding Accountability and Transparency Act Subaward Reporting System*, cuyo objetivo es el poder dar seguimiento a los contratos y apoyos otorgados por el Gobierno estadounidense superiores a 25 mil dólares. Estas dos normativas son las incorporadas a los 120 días.

se establece una ruta crítica para hacerlo, para gestionar el cambio de la cultura organizacional.

Un último paso es el de la creación y difusión de un marco para las políticas de Gobierno Abierto. Aquí el asunto se aborda de manera más general: se establece que a los 120 días la Oficina de Asuntos de Información y Regulación habrá revisado cuáles de los trámites existentes podrán ser automatizados e integrados a una plataforma tecnológica. Y hasta aquí el primero de los dos apartados del documento.

El segundo de los apartados del memorándum M-10-06 describe los contenidos mínimos de un Plan de Acción que, de acuerdo con el documento, deben incorporar el parecer de un funcionario *senior* del área jurídica, tecnológica o *policy* y el público en general o expertos en apertura gubernamental. La estructura propuesta debe mejorarse, señala el documento, con la incorporación del ciudadano y los servidores públicos durante el proceso.

Los componentes del Plan coinciden con los pilares del Gobierno Abierto: para el aspecto de la transparencia, deberá establecerse cómo la agencia la incrementará identificando la que más valoran sus usuarios y poniéndola a disposición para ser aprovechada por el ciudadano común. Aquí, el valor de la información está determinado por la posibilidad de que su uso incremente la rendición de cuentas (*accountability*) y la capacidad de respuesta (*responsiveness*) de la agencia. En cuanto a la participación, el Plan deberá describir la revisión que haga la agencia para encontrar áreas de oportunidad y, cuando se requiera, el rediseño de mecanismos de retroalimentación del público. En el aspecto de la colaboración, la agencia deberá detallar: 1) cómo podría mejorar la comunicación con personas fuera de la agencia mediante el uso de las plataformas tecnológicas; 2) cómo establecerá algún espacio (un sitio web) donde puedan conocerse actividades existentes de colaboración y aprender de ellas; y 3) cómo establecerá métodos innovadores (competencias, premios) para incentivar la colaboración. Finalmente, el Plan de Acción deberá contener una iniciativa insignia (*flagship initiative*), donde se deja a cada agencia la construcción de, al menos, una medida que contribuya en alguno de los pilares del Gobierno Abierto.

¿La experiencia norteamericana? A partir de una base general y la gestión del cambio promueve el trabajo de sus organizaciones desde sus propias decisiones y

considerando su realidad, sus capacidades, recursos y fines se promueve la iniciativa y la competencia.

III. Alianza para el Gobierno Abierto

En septiembre de 2010, en su discurso a la Asamblea de las Naciones Unidas, el presidente norteamericano Obama habló de la complicada situación económica mundial, la amenaza que significaban *Al Qaeda* y los talibanes, la añoranza de la paz entre israelíes y palestinos. En el desahogo de las prioridades de la agenda, en un punto señaló: “Como dije el año pasado, cada país seguirá el camino enraizado en la cultura de su pueblo. Sin embargo, la experiencia nos enseña que el progreso de la humanidad descansa en la economía abierta, la sociedad abierta, el Gobierno Abierto”^[13] (Obama, 2010). Otra manera de frasear los principios y valores liberal-democráticos, si se lee con atención. Ahí mismo propuso regresar al año siguiente con propuestas específicas para promover la transparencia, combatir la corrupción, avivar el compromiso ciudadano y apalancar el uso de la tecnología para fortalecer los cimientos de la libertad en los países^[14].

Consecuencia de lo anterior, en 2011 se constituye la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) como iniciativa multilateral que apoya los esfuerzos nacionales para promover la transparencia, combatir la corrupción, fortalecer la rendición de cuentas y empoderar al ciudadano (*Office of the Press Secretary of the White House*, 2011). La presentación oficial en Nueva York estuvo a cargo del propio presidente Obama y su homóloga de Brasil, Dilma Rousseff. El documento fundacional, *Open Government Declaration*, establece los siguientes compromisos: 1) incrementar la disponibilidad de la información gubernamental; 2) apoyar la participación cívica; 3) implementar altos estándares de integridad profesional en el servicio público; 4) incrementar el acceso a nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas (*Open Government Partnership*, 2011).

[13] Traducción del autor.

[14] Traducción libre de otra parte del discurso ya referido en la nota anterior. Textualmente dice: “*And when we gather back here next year, we should bring specific commitments to promote transparency; to fight corruption; to energize civic engagement; and to leverage new technologies so that we strengthen the foundation of freedom in our own countries, while living up to ideals that can light the world*”.

De 2011 a 2015, el número de países miembros ha pasado de 8 a 65. El número es importante no solo por su obvio incremento sino porque cada uno debió satisfacer un procedimiento^[15], cumplir con algunos requerimientos^[16] y pagar una cuota anual^[17]. AGA es el ente promotor, articulador y, de alguna manera, validador de los esfuerzos nacionales de Gobierno Abierto.

Pues bien, ¿cuál es el esquema de Gobierno Abierto que AGA promueve? Para decirlo en una frase, no hay una respuesta definitiva para esto (Open Government Partnership, 2015). Ofrecen una definición de trabajo (*working definition*) que es, en realidad, la propuesta por Nathaniel Heller (2012) en el blog de la organización *Global Integrity*. Una base general y cada país le da sentido. En la siguiente tabla los elementos:

[15] Son tres los pasos a seguir por el país que quiera pertenecer a AGA: 1) el Gobierno debe demostrar un nivel mínimo de compromisos en cuatro áreas estratégicas (se describen a continuación); 2) enviar una carta de intención; 3) identificar a la unidad administrativa o titular de área que se hará cargo del desarrollo del Plan de Acción.

[16] Estos son de dos tipos: por una parte se definen a partir de las cuatro áreas estratégicas en las que se debe demostrar un compromiso mínimo: 1) transparencia fiscal, de acuerdo con la información del *Open Budget Index*; 2) acceso a la información, de acuerdo con la valoración del proyecto *right2info.org*; 3) normatividad para transparentar el ingreso de los servidores públicos designados y electos; y 4) la participación de la ciudadanía en procesos de política pública, donde se emplea el *The 2012 Economist Intelligence Unit Democracy Index*. El segundo grupo de requerimientos se componen por las actividades a desarrollar: 1) el desarrollo de un plan de acción a través de un proceso abierto y plural que contenga compromisos específicos y medibles; 2) el desarrollo de un plan de implementación; 3) la preparación de una autosupervisión anual; 4) la participación en el denominado *Independent Reporting Mechanism* que elabora reportes bianuales de avances.

[17] La cantidad depende del ingreso del país. En la banda en la que México se encuentra, por ejemplo, se establece una contribución mínima de 50 mil dólares y máxima de 100 mil. Desde 2013, México ha aportado el máximo para su rango (Open Government Partnership, 2015).

Tabla 1. Gobierno Abierto de acuerdo con *Global Integrity*.

	Contenedor (Bucket)	Contenido
Gobierno Abierto	Transparencia informativa	Iniciativas sobre libertad de información, Open Data, Big Data...
	Compromiso público	Servicios de gobierno electrónico, presupuestos participativos, procesos electorales...
	Rendición de cuentas	Mecanismos anticorrupción, auditorías...

Fuente: elaboración propia a partir de la traducción libre del concepto de Heller (2012). En su versión original, los contenedores son: *information transparency, public engagement, accountability*.

El autor enfatiza que los componentes por sí solos no son Gobierno Abierto, se requiere la combinación de ellos. Sobre el uso de la tecnología expresamente señala que no es un requerimiento para la existencia de Gobierno Abierto (Heller, 2012).

¿La experiencia de la AGA? Una base general que promueve la iniciativa y la competencia. Cada país, considerando su realidad, sus capacidades y recursos, le da sentido a la metáfora Gobierno Abierto.

IV. INAI y el impulso de un laboratorio

Formalmente, no hay un camino establecido para que una entidad subnacional pertenezca a la AGA (Open Government Partnership, 2015). Se alienta, sin embargo, su integración como parte de los compromisos nacionales. En México se ha emprendido un esfuerzo importante y sin precedentes para llevar el llamado Gobierno Abierto al ámbito subnacional. Se coordina desde el Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) y es, sin duda, una experiencia de la que podrá (y deberá) aprenderse al mismo tiempo que valorar sus consecuencias.

Desde la perspectiva de políticas públicas, la iniciativa de llevar al orden subnacional el tema generó (queriéndolo o no) un interesante laboratorio cuyo conocimiento y análisis es importante tanto para el entendimiento del tema en lo específico como

para la comprensión del funcionamiento del federalismo en la implementación de una política diseñada desde el centro.

El punto de origen se ubica en 2014, cuando el INAI^[18] y dos comisiones especializadas de la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip^[19]) desarrollaron una estrategia para avanzar en la consolidación de un Estado Abierto^[20] (IFAI / Comaip, 2015). Parte de ello derivó en la organización de “ejercicios locales” a implementarse en dos etapas semestrales, a lo largo de 2015, en al menos doce entidades federativas.

Consecuentes con la estrategia definida, “se realizó un diagnóstico de cada entidad federativa en donde se analizaron los temas principales de su agenda pública e identificaron actores sociales, organismos garantes, instituciones gubernamentales; proyectos y logros en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana; y los resultados de la métrica de transparencia 2014” (IFAI / Comaip, 2015). Además, se envió un cuestionario con once preguntas para recabar datos relacionados con actores, contexto político, problemáticas identificadas y su alineación con la agenda de la AGA. Posterior a esto, se desarrolló una serie de indicadores (a partir de catorce criterios; dentro de ellos, de dos a tres supuestos con diferentes grados de avance, y a cada uno se le asignó una puntuación, siendo que a mayor número obtenido mayor las fortalezas demostradas para el programa^[21]. Del cruce de esta información se repartieron las entidades participantes en dos grupos o bloques, siendo los colocados en el primero las de “mejores condiciones para realizar los ejercicios en primera instancia” (IFAI / Comaip, 2015)^[22].

[18] Entonces era el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). En el texto se empleará su nombre actual y sus siglas INAI, excepto en las citas de documentación realizadas bajo la anterior denominación.

[19] Es, para tener una rápida definición, un espacio de diálogo y trabajo que reúne a todos los órganos garantes del derecho de acceso a la información de los estados, entidades, que componen la República.

[20] Nótese que, para el caso particular, no trata de “Gobierno Abierto” sino un concepto con pretensiones más amplias: el “Estado Abierto”.

[21] La nota 2 del documento en cita (IFAI / Comaip, 2015) dice: “Es importante señalar que, si bien Jalisco pudo haber formado parte del primer bloque de ejercicios locales por haber obtenido una mayor puntuación con respecto a otras entidades federativas, este manifestó su interés expreso por formar parte del segundo bloque de ejercicios locales, razón por la cual se consideró a Puebla para el primer bloque”.

[22] En retrospectiva es importante señalar que, ignorando sus propios criterios, colocaron a Puebla dentro del primer grupo para la implementación sustituyendo a Jalisco, quien expresamente solicitó estar en el segundo de los grupos (ver nota previa). Esto es significativo a la luz de lo que después aconteció y que se describe en el apartado siguiente.

En marzo de 2015, en las instalaciones del INAI, se celebró el evento “Gobierno Abierto. Cocreación desde lo local”, donde tuvo verificativo una firma protocolaria del compromiso que asumían las entidades subnacionales en cuanto a los ejercicios locales y se presentó la propuesta de un esquema particular descrito a continuación.

4.1.- Modelo de Gobierno Abierto para gobiernos subnacionales

En el marco del evento de marzo de 2015, el INAI capacitó a los representantes de las entidades federativas. Ahí expusieron que Gobierno Abierto es:

Un modelo de gestión que incorpora principios, políticas o acciones de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana y cocreación gubernamental, apoyados en las TIC y orientadas a lograr niveles de apertura y colaboración que permitan generar beneficios colectivos (IFAI, 2015).

En este material se identifican cuatro componentes del Gobierno Abierto. Un mes después, habían cambiado:

Tabla 2. Evolución de componentes en el modelo INAI.

Componentes del Gobierno Abierto (según el INAI, propuesta para gobiernos subnacionales)	
En la capacitación a gobiernos subnacionales, marzo de 2015	En documento para consulta pública, abril de 2015 ^[23]

[23] Para abril de 2015, el documento sometido a consulta pública explicitaba de mejor manera cada uno de los componentes: acceso a la información, como derecho humano reconocido en tratados internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; transparencia proactiva, la publicación de información adicional a la establecida en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, orientada a la generación de conocimiento público útil capaz de resolver problemas y hacer más efectiva la toma de decisiones de autoridades y ciudadanos; rendición de cuentas, en un sentido amplio, es el proceso de evaluación del desempeño de las autoridades por parte de la ciudadanía; participación ciudadana, la posibilidad de incidencia social en los procesos de adopción de las decisiones colectivas; cocreación, lograr que el ciclo de la política pública sea resultado de un trabajo compartido entre la sociedad y las autoridades públicas, desde la identificación de problemas, generación de conocimiento público y la propuesta de alternativas de solución, hasta la implementación de acciones y su evaluación; innovación, mediante el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), incluyendo también la cívica y la social.

	Acceso a la información
Transparencia inteligente	Transparencia proactiva
Rendición de cuentas	Rendición de cuentas
Participación ciudadana efectiva	Participación ciudadana
Colaboración y cocreación gubernamental	Cocreación
	Innovación

Fuente: elaboración propia a partir de la información elaborada por el ahora INAI.

Independientemente de que el contenido de los elementos merece un estudio de mayor calado, su variación (en número y denominación) es importante si se considera la discusión interior que debió darse y cómo podría incidir esto en el comportamiento del implementador: cómo distinguir, por ejemplo, si lo emprendido es transparencia “inteligente” o “proactiva” cuando, en su trabajo cotidiano, esos adjetivos no se emplean. Igualmente importante es comparar los elementos del modelo INAI-Gobiernos subnacionales con los que hay en otras referencias: dada su más alta complejidad, el subnacional demanda mayor detalle y los requisitos por satisfacer son mayores. Sin perder la línea del argumento, ¿qué implicaría para el implementador subnacional trabajar con un concepto más complejo?

Al momento (agosto de 2015), no se ha publicado una versión definitiva del modelo, producto en parte de la consulta pública realizada por el propio INAI. Como ejercicio, la búsqueda de un concepto para Gobierno Abierto es importante: determinar su contenido mínimo es lo que ofrece la oportunidad de instrumentar una política pública coherente.

4.2.- Algunas experiencias y hallazgos preliminares

Lo hasta ahora acumulado a lo largo de 2015 en el orden subnacional mexicano es ya de alto valor para entender Gobierno Abierto. Algunos ejemplos: en Coahuila el componente de la participación ciudadana ha obligado a una adecuación de la

propuesta inicial; en Veracruz mostraron iniciativa al crear una figura “facilitadora” dentro de cuerpo colegiado implementador de Gobierno Abierto; Morelos ha manifestado que requirieron de contratar asesores externos; en Puebla el asunto ya no pudo avanzar a partir de los parámetros señalados.

Ninguna de estas experiencias descalifican lo emprendido, pero la señal es clara: el contexto se impone para dotar de significado a la metáfora.

En una de las actas de la experiencia en Veracruz puede leerse: “...el Dr. Felipe Hevia de la Jara, en uso de la voz manifestó: tomando en cuenta que esto es un machote para los otros estados y que se tiene que adaptar... propone separar lo sustantivo del Secretariado de lo administrativo...” (Veracruz - Secretariado Técnico Local, 2015: 2).

Estas adecuaciones hay que enfatizarlas, saber que se puede. El contexto.

Sobre el caso Puebla se ha dicho: “Si llegaran a desarrollar una estrategia de Gobierno Abierto, estaría avalada por nadie; sería un ejercicio entre cuates para aplaudirle a los cuates” (Aroche, 2015). Sin filias ni fobias debiera pensarse en Gobierno Abierto no para avalar algo sino para, en un aspecto amplio, mejorar la comunicación entre Gobiernos y gobernantes. Se trata de sumar, no restar. Propiciar la iniciativa y promover la creatividad en la implementación mediante el conocimiento del contexto y no monopolizar el tema para descalificar a quienes pueden hacer algo diferente.

¿La experiencia del INAI hasta ahora? Pues que de manera natural las organizaciones se abren camino para adaptar un concepto de alta complejidad. Parten, por cierto, de su contexto: su realidad, sus capacidades y recursos.

V. Sobre la pertinencia de (algún) esquema

Un ejercicio necesario es conocer las similitudes y diferencias de cada concepto. Encontrar los puntos coincidentes y buscar las razones de las diferencias.

Cada realidad, su contexto, ha moldeado el concepto. ¿El mensaje? Pues que debe considerarse la implementación como algo central. No hacerlo así, mantener la postura de que el contenido de la metáfora está dado de manera natural, implica un alto riesgo de fracaso para los diseñadores, los implementadores y, en general, la población que no se verá beneficiada por un esquema de Gobierno Abierto.

Una aproximación desde la disciplina de las políticas públicas permite hacerse cargo de la nada sencilla tarea de identificar la información con la que se cuenta, analizarla y ofrecer diferentes líneas de acción para mejorar la calidad de la decisión tomada, sea en el momento en que se toma o mientras se realiza (Aguilar, 2006). En esta línea, regresar a lo básico y adoptar un concepto agregativo (de sencillez aparente), como el de Insulza, no es un retroceso. Aún ahí hay mucho por hacer. Veámoslo con mayor detenimiento.

En dos de los componentes del concepto de Insulza, la transparencia y la participación, el asunto ya es complejo. Atendiendo a sus objetivos, resulta que no hay solo un tipo de transparencia sino cinco (Peña, 2009: 32): la que combate la corrupción, la que promueve el activismo cívico como medio para controlar el poder, la que propicia mejores servicios públicos, la que genera confianza incidiendo favorablemente en la inversión, la que legitima a los Gobiernos. Cada tipo tiene sus estrategias para volverse una realidad.

Algo similar ocurre con participación: desde finales de la década de los años sesenta (siglo pasado), Arnstein (1969: 216-224) propuso la metáfora de los ocho peldaños de la escalera de la participación ciudadana para describir diferentes intensidades en esta práctica, a saber: la manipulación, la terapia (dos niveles de no participación), la inconformidad, la consulta, el apaciguamiento, la colaboración, la delegación del poder y el control ciudadano. No hay, pues, una sola participación sino varias clases de participación.

La diferencia entre apaciguamiento y colaboración (en el trabajo de Arnstein) ilustra: en lo primero, se deja a los ciudadanos planear y proponer sin restricciones pero se mantiene el monopolio de la decisión sobre el valor, la pertinencia y la factibilidad; en lo segundo, por el contrario, se requiere una renegociación sobre la distribución del poder y en quién recae la calificación del valor, la pertinencia y la factibilidad.

Por si fuera poco, en el contexto latinoamericano –a diferencia de lo que se establece en literatura europea y norteamericana– participar en una agrupación no necesariamente apuntala un activismo cívico (Klesner, 2007: 2-32) como el que se necesitaría para Gobierno(s) Abierto(s)^[24].

[24] En su estudio basado en los casos de Argentina, Chile, México y Perú, Joseph L. Klesner concluye que, de acuerdo con lo que observa, la pertenencia a grupos profesionales, religiosos, deportivos y recreacionales no promueve activismo cívico. Esto, señala el autor, contradice la base de los argumentos de Putnam y el capital social.

¿En cuál de las categorías podría ubicarse la realidad del lugar donde queremos implantar Gobierno Abierto? Una honesta identificación de los elementos con que contamos facilitaría el diseño de estrategias y el tránsito a un modelo de Gobierno Abierto.

Lo anterior, en pocas líneas: cuando la transparencia con la que se cuenta es una que atiende prioritariamente a la legitimidad del Gobierno (desatendiendo el activismo cívico como medio para controlar el poder) y la participación acostumbrada es con fines de consulta (cuarto peldaño en la escalera de Arnstein), la introducción de, por ejemplo, un ejercicio de *open data* enfrentará mayores barreras para su implementación dado el presupuesto (humano) necesario con el que no se cuenta. ¿Qué trabajo se requiere para impactar en estas variables?

Esta discusión nos lleva a reconocer que hablar (y acordar) sobre Gobierno Abierto como concepto es apenas la mitad del camino. Resulta igual o más importante preguntarse cómo puede implementarse Gobierno Abierto. Y esto requiere claridad en la gestión del cambio.

Desde la perspectiva de Naser y Ramírez (2014: 11), una serie de cambios son requeridos para que cualquier Gobierno se integre a la idea de Gobierno Abierto: 1) cambio cultural, en cuanto a la comprensión de cómo y para qué el trabajo en las administraciones públicas; 2) cambio en los procesos en la administración pública, “reingenierarlos” para que sirvan al ciudadano y le sean cómodos; 3) cambio en la organización, para que la administración pública actúe bajo un modelo de red; 4) cambio en la forma de relación, para que se facilite el intercambio entre Gobierno y gobernado. En la experiencia norteamericana puede identificarse, por ejemplo, lo de generar una cultura de Gobierno Abierto.

Diferentes maneras habrá para hacerlo, sin duda. La clave está en tener claro que nada se logra con voluntarismos normativos sino a través de la participación y el consenso de los involucrados (Richart, 1993: 247-264).

VI. Conclusiones

Gobierno Abierto es, en principio, el tácito reconocimiento de que la transparencia por sí sola no es suficiente.

Regresemos a lo básico, un concepto macro que oriente la política pública. El desarrollo de un modelo, como referencia ideal hacia donde los trabajos deben encaminarse, es compatible con el reconocimiento de diferentes esquemas donde cada organización muestre iniciativa a partir de su realidad.

Para el caso mexicano, la iniciativa mostrada por instancias subnacionales debe reconocerse e incentivarse. Valorar el esfuerzo genuino y no castigar la discrepancia entre la realidad y el modelo... pues tal vez la falla está en el modelo.

La iniciativa del INAI de promover Gobierno Abierto al orden subnacional debe destacarse. Una forma de hacerlo es la de dar seguimiento al laboratorio de implementación que provocaron e insistir en que la importancia del Gobierno Abierto no está tanto en llegar a un concepto teórico universalmente aceptado sino en el beneficiar a la población desde la conjunción de la transparencia, la participación y la corresponsabilidad.

Gobierno Abierto debe quedarse. Evolucionar a un Estado Abierto, como se ha planteado, con aplicación a todas las organizaciones públicas.

A partir de una metáfora, acordemos un concepto que pueda llevarse a la práctica. Que no suceda como con la transparencia donde, tres lustros después, seguimos sin acordar qué debió lograrse con ella. Alejemos la discusión de los conceptos monopolizadores que restringen a los actores y castigan la iniciativa.

Algunos de los más importantes avances de la transparencia en México se gestaron en las entidades federativas y la experiencia ahí acumulada es esencial para comprender lo que funciona y no funciona en la implementación de una política pública. A la vuelta del tiempo, a fuerza de muchas voces desde el centro, pareciera que esto no es verdad. Sin embargo, lo es.

Sigamos en el tema del Gobierno Abierto más allá de la agenda internacional.

Insistir en la natural correlación entre la transparencia y la participación en un contexto de corresponsabilidad entre Gobiernos y gobernados como una práctica habitual, es algo bueno.

Bibliografía

- ▶ OpenGovernmentPartnership, (2015) Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/budget>. [Recuperado el 23 de junio de 2015].
- ▶ Aguilar Villanueva, L. F., (2006) *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- ▶ Arellano Gault, D., (2008) "Transparencia y organizaciones gubernamentales" en J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*. México, Siglo XXI / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / Universidad de Guadalajara / Cámara de Diputados / Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información.
- ▶ Arnstein, S. R., (1969) *A ladder of citizen participation*. *Journal of the American Institute of Planners*.
- ▶ Aroche, E., (2015) "INAI hace un llamado a Puebla de las acciones de Gobierno abierto" en *Portal de Transparencia con los ojos abiertos [En línea]*. Disponible en: <http://conlosojosabiertos.org.mx/index.php/secciones/monitoreo/item/inai-hace-a-un-lado-a-puebla-de-las-acciones-de-gobierno-abierto>. [Recuperado el 23 de junio de 2015].
- ▶ Calderón, C., (2012) "Por qué un Gobierno Abierto" en Concha G. y A. Naser, *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ▶ Camp, E., (2005) *Josef Stern, Metaphor in Context*. Noûs.
- ▶ Canciller del Ducado de Lancaster, (1993) "Open Government" en *Gobierno del Reino Unido*. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/2290.pdf. [Recuperado el 18 de agosto de 2015].
- ▶ Christensen, L., & Cornelissen, J., (2015) *Organizational transparency as myth and metaphor*. *European Journal of Social Theory*.
- ▶ Cruz-Rubio, C. N., (2015) "¿Qué es (y qué no es) el gobierno abierto? Una discusión conceptual" en *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*.

- ▶ Heller, N., (2012) "A Working Definition of "Open Government" en *Global Integrity*. Disponible en: <https://www.globalintegrity.org/posts/working-definition-opengov>. [Recuperado el 19 de agosto de 2015].
- ▶ Hellsten, S. K., (1998) *Moral individualism and the justification of liberal democracy*. Ratio Juris.
- ▶ IFAI, (2015) "Gobierno Abierto". Material utilizado en el evento *Gobierno Abierto co creación desde lo Local*. México, Distrito Federal.
- ▶ IFAI, (2015) "Modelo de Gobierno Abierto". Documento de consulta en sitio para consulta pública del Modelo de Gobierno Abierto. México.
- ▶ IFAI-COMAIP, (2015) "Metodología de evaluación para la selección de ejercicios locales" en *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos*. Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/Ms_Transparencia/Acciones/Evento%20COMAIP%2016%20de%20Enero/Evaluaci%C3%B3n.pdf. [Recuperado el 27 de junio de 2015].
- ▶ Insulza, J. M., (2012) "Prólogo" en Hofmann A., Ramírez Alujas A. y J. Bojorquez Pereznieto, *La promesa del Gobierno Abierto*. México, ITAIP / InfoDF.
- ▶ Klesner, J. L., (2007) *Social capital and political participation in Latin America. Evidence from Argentina, Chile, Mexico and Peru*. Latin American Research Review.
- ▶ Marrone, P., (2005) "Los intentos de una nueva fundación: Neoliberalismo, neocontractualismo, comunitarismo" en Duso G. *El Poder. Para una historia de la filosofía política moderna*. México, Siglo XXI Editores.
- ▶ Molek-Kozakowska, K., (2014) *Coercive Metaphors in News Headlines: A Cognitive-Pragmatic Approach*. Brno Studies in English.
- ▶ Naser, A., y A. Ramírez Alujas, (2014) *Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago, Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ▶ Obama, B., (2009) "Transparency and Open Government" en *the White House*. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment. [Recuperado el 23 de junio de 2015].
- ▶ Obama, B., (2010) "President Obama's address to the United Nations General Assembly, September 2010" en *Council on Foreign Relations*. Disponible en: <http://www.cfr.org/international-organizations-and-alliances/president-obamas->

- address-united-nations-general-assembly-september-2010/p23000. [Recuperado el 23 de junio de 2015].
- ▶ Open Government Partnership, (2011) "Open Government Declaration" en *Open Government Partnership*. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>.
 - ▶ Open Government Partnership, (2015) "FAQs" en *Open Government Partnership*. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/about/faqs>.
 - ▶ Orszag, P. R., (2009) "Memorandum for the heads of executive departments and agencies" en *the White House*. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf. [Recuperado el 18 de junio de 2015].
 - ▶ Peña, V. S., (2009) *Fortalecer desde la experiencia. Apuntes para mejorar el diseño institucional que involucre organismos estatales de acceso a la información pública*. Toluca, Instituto de Acceso a la Información del Estado de México.
 - ▶ Ramírez Alujas, A. V., y N. Dassen, (2012) "Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe" en Dassen N. y J. Cruz Vieyra, *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
 - ▶ Richart Chacón, J. A., (1993) "La formación como factor de la modernización y de la calidad de la administración" en *M. p. Públicas, Modernización administrativa y formación*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
 - ▶ Sartori, G., (1992) *Elementos de Teoría Política*. Madrid, Alianza Editorial.
 - ▶ Stern, J., (2000) *Methaphor in context*. Boston, Massachusetts Institute of Technology.
 - ▶ *Office of the Press Secretary of the White House*, (2011) "Fact Sheet: The Open Government Partnership" en *the White House*. Disponible en: [The Open Government Partnership: https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/20/fact-sheet-open-government-partnership](https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/09/20/fact-sheet-open-government-partnership). [Recuperado el 23 de junio de 2015].
 - ▶ *Open Government Guide*, (2015) "Glossary" en *Open Government Guide*. Disponible en: <http://www.opengovguide.com/glossary>.

- ▶ Secretariado Técnico Local de Veracruz, (2015) "Primera sesión ordinaria del Secretariado Técnico Local" en *Portal para el ejercicio de Gobierno Abierto en el estado de Veracruz*. Disponible en: <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/2015/06/25/primera-sesion-ordinaria-del-secretariado-tecnico-local>. [Recuperado el 7 de agosto de 2015].
- ▶ Villoria Mendieta, M., (2012) "El gobierno abierto como subsistema de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo" en Hofmann A., Ramírez Alujas A y J. Bojórquez Pereznieta, *La promesa del Gobierno Abierto*. México, ITAIP/InfoDF.
- ▶ Weir, S., y D. Beetham, (1999) *Political power and democratic control in Britain*. Londres y Nueva York, Roulledge.

TERCER LUGAR

¿Es posible exigir una debida rendición de cuentas?

Jessica Calderón García

Este artículo explica, *grosso modo*, en qué consiste la cuenta pública, la fiscalización y las principales actividades del ente fiscalizador; refiere prácticas de revisión en otros países y analiza la posibilidad de que los gobernados promuevan solicitudes procesales para que se garantice la correcta rendición de cuentas.

“En los últimos años el galopante aumento de la corrupción ha sido un factor que ha sensibilizado a la opinión pública sobre la necesidad de poner los ojos en los gobernantes.”

I. La cuenta pública

Para definir el concepto *cuenta pública* nos remitiremos en primer lugar a la normativa específica en la materia, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que en su artículo 2, fracción VI, dispone que se entenderá por cuenta pública: “... la Cuenta Pública Federal a que se refiere el artículo 74, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”. Este artículo no establece una definición al respecto sino que se limita a referir que entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados se encuentra la de revisar la Cuenta Pública para evaluar los resultados, pero no se señala qué es la cuenta pública ni lo que deberá contener o, en su caso, los requisitos mínimos indispensables que la componen.

Ante esta situación la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la tesis constitucional P. XXVI/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el tomo XXII de la novena época, julio de 2005, página 919, con el rubro CUENTA PÚBLICA. OBJETO DE SU REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR CONFORME AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL VIGENTE A PARTIR DE 1999, la cual en su contexto dispuso que se considere:

...la Cuenta Pública como el informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados, sobre su gestión financiera, y que está constituido por los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos, así como la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, la incidencia de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la Hacienda Pública Federal y del patrimonio neto, incluyendo el origen y aplicación de los recursos, el resultado de las operaciones de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, además de los estados detallados de la deuda pública federal...

Del contenido de esta tesis aislada es posible obtener una definición de cuenta pública, sin embargo, cabe resaltar que la Corte aborda a la cuenta pública como un “informe”, situación que no es del todo viable porque posiciona el concepto en un mero plano de difusión. Pero ¿no es esto la llamada rendición de cuentas?

Gustavo Martínez Cabañas, en su obra *La Administración Pública Estatal y Municipal en México* (Martínez, 1987), define la cuenta pública como “el documento que contiene el análisis entre lo presupuestado y lo ejercido, explicando las desviaciones y justificando cualquier incremento o decremento en función de los nuevos objetivos que hayan surgido durante el año del ejercicio presupuestal”. Este autor considera también que la cuenta pública se reduce a la acción de informar por escrito el análisis de los recursos.

Desde esta óptica no existe un concepto homogéneo y claro de la cuenta pública, ya que ni los ordenamientos jurídicos ni los doctrinarios han podido determinarla y mucho menos consolidar criterios. Además, al hablar de cuenta pública inmediatamente se hace alusión a difusión, comunicación e informe. Por eso, con base en lo manifestado líneas arriba, podemos entender la cuenta pública como el documento técnico del ejercicio fiscal correspondiente que deberá ser presentado a la Cámara de Diputados y que contendrá principalmente información contable, presupuestaria y programática.

En esta tónica, se concluye que al no existir una definición uniforme de cuenta pública y que se confunda con rendición de cuentas, causa un conflicto no solo de índole legal sino de seguridad jurídica para los gobernados; aparte de que ese documento, al contener información técnica y específica, hace más difícil la comprensión y fácil acceso para el pueblo, lo que da por resultado un quebrantamiento a nuestro anhelado Estado de Derecho.

II. Rendición de cuentas y fiscalización

La Rendición de cuentas y la fiscalización encuentran su objetivo total en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones

territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados...

De este texto se desprende que los tres órdenes de gobierno deberán de administrar y ejercer sus recursos económicos bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez; es por eso que tanto las autoridades fiscalizadoras como el pueblo deberán observar qué autoridades atienden y satisfacen este artículo constitucional.

Una vez precisado lo que se refiere a la cuenta pública, podremos abordar la rendición de cuentas, que puede definirse, *lato sensu*, como: "Rendición: producto o utilidad que rinde o da algo" (RAE, 2015), atendiendo propiamente a la acción de hacer.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 74, fracción VI, dispone que:

...La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública...

Por lo que la rendición de cuentas significa, *grosso modo*, "dar a conocer al pueblo", partiendo de la idea de que los diputados^[1] son sus representantes. Por este motivo es que su principal propósito consiste en comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante un ejercicio fiscal se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas

[1] La Cuenta Pública deberá presentarse a la Cámara de Diputados, a más tardar, el 30 de abril de cada año, sobre el ejercicio fiscal inmediato anterior. La ASF tiene hasta el 20 de febrero del año siguiente al de su entrega para enviar el Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública a la Comisión de Vigilancia de la ASF. Esta última deberá remitir dicho informe a la Comisión de Presupuesto, a más tardar, el 30 de mayo del mismo año.

aplicables, y conforme a los criterios establecidos en los programas aprobados dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es por eso que la rendición de cuentas refleja la existencia de un gobierno democrático en su relación con la sociedad. Cabe recalcar que México, con la expedición de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, estableció las bases para generar un marco normalizado, donde se busca mejorar el control sobre los recursos públicos, preservar el patrimonio público y coadyuvar a una fiscalización eficaz sobre su administración y uso^[2].

Ahora bien, en la teoría se han establecido tres tipos de rendición de cuentas: diagonal, horizontal y vertical.

La rendición de cuentas diagonal se produce cuando los ciudadanos recurren a las instituciones gubernamentales para conseguir un control más eficaz de las acciones del Estado y, como parte del proceso, participan en actividades como formulación de políticas, elaboración de presupuestos y control de gastos.

La rendición de cuentas horizontal somete a los servidores públicos a restricciones y controles o a un "sistema de contrapesos", por parte de organismos gubernamentales (por ejemplo, tribunales, defensor del pueblo, organismos de auditoría, bancos centrales) con facultades para cuestionar, incluso sancionar, a los funcionarios en casos de conducta indebida.

La rendición de cuentas vertical responsabiliza a los servidores públicos ante el electorado o la ciudadanía a través de elecciones, la libertad de prensa, una sociedad civil activa y otros canales similares (Transparency International, 2009).

De lo plasmado anteriormente es posible concluir que la rendición de cuentas públicas puede ser entendida como la actividad de informar y explicar, por parte de los titulares de los entes gubernamentales, los resultados del ejercicio fiscal sobre los recursos públicos a las instancias representantes del pueblo y hacer partícipe a la sociedad de estos resultados.

Por lo que comprende a la fiscalización, permite comprobar el cumplimiento de los programas establecidos, la utilización adecuada de los recursos asignados y la obtención de resultados satisfactorios, a través de un documento único que consigna

[2] Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.

todas las operaciones llevadas a cabo a lo largo de un año por las instituciones que ejercen un presupuesto de gobierno que se denomina cuenta pública (ASF, 2015).

El fundamento legal de que la fiscalización le corresponda realizarla a la Cámara de Diputados lo encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 74, fracciones II y VI y 79, como a continuación se enuncian:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

...

Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

De estos numerales se desprende que efectivamente la fiscalización es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, que se llevará a cabo a través de la Auditoría Superior de la Federación^[3], la cual es la encargada de revisar y evaluar la gestión financiera de los recursos federales transferidos a las entidades federativas y municipios y comprobar si se han ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, verificando además el cumplimiento de los objetivos y metas contenidas en los programas de conformidad con la normativa aplicable.

En tales condiciones, el objeto de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública consiste en la evaluación del desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados previamente en el presupuesto, así como la fiscalización del resultado de la gestión financiera

[3] Artículo 2, fracción I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

posterior a la conclusión de los procesos correspondientes, y que en caso de existir una irregularidad se puede dar lugar a fincar responsabilidades y a la imposición de sanciones resarcitorias.

III. Mejores prácticas de rendición de cuentas

Dentro de los países con mejores prácticas de rendición de cuentas encontramos a Canadá, Chile, El Salvador y la India.

Empecemos con Canadá. Este Estado cuenta con una página de internet que se vincula a la Ley Federal de Rendición de Cuentas de Canadá con la responsabilidad en el gasto del Gobierno. El sitio está destinado a presentar seguimiento a cuestiones relacionadas con la regulación del financiamiento privado y la prohibición de las donaciones secretas a los partidos políticos, la vigilancia del presupuesto que ejerce el Parlamento, el nombramiento del personal calificado para las funciones gubernamentales, la transparencia en las contrataciones gubernamentales, el fortalecimiento del acceso a la información y el aumento del poder del auditor general, entre otros puntos (Treasury Board of Canada Secretariat, 2006).

Además de que a través de esta ley el Gobierno de Canadá fomenta la responsabilidad en la gestión pública para fortalecer y aumentar la supervisión ciudadana en las operaciones del mismo Gobierno.

En cuanto a Chile, desde el 29 de septiembre de 2006 cuenta con una importante herramienta: la "Agenda Pro-Participación Ciudadana", que consiste en un conjunto de iniciativas orientadas a promover la participación, el ejercicio de los derechos ciudadanos, el asociacionismo y el respeto a la diversidad. Entre sus ejes principales se encuentran: 1) el acceso de la ciudadanía a información pública oportuna, 2) a la gestión pública participativa, 3) el fortalecimiento de la asociatividad y 4) el respeto a la diversidad y a la no discriminación (Treasury Board of Canada Secretariat, 2006).

Dentro del primer eje se encuentra el derecho ciudadano a la información; para ello se desarrollan dos grandes líneas de trabajo: el Sistema Integral de Atención a Clientes, Usuarios y Beneficiarios y la instalación de Portales Ciudadanos, a través de los cuales los ciudadanos pueden acceder a información actualizada y de calidad sobre la oferta pública. En este contexto se enmarca el Portal Ciudadano Virtual y el

Portal Móvil Infobus. Este último permite acercar información a personas que viven en localidades alejadas de los centros urbanos y con mayores dificultades de conectividad a la red pública (Treasury Board of Canada Secretariat, 2006).

El segundo eje es de participación ciudadana en la gestión pública; con él se busca que ministerios y servicios incorporen la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas. Para ello se han diseñado herramientas y metodologías que están siendo transferidas a las instituciones para su aplicación. Entre otras, las líneas de trabajo de este componente son la coordinación interministerial de participación ciudadana, las cuentas públicas participativas y la promoción de minutas de posición sobre políticas públicas (SFP, 2013).

Por lo que se refiere a El Salvador, todas las entidades del Órgano Ejecutivo están llamadas a realizar por lo menos un ejercicio anual de rendición de cuentas que comprenda el período de gestión desde junio del año anterior al mes de mayo del año actual. Los actos para presentar los informes se realizarán entre los meses de junio a agosto de cada año, después de la presentación del informe anual de gestión del presidente ante la Asamblea Legislativa.

De igual forma tienen el Manual de Rendición de Cuentas, con el objetivo de facilitar el proceso de rendición de cuentas de las instituciones del Órgano Ejecutivo. Los pasos descritos en el manual van desde la emisión del acuerdo institucional para la rendición de cuentas hasta los actos públicos donde los titulares explican, razonan y justifican ante la ciudadanía los actos y las decisiones más relevantes de la gestión pública. Esta metodología puede ser ajustada a las necesidades y características de cada institución (SFP, 2013).

En India se cuenta con las llamadas “Cartas de Reporte Ciudadano”, iniciadas por el Centro de Asuntos Públicos, las cuales son una herramienta utilizada para cuestionar a las instituciones encargadas de la prestación de servicios que no han cumplido con sus obligaciones, generando así la rendición de cuentas de los proveedores de servicios a los beneficiarios, es decir, los ciudadanos.

Asimismo, el Centro de Asuntos Públicos ofrece una evaluación objetiva de los aspectos cualitativos y cuantitativos de distintos servicios públicos, lo que mejora la transparencia y la rendición pública de cuentas.

El objetivo de estas prácticas que se aplican en la India es generar una demanda que detone cambios sistémicos, incluyendo las políticas prescritas en el Gobierno, basándose en la retroalimentación directa de la comunidad (SFP, 2013).

Todos estos países destacan en materia de rendición de cuentas porque incluyen a la sociedad, para que esta participe en el proceso y se evite la corrupción, se genere un entorno de confianza y corresponsabilidad entre el gobierno y el pueblo, contribuyendo así al principio de transparencia dentro de la administración pública.

IV. Solicitud de rendición de cuentas públicas a las autoridades

En México, a nivel nacional, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el único órgano fiscalizador dotado de autonomía técnica y de gestión que informa a los diputados, a las propias instituciones auditadas y a los ciudadanos sobre lo que se ha hecho con los recursos públicos al cierre del ejercicio fiscal.

Si nos remontamos a los antecedentes de esta institución, destaca que llegar a su existencia no fue tarea fácil, porque durante los trabajos de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, alrededor de los años 1997-2000, se culminaron esfuerzos que desde tiempos pasados se habían dedicado para que la fiscalización superior tuviera un nuevo ordenamiento jurídico y existiera una entidad moderna que se hiciera cargo de las funciones que tenía entonces la Contaduría Mayor de Hacienda. Para alcanzar ese objetivo se realizaron reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 78 y 79, así como la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; con estas nuevas bases normativas se creó la actual ASF.

Ahora bien, ¿qué sucedería si la ASF no realizara un trabajo adecuado o, en su caso, este fuese obscuro? ¿Los ciudadanos podríamos cuestionar su labor y procedimiento de fiscalización? Lo anterior con el fin de que las autoridades fiscalizadoras nos explicaran detalladamente la información que consideramos inadecuada o violatoria a los principios rectores del gasto, consagrados en el artículo 134 de nuestra Carta Magna, ya referido.

Con la finalidad de responder el argumento planteado es de explorado derecho que el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos reconoce

un derecho humano, el de la información^[4]. Por eso que se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI)^[5], organismo autónomo que en su funcionamiento se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Sin embargo, aunque se cuenta con el IFAI, esto no es suficiente porque se puede presentar una solicitud de información donde los sujetos obligados^[6] podrán entregarla o, en su caso, negarla porque es confidencial o reservada.^[7]

El acceso a la información no resuelve la cuestión planteada, ya que al estar situada en la materia de fiscalización, en todo caso, la información que sea proporcionada por el sujeto obligado, en este caso la Cámara de Diputados y en específico la ASF, va atender ese derecho humano de informar y nada más. Pero vamos más allá: si de dicha información se desprendiera que el trabajo realizado por la ASF es ilegal, irregular y corrupto, si se acude a esa vía de solicitud de información para manifestar inconformidad al respecto, evidentemente no procedería.

Ahora, si un ciudadano intentara realizar una acción y reclamar por vía jurisdiccional, con base en la información resultante de la fiscalización o rendición de cuentas, el Poder Judicial deberá evaluar en un primer momento si existe un derecho legítimamente tutelado, pues solo así su titular puede acudir ante el órgano jurisdiccional competente para demandar el cese de la violación alegada, ya que ese derecho protegido por el ordenamiento legal objetivo constituye su interés jurídico o legítimo para instar la acción legal que se estime conveniente.

Ante esta tónica, aunque es cierto que a los ciudadanos en general les asiste un interés genérico que les permite estar en aptitud de denunciar la gestión financiera, administrativa y contable, respecto de los entes fiscalizables, esto no implica una

[4] La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, 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.

[5] Artículo 6, apartado A, fracciones IV y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

[6] Artículo 3, fracción XIV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Sujetos obligados: a) el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; b) el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; c) el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; d) los órganos constitucionales autónomos; e) los tribunales administrativos federales, y f) cualquier otro órgano federal.

[7] Artículo 45 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

intervención mayor en la prosecución del procedimiento de investigación o sanción, pues en realidad este procedimiento de fiscalización tiene por objeto evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas programadas a fin de detectar irregularidades que, en su caso, existan en el desarrollo de la gestión financiera a efecto de que sean corregidas de forma inmediata, conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

En virtud de lo anterior, se desprende que lógicamente el Poder Judicial resolvería que tal promoción es meramente improcedente porque el particular no tiene derecho legítimamente tutelado para ejercitar una acción subjetiva pública, lo que desencadena en que no puede acudir ante el órgano jurisdiccional competente para demandar el cese de la violación alegada, a pesar de que a los ciudadanos, en general, les asiste un interés genérico por ser ellos mismos quienes contribuyen con el entero de sus contribuciones al gasto público.

Como ya se abordó, el procedimiento que realiza al ASF tiene por objeto únicamente evaluar el cumplimiento de las metas y objetivos plasmados previamente en sus instrumentos rectores de planeación (Plan Nacional de Desarrollo o sus programas sectoriales, institucionales, especiales,^[8] entre otros) a fin de detectar irregularidades.^[9]

Es pertinente señalar que la sociedad civil cuenta con el derecho de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública mediante la presentación de peticiones, solicitudes y denuncias respecto al funcionamiento de la fiscalización que ejerce la ASF, las que podrán ser consideradas por la instancia fiscalizadora en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones, cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultados.^[10]

[8] Ley de Planeación.

[9] Artículo 116, fracción II. Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.

[10] Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de La Federación. Artículo 109. La Comisión recibirá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado.

Artículo 110. La Comisión recibirá de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.

Con base en lo expuesto, es claro y evidente que los ciudadanos no cuentan con una normativa que les permita inconformarse y exigir a las autoridades ejecutoras del gasto^[11] –obligadas a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos que ejercen– el debido actuar en el manejo de los recursos económicos, y en dado caso de que la sociedad civil emita peticiones o denuncias sobre la fiscalización, las autoridades no se encuentran obligadas a tomarlas en cuenta, ya que solamente se dejan al margen de que podrán ser consideradas, atendiendo a la facultad discrecional de la autoridad.

V. Conclusión

Como resultado del análisis, podemos concluir que el marco jurídico mexicano no contempla una definición homogénea de lo que es la cuenta pública, lo que transgrede la seguridad jurídica del pueblo y que indiscutiblemente ha dado lugar a que cuenta pública y rendición de cuentas sean entendidas bajo el mismo precepto.

Por lo que comprende a la fiscalización, la ASF es la institución encargada de revisar y evaluar el desempeño, eficiencia, eficacia y economía con que se ejerce el recurso público, y que en caso de irregularidad puede dar lugar a fincar responsabilidades e imponer sanciones.

Sin embargo, a pesar de que esa entidad fiscalizadora es la que estudia y comprueba la cuenta pública, no se desprende la posibilidad de que la ciudadanía sea partícipe en el proceso fiscalizador para generar un ambiente de confianza entre Gobierno y gobernados, como se realiza en otros países.

En virtud de lo anterior, la sociedad civil no cuenta con un derecho legítimamente tutelado que le asista para poder exigir a las autoridades fiscalizadoras y a las ejecutoras del gasto el debido actuar en el manejo de los recursos económicos; lo que limita a la población para emprender una acción jurisdiccional en contra del actuar corrupto de las

[11] Artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública; inversión física; inversión financiera; así como responsabilidad patrimonial; que realizan los siguientes ejecutores de gasto: I. El Poder Legislativo; II. El Poder Judicial; III. Los entes autónomos; IV. Los tribunales administrativos; V. La Procuraduría General de la República; VI. La Presidencia de la República; VII. Las dependencias, y VIII. Las entidades.

autoridades, situación que causa una real problemática social y, por ende, desequilibra el denominado Estado de Derecho.

Finalmente, tomando en cuenta lo analizado, considero necesario crear un Tribunal Federal de Fiscalización para México que sea un organismo autónomo, con la finalidad de alcanzar una verdadera transparencia, fiscalización y rendición de cuentas en una democracia constitucional; una institución que elimine obstáculos a los ciudadanos y les permita presentar solicitudes y atender sus demandas en materia de fiscalización. De esta manera los gobernantes deberán optimizar el ejercicio del gasto y garantizar eficiencia en el desempeño de su actividad pública, sin perder de vista que las autoridades son servidores públicos, es decir, están al servicio del pueblo.

Bibliografía

- ▶ ASF, (2015) "Universo sujeto a fiscalización" en *Auditoría Superior de la Federación* [En línea]. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Section/52_Qué_hacemos_y_cómo_lo_hacemos.
- ▶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ▶ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- ▶ Ley General de Contabilidad Gubernamental en *Diario Oficial de la Federación*. 31 de diciembre de 2008.
- ▶ Martínez Cabañas, G., (1987) *La Administración Pública Estatal y Municipal en México*, Instituto Nacional de la Administración Pública.
- ▶ RAE, (2015) Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.
- ▶ SFP, (2013) "Rendición de cuentas" en *Secretaría de la Función Pública* [En línea]. Disponible en: <http://www.anticorrupcion.gob.mx/index.php/internacionales/practicas-exitosas/mejores-practicas-internacionales/rendicion-de-cuentas.html>.
- ▶ Transparency International, (2009) "The Anti-Corruption Plain Language Guide" en *Transparency International* [En línea]. Disponible en: www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_languaje_guide.
- ▶ Treasury Board of Canada Secretariat, (2006) "Federal Accountability Act" en *Government of Canada* [En línea]. Disponible en: <http://www.tbs-sct.gc.ca/faa-lfi/index-eng.asp>.



El contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja la opinión de los institutos de la región sur de la Comaip.

Estos materiales se pueden copiar y reproducir libremente, respetando los créditos y atribuciones de las imágenes y la autoría de la obra en su conjunto.

México, febrero de 2016.



Instituto Veracruzano
de acceso a la información