

# 4° CONCURSO *de ensayo* universitarios construyendo transparencia

*Propuestas  
creativas para  
sentar una cultura  
de transparencia*

Aketzali Ariadna Arteaga Carpinteyro

*El derecho  
de acceso  
a la realidad*

Álvaro Fuentes Higuera

*Diagnóstico  
y propuestas  
para la rendición  
de cuentas en el  
Distrito Federal*

José Eduardo Kaire de Francisco

## 4° CONCURSO *de ensayo*

Por cuarto año consecutivo el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF) impulsa la realización del Concurso de Ensayo “Universitarios Construyendo Transparencia”, mismo que está dirigido a estudiantes de licenciatura.

Este certamen busca promover, entre los universitarios, el desarrollo de investigaciones que versen sobre los temas de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, rendición de cuentas y temas afines.

Con ello se pretende motivar la reflexión, análisis y generación de propuestas sobre la importancia de incluir estos componentes en nuestra vida personal y profesional para participar de manera activa en la construcción de la democracia del Distrito Federal, así como de nuestro país.

En esta edición se presentan los ensayos ganadores de los tres primeros lugares del 4° Concurso de Ensayo efectuado en 2011.





**info**df

## DIRECTORIO INFODF

ÓSCAR GUERRA FORD  
Comisionado Ciudadano Presidente

JORGE BUSTILLOS ROQUEÑÍ  
Comisionado Ciudadano

ARELI CANO GUADIANA  
Comisionada Ciudadana

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS  
Comisionado Ciudadano

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ  
Comisionado Ciudadano

## JURADO CALIFICADOR

AGUSTÍN MILLÁN GÓMEZ  
Presidente del Jurado / InfoDF

SALVADOR GUERRERO CHIPRÉS  
Integrante / InfoDF

GUILLERMO M. CEJUDO RAMÍREZ  
Integrante Externo / Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

JOSÉ ROLDÁN XOPA  
Integrante Externo / Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL BALLESTEROS  
Integrante Externa / Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM

## COMITÉ ORGANIZADOR

Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia

D.R. © 2012, Instituto de Acceso a la Información Pública  
y Protección de Datos Personales del Distrito Federal  
La Morena No. 865, Local 1, Col. Narvarte Poniente  
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal  
“Plaza de la Transparencia”

Primera edición, febrero de 2012  
ISBN: 978-607-7702-04-7

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

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

4<sup>o</sup> CONCURSO  
*de ensayo* | universitarios  
construyendo  
transparencia

2011



EL DERECHO DE ACCESO A LA REALIDAD

*Álvaro Fuentes Higuera*

7

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL  
DISTRITO FEDERAL

*José Eduardo Kaire de Francisco*

67

PROPUESTAS CREATIVAS PARA SENTAR UNA CULTURA  
DE TRANSPARENCIA A TRAVÉS DE MODIFICACIONES EN LOS MEDIOS  
DE COMUNICACIÓN QUE SE HAN UTILIZADO PARA DIFUNDIR EL ACCESO  
A LA INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

*Aketzali Ariadna Arteaga Carpinteyro*

124



**ÁLVARO FUENTES HIGUERA.**

Estudiante del noveno trimestre de la licenciatura en Comunicación Social de la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco. Nativoparlante de inglés y español, y miembro honorario Ehrenkunde de la Asociación Estadounidense de estudiantes de Alemán, Delta Epsilon Phi. Recipiente de la Beca de Excelencia de la Secretaría de Educación Pública para estudiantes de nivel superior en 2010.

# EL DERECHO DE ACCESO A LA REALIDAD

*Álvaro Fuentes Higuera*

ENSAYO GANADOR DEL PRIMER LUGAR





## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	11
EL DERECHO DE ACCESO A LA REALIDAD	13
ENFOQUES DE LA INVESTIGACIÓN ACTUAL Y ESTRATEGIAS	15
LA VOLUNTAD DE SABER	31
La realidad es aburrida	32
La realidad es peligrosa	37
La realidad es triste	43
ADOPTA UN SUJETO OBLIGADO	51
Objetivo de educación	53
Objetivo de difusión	55
Objetivo de impacto al problema de la corrupción	56
Objetivo de apreciación de la investigación social científica	56
Objetivo de apreciación por el valor de la transparencia	57
Objetivo de percepción del progreso	58
CONCLUSIÓN	59
BIBLIOGRAFÍA	61



## INTRODUCCIÓN

Este ensayo presenta una nueva perspectiva para la investigación y la acción social en torno a la pregunta: ¿por qué la gente no puede o no se interesa por ejercer su derecho de acceso a la información? A través de sus reflexiones sociológicas y psicológicas, el autor plantea una problemática conceptualmente anterior a los obstáculos de difusión, educación y voluntad política que se han abordado históricamente. Se trata del valor que se le da a la realidad –en sus varias connotaciones– y la manera en que esta valuación incide en la voluntad de saber. El autor señala que la carga simbólica del concepto de *realidad* es negativa en la sociedad mexicana, y explora las implicaciones de esto para el desarrollo de la ciudadanía, particularmente el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Finalmente se presenta una propuesta para un programa educativo que aborda de manera integral tanto las problemáticas identificadas históricamente, como la nueva perspectiva que el autor plantea.



## EL DERECHO DE ACCESO A LA REALIDAD

Yo estaba a días de cumplir siete años cuando mi hermano, recién salido de la preparatoria, trató de despejar simultáneamente varios de mis miedos de infancia. Era una tarde de verano, probablemente calurosa: de otra manera habríamos estado en la calle o en las canchas de basquetbol, por las vías del tren de Tlatelolco. Mientras comíamos, le platicué que la madrugada anterior, como en tantas otras ocasiones, había despertado con sed. Nuestra conversación fue algo así:

    Mi hermano: Y, ¿bajaste a la cocina por agua?

    Yo: No, se me quitó luego y ya me dormí otra vez.

    Mi hermano: Te dio miedo.

    Yo: Pues sí...

    Mi hermano: ¡Ay, chamaco!...

    Yo: Pues es que... ¡acá abajo está bien oscuro en la noche!

    Mi hermano: Mira, está bien fácil. Escúchame. Nada, nada, nada, nada, NADA de esas cosas que suenan raras, como los vampiros, los fantasmas, los extraterrestres, la llorona, nada de eso existe. Las cosas mágicas, o que suenan raro, o que espantan a la gente, no existen. NADA, nada de eso existe.

Yo: Bueno... oye, y entonces, ¿Santa Claus?

Me gusta pensar que su respuesta final: “Mmm... ¿tú qué crees?”, fue un bien intencionado esfuerzo por fomentar el pensamiento crítico de su hermano menor, aún a tan corta edad. Lo más probable es que, al momento de responder, en su mente estaba la reacción de mi madre cuando escuchara de aquella conversación: “¿Qué le dijiste al niño?!”, y evitó hábilmente tener responsabilidad directa sobre el asunto. Cualquiera que haya sido su disposición, el dilema que mi hermano enfrentó en ese momento está precisamente en el núcleo de las cuestiones que quiero abordar aquí. En la sociedad mexicana, ¿cuál es la relación de la fantasía con la realidad?, ¿qué valor se le da a cada una? Su relación actual, ¿qué efectos tiene sobre el desarrollo y el comportamiento de la ciudadanía? Particularmente, ¿el valor que le damos a la realidad podría estar vinculado a nuestra voluntad de conocerla?

## ENFOQUES DE LA INVESTIGACIÓN ACTUAL Y ESTRATEGIAS

Apenas el pasado 17 de agosto, durante el Sexto Congreso Nacional de Organismos Públicos, el Dr. Salvador Guerrero Chiprés, comisionado ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF), declaró que “a pesar de los avances en materia de transparencia, subsiste falta de conocimiento e interés de los mexicanos por ejercer esos derechos”, y que es, sobre todo, en la “apropiación social del derecho” donde se ubica “la responsabilidad de fortalecer la legislación y su ejercicio”.<sup>1</sup> El desinterés al que hizo referencia el comisionado se refleja en la estadística de solicitudes recibidas por InfoDF: tan sólo el 0.5% de la población del Distrito Federal ha hecho alguna consulta. Y esto, desde luego, no es un fenómeno exclusivo del Distrito Federal.<sup>2</sup> Desde hace muchos años, y particu-

<sup>1</sup> Notimex, *Advierten falta de interés de mexicanos por transparencia*, 2011. Disponible en <<http://www.publimetro.com.mx/noticias/advierten-falta-interes-de-mexicanos-por-transparencia/nkhr!Fij2szRAM4bn1lMpr7JfyA/>>.

<sup>2</sup> Declaraciones similares en el Estado de México: Milenio Diario Online, *Cambian consejeros la imagen del instituto de transparencia*, 2009. Disponible en <<http://impreso.milenio.com/node/8563115>>. Declaraciones similares en Puebla: Macuil R., Osvaldo, *Colocarán piedra en el Congreso para exigir nueva ley de transparencia*, La



larmente desde el *boom* mundial del derecho a la información de principios de los noventa,<sup>3</sup> académicos, legisladores y ONGs, entre otros, se han hecho la misma pregunta: ¿por qué la gente no puede o no se interesa por ejercer su derecho de acceso a la información? Ni siquiera por la curiosidad de saber si sus impuestos están “comprando un ser humano o un mosquito para matar a uno”.<sup>4</sup> Con el paso de los años, la investigación ha acumulado numerosas respuestas. Para una breve revisión, propongo que las agrupemos en tres categorías: difusión, educación y voluntad política.

Con la primera categoría, difusión, me refiero a todas aquellas estrategias e investigaciones enfocadas en el problema de divulgar la existencia del derecho a la información, y los beneficios de su ejercicio. Esto no es trabajo fácil, como Guerrero y Sepúlveda señalan:

[...]como un derecho que es difícil de asimilar y ejercer, [el derecho a la información] no corresponde a las tradicionales formas de difusión masiva –y costosa–. En particular, para que los beneficiarios adopten el Derecho a la Información,

---

Quinta Columna, 2011. Disponible en <<http://www.quintacolumna.com.mx/notas/2011/abril/politica/pol-050411-osv-colocar-n-piedra-en-el-congreso-para-exigir-nueva-ley-de-transparencia.php>>.

<sup>3</sup> A nivel mundial, más de 50 leyes se han adoptado en esta materia desde 1990; actualmente existen más de 65. Transparency International, *Using the right to information as an anti-corruption tool*, Open Society Institute, 2006. Disponible en <[http://www.transparency.org/content/download/9633/66877/file/TI2006\\_europe\\_access\\_information.pdf](http://www.transparency.org/content/download/9633/66877/file/TI2006_europe_access_information.pdf)>.

<sup>4</sup> Thoreau, Henry D., *Walden and Civil Disobedience*, Civil Disobedience, Penguin Classics, p. 407.

se necesita un ambiente de confianza, una pedagogía que se adapte a sus condiciones, y monitoreo constante durante el proceso.<sup>5</sup>

La estrategia que cito aquí, el Proyecto Comunidades del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), es un ejemplo de cómo se ha abordado exitosamente el problema de la difusión.<sup>6</sup> Entre 2005 y 2007, el IFAI se vinculó con 18 asociaciones civiles en seis entidades, para dar divulgación al derecho de acceso a la información. De acuerdo con el informe final de los investigadores que estuvieron a cargo de la evaluación del proyecto, uno de los principales aciertos de esta estrategia fue la vinculación IFAI-asociaciones civiles, ya que permitió un acercamiento rápido y de gran solidez con las poblaciones meta (comunidades marginadas), puesto que éstas ya estaban involucradas en sus asociaciones civiles locales, minimizando así la necesidad de actividades de convocatoria. Con la supervisión del IFAI, las asociaciones civiles impartieron talleres sobre el derecho de acceso a la información, procurando contextualizar sus beneficios con los problemas propios de cada comunidad. Gracias a la asesoría otorgada en estos talleres, las comunidades participantes pudieron

<sup>5</sup> Juan P. Guerrero y Mayli Sepúlveda, *The Right to Information for Marginalized Groups: The Experience of Proyecto Comunidades in Mexico 2005-2007*, The William and Flora Hewlett Foundation, 2009. Disponible en <[http://www.derechoasaber.org/data/arch\\_public/a\\_TheRighttoInformationforMarginalizedGroups-TheExperienceofProyectoComunidades.pdf](http://www.derechoasaber.org/data/arch_public/a_TheRighttoInformationforMarginalizedGroups-TheExperienceofProyectoComunidades.pdf)>.

<sup>6</sup> Reseña de Proyecto Comunidades con información de Fabiola Zermeño, Moisés Domínguez y Arturo Chávez, *6o Entregable de la Consultoría para la Evaluación del Proyecto Comunidades*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2007. Disponible en <[http://ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/otras\\_instituciones/organizaciones\\_civiles/&a=6o\\_Entregable.pdf](http://ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/otras_instituciones/organizaciones_civiles/&a=6o_Entregable.pdf)>.

ingresar solicitudes de información para acercarse a los entes públicos que pueden ayudar a mejorar sus condiciones de vida.

Otras estrategias que se han desarrollado para difundir el derecho de acceso a la información incluyen semanas temáticas como la Semana Nacional de la Transparencia, módulos de difusión en exposiciones y congresos, capacitación a bibliotecarios y otros sectores clave, así como programas y anuncios en radio y televisión, entre otras.

A pesar de los avances logrados, como se puede apreciar en estos ejemplos, los proyectos de difusión son *estrategias enfocadas a atacar efectos y no causas*. Incluso el Proyecto Comunidades, con todas sus virtudes, no logró, en palabras de los evaluadores, completar:

[...] el ciclo del ejercicio de acceso a la información con todos los participantes, que teóricamente iría desde la capacitación sobre el Derecho de Acceso a la Información, pasaría por la discusión y decisión de la información a solicitar y por la redacción e ingreso de las mismas, hasta la valoración de las respuestas, y sobre todo a la utilización de la información obtenida.<sup>7</sup>

Es decir que, en la mayoría de los casos, la asimilación del derecho a la información no fue tal que permitiera una utilización creativa, un ejercicio espontáneo y continuo que estableciera el derecho a

---

<sup>7</sup> Tan sólo el 56.9% de los participantes ayudaron a identificar los problemas comunitarios que se abordarían; únicamente el 62.2% participó en la creación de las solicitudes de información; sólo el 44.6% participó en el proceso de solicitud; “sólo una tercera parte de los beneficiarios percibió haber participado directamente en el proceso de solicitudes de información [y] una proporción aún menor de los beneficiarios supo si la información que se solicitó durante los talleres tuvo respuesta. Una proporción mucho menor tuvo la seguridad de la calidad de esa respuesta y sólo una minoría se enteró de su uso”, Reseña del proyecto Comunidades..., *ibid*, pp. 42-43.

la información como una herramienta de mejora social en aquellas comunidades, sin la necesidad de un apoyo constante por parte de las asociaciones que comenzaron el proceso. Y es que, evidentemente, es difícil desarrollar programas que puedan inculcar tal apropiación permanente del derecho a la información en poblaciones como las que se vieron beneficiadas por el Proyecto Comunidades: una ciudadanía participativa no se construye solamente con operaciones de emergencia, dirigidas a las poblaciones que ya están en una situación socioeconómica tal que no les permite acercarse a obtener la ayuda del Estado que necesitan.

Con esta última perspectiva se conducen las estrategias que yo colocaría bajo la segunda categoría, la de *educación*. Aquí el enfoque no es instruir a través de programas especiales a la ciudadanía que ya está viéndose afectada por su desconocimiento del derecho a la información, sino establecer mecanismos que promuevan la asimilación de este derecho durante el desarrollo natural del ciudadano. En mayo de 2008, el entonces secretario ejecutivo del IFAI, Ángel José Trinidad Zaldivar, declaró:

Falta participación ciudadana, y para abatir esta situación es importante hacerlo por medio de la educación, pero desde la niñez con el objetivo de formar ciudadanos honestos y crear conciencia de la cultura de la rendición de cuentas[...] En la medida en que los niños aprendan el tema de la transparencia, dentro de 15 años, como adultos jóvenes, quienes sean funcionarios estarán convencidos de que deben entregar la información y el otro tanto como ciudadanos sabrá que no sólo puede sino que debe solicitar información.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Notimex, *Tendrán los libros de texto gratuito el tema de transparencia: IFAI*, 2008. Disponible en <<http://www.vanguardia.com.mx/XStatic/vanguardia/template/content.aspx?se=nota&id=167834>>.

Estas declaraciones acompañaron al anuncio de que los libros de texto gratuitos de quinto y sexto de primaria incluirían los temas de cultura de transparencia y rendición de cuentas. Eso fue en mayo de 2008. Ya en noviembre de 2007, un Acuerdo Parlamentario del H. Congreso del Estado de Guerrero solicitaba al Presidente de la República instruir a la Secretaría de Educación Pública (SEP) para que se incluyera:

[...] un apartado que verse sobre la importancia social del derecho a la información, como parte fundamental de los derechos humanos, en los próximos libros de texto gratuitos de civismo de educación básica ciclo 2008-2009, por considerarse dentro de las nuevas tareas de culturización en el aprendizaje de la educación básica.<sup>9</sup>

En julio de 2008 se comenzó a avanzar en este sentido con la introducción de la fracción 14 del artículo 7 de la Ley General de Educación, que instituye que la educación que imparta el Estado tendrá como uno de sus fines: “Fomentar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el conocimiento en los educandos de su derecho al acceso a la información pública gubernamental y de las mejores prácticas para ejercerlo.”<sup>10</sup>

No obstante todo lo anterior, la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información (Comaip), a través de su coordinador de la Región

<sup>9</sup> Gobierno del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 11 de diciembre de 2007, p. 26. Disponible en <<http://guerrero.gob.mx/periodico/wp-content/uploads/2010/06/99-11122007.pdf>>.

<sup>10</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Educación*, Artículo 7, Fracción 14. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>>.

Centro Occidente, Javier Rascado Pérez, tuvo que solicitar de nuevo a la SEP en mayo del presente “que se incluya en los planes de estudio de los niveles primaria y secundaria la materia de derecho a la información, misma que podría comenzar a impartirse en el ciclo escolar 2012-2013”.<sup>11</sup> Esto porque, hasta el momento, la inclusión de estos temas en la educación básica ha sido mínima. En los libros de texto gratuito de Formación Cívica y Ética para los años quinto y sexto de primaria, únicamente se cita el Artículo 6o Constitucional y, en muy escasas ocasiones, se invita a los estudiantes a indagar qué tipo de información pueden proporcionar los diferentes organismos públicos (únicamente en el contexto de la investigación y no con un enfoque claro de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas).<sup>12</sup> Esto a pesar de que en ambas publicaciones se reconoce el apoyo del IFAI y la asociación civil Transparencia Mexicana, aunque no se especifica cuáles fueron sus aportaciones; como responsable de los contenidos referentes a la participación ciudadana, únicamente se menciona al Instituto Federal Electoral. En lo que respecta a la educación secundaria, la guía para docentes de Formación Cívica y Ética, desarrollada como parte de los programas de estudio 2011, incluye entre los “aprendizajes esperados” para alumnos de segundo y tercer año:

<sup>11</sup> Norma Saldaña, “Pide la Comaip enseñar la materia derecho a la información”, *El Economista*, mayo 2011. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/05/01/pide-comaip-ensenar-materia-derecho-informacion>>.

<sup>12</sup> Secretaría de Educación Pública, *Formación Cívica y Ética 5o grado*, 2011; Secretaría de Educación Pública, *Formación Cívica y Ética 6o grado*, 2011. Disponibles en <<http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/index.php?act=buscadorlibros>>.

- “Reconoce su responsabilidad para participar en asuntos de la colectividad y el derecho para acceder a información pública gubernamental, solicitar transparencia y rendición de cuentas del quehacer de los servidores públicos”; y
- “Emplea procedimientos democráticos que fortalecen la participación ciudadana en asuntos de interés público.”<sup>13</sup>

Indiscutiblemente, el establecer la rendición de cuentas como un concepto sin el cual los alumnos no deberían dejar la secundaria, representa un avance importante. Sin embargo, este enfoque aún deja muchas variables en manos del docente: el tiempo que se le asigna a la discusión del tema, la profundidad con que se estudia, las actividades extracurriculares que lo acompañan, etc. Faltaría, en mi opinión, diseñar proyectos como los que se han desarrollado para complementar, por ejemplo, la enseñanza de otros valores de la democracia, el respeto por el medio ambiente y los derechos humanos, con los que se asegure una exposición integral de la juventud a los temas que aquí tratamos.<sup>14</sup> Más adelante veremos cómo podría funcionar una estrategia de este tipo.

---

<sup>13</sup> Secretaría de Educación Pública, *Programas de Estudio 2011, Guía para el maestro de Educación Básica Secundaria*, DGDC y DGFCMS, 2011. Disponible en <[http://basica.sep.gob.mx/dgdc/sitio/pdf/inicio/matlinea/2011/FCyE\\_SEC.pdf](http://basica.sep.gob.mx/dgdc/sitio/pdf/inicio/matlinea/2011/FCyE_SEC.pdf)>.

<sup>14</sup> Para la enseñanza de otros valores de la democracia se han desarrollado, por ejemplo, el *Congreso Infantil* y la *Ludoteca Cívica Infantil*, así como diversos concursos de dibujo y ensayo; para el tema del medio ambiente existen obras de teatro, cursos de verano, programas de reforestación, programas de limpieza de espacios públicos y concursos de dibujo y ensayo, entre otros; para el fomento de los derechos humanos existen, por ejemplo, el programa *1,2,3 por mis Derechos* y la *Cartilla de Derechos Humanos*.

Finalmente, las investigaciones y estrategias que coloco bajo nuestro último rubro, el de voluntad política, subrayan el problema de la corrupción como un obstáculo clave para el ejercicio del derecho a la información. En octubre de 2010, tras posicionarse México en el escalón 98 del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (su peor calificación de los últimos diez años), la Dra. María Marván Laborde, comisionada del IFAI, declaró que había “crecido la percepción de que el derecho de acceso a la información ha sufrido acoso por parte de la administración federal” y que, en su opinión, “debería estudiarse si todos estos embates contra la transparencia, si toda esta militancia por controvertir las decisiones del IFAI y lograr que no se cumplan, probablemente sí afectan la percepción de la ciudadanía”.<sup>15</sup>

Es evidente que la indisposición de los sujetos obligados anula cualquier avance que se pudiera lograr con las estrategias que hemos revisado hasta aquí. Desgraciadamente, en lo que respecta a este tema, el panorama no es muy alentador. Una encuesta, aplicada en 2007 a 1 221 jefes de departamento y directores generales de la administración pública federal, el Distrito Federal y el Estado de México –que, con toda probabilidad, según la misma encuesta, ocuparían su cargo hasta el cierre del sexenio actual–, nos proporciona las cifras de esta cultura del secreto. Al preguntárseles en qué circunstancias

---

<sup>15</sup> Juan José Reyes, “Piden al gobierno terminar los embates contra la transparencia”, *El Economista*, 2010. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/10/27/crece-percepcion-sobre-avance-opacidad-ifai>>.



la información de su entidad se debe proteger (negar), 53.2% de los participantes estuvo de acuerdo con que la información no se debe entregar cuando se sospecha que será utilizada para atacar a la entidad: un criterio completamente opuesto al espíritu de la rendición de cuentas, puesto que una institución comprometida con eficientar sus procesos debería ver la crítica como algo necesario.<sup>16</sup> El 58% del panel estuvo de acuerdo con negar la información cuando ésta daría ventajas “indebidas” a algún solicitante; da la impresión de que la pregunta es deliberadamente ambigua, con el propósito de medir la disposición general de los participantes (si consideran posible que la información otorgue a alguien “ventajas indebidas”, en general). El 46.2% estuvo de acuerdo con proteger la información para evitar dar a la prensa elementos que comprometan la ejecución de un programa; claramente, cualquier programa que no saldría bien librado de un escrutinio público no tiene razón de ser en una sociedad democrática. Quizá más desconsolador es que entre el 24 y el 43% reportó estar consciente de que en su entidad, o en otras, se utilizan diversas estrategias para ocultar la información, como puede ser saturarla de tecnicismos (32%), declararla inexistente (24%), interpretar la solicitud de manera restringida (30%), entregar la información en documentos o expedientes muy grandes (29%), declarar que la información no está disponible en medio electrónico (39%) y declarar

---

<sup>16</sup> Para un ejercicio justo, no puedo dejar de señalar que, en ésta, la era del ciberterrorismo, la palabra “atacar” puede tomar otros significados, por lo que podríamos dar el beneficio de la duda a los participantes en este inciso.

que la unidad administrativa no es competente para emitir la información solicitada (43%). En suma, para ejercer su derecho de acceso a la información, el ciudadano responsable y el periodista deben enfrentarse, en muchos de los casos, a funcionarios que no sólo ignoran el valor democrático de la rendición de cuentas, sino que además ocultan la información de manera activa.

Me viene a la mente un caso que ilustra espléndidamente la mentalidad del tipo de funcionario que acabamos de describir, y los sinsentidos que se llegan a declarar y cometer cuando se quiere obstaculizar la transparencia. Se trata de las investigaciones en torno a ciertas contrataciones de Petróleos Mexicanos, que tantos problemas les han generado a los periodistas de la revista *Contralínea*. En enero de este año, la periodista Ana Lilia Pérez informó que el Tribunal Superior de Justicia acababa de fallar, una vez más, en contra de su medio de comunicación, argumentando que los periodistas no tienen derecho a publicar información relacionada con las contrataciones de Petróleos Mexicanos, puesto que “la industria petroquímica no le interesa al público” y, añadió la juez citada, “es un tema que ni yo entiendo”.<sup>17</sup> Por si fuera poco, se intentó fortalecer tan débil razonamiento con una inducción digna de los sofistas más infames de la antigua Grecia:

<sup>17</sup> Carmen Aristegui, *Entrevista a Ana Lilia Pérez*, MVS Noticias, 2011. Disponible en <<http://www.noticiasmvs.com/entrevistas/primer-emision-con-carmen-aristegui/Los-procesos-judiciales-de-Contralinea.html>>.

[...]por el hecho de que maneja recursos públicos que son del erario, no puede considerarse válido como un tema de interés público, dado que se caería en el absurdo de que se tendría que cuestionar y, por ende, facultar a los periodistas para emitir opiniones en relación con cualquier adquisición, licitación o actuar del gobierno.<sup>18</sup>

Desafortunadamente, en México, una negativa de acceso a la información no es la peor consecuencia que puede tener un trabajo serio de investigación. En demasiadas ocasiones, como podría constatar el equipo de *Contralínea*, la búsqueda más sagaz y valiente es enfrentada con la violencia más brutal e implacable.<sup>19</sup> Este año, la Organización de las Naciones Unidas reiteró que México, con 66 periodistas asesinados y 12 desaparecidos entre el año 2000 y junio de 2011, es el país más peligroso de América Latina para ejercer el periodismo;<sup>20</sup> en 2010 se colocó, junto con Irak, como el segundo país más letal para la prensa a nivel mundial, siendo sólo superado por Paquistán.<sup>21</sup> Además, desde 2006, cuando fue creada la Fiscalía

---

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> *Contralínea* y su personal han sido víctimas de todo tipo de acosos, presumiblemente a causa de su labor periodística, aunque no se ha comprobado. Frank la Rue, relator especial de la ONU para la Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión, señaló este año que “antes sólo eran los medios estatales y locales los que recibían amenazas, pero ahora la violencia se ha extendido a grado tal que, durante el primer semestre de 2010, medios de comunicación nacionales sufrieron intimidaciones y presiones por parte del crimen organizado para publicar o no publicar cierta información”. *El Universal*, “En AL México es el más peligroso para ser periodista: ONU”, *Animal Político*, 2011. Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2011/06/en-al-mexico-es-el-mas-peligroso-para-ser-periodista-onu/>>.

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Reporteros Sin Fronteras, *Reporte sobre México*, 2011. Disponible en <<http://es.rsf.org/report-mexico,184.html>>.

Especial para Delitos contra Periodistas de la Procuraduría General de la República, no se ha logrado consignar a uno sólo de los responsables de estos crímenes.<sup>22</sup> Todo esto, a pesar de las provisiones que tanto en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, como en la del Distrito Federal se establecieron para proteger el anonimato del solicitante (en caso de que así lo desee) y la incuestionabilidad de sus motivos.

Para enfrentar este deterioro del Estado de Derecho, incluyendo sus manifestaciones en el área de la transparencia, se han desarrollado diversas estrategias, entre las que destaca el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 (PNRCTCC), de la Secretaría de la Función Pública. Este programa define como su objetivo número uno el “consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas”, y propone estrategias como la capacitación de los servidores públicos en materia de transparencia, la evaluación de la información que se publica, el fortalecimiento del marco normativo y la promoción de investigaciones académicas sobre estos temas, entre otras.<sup>23</sup> El programa, naturalmente, ha encontrado resistencia, y no ha sido sencillo para las dependencias del gobierno adaptarse a las condiciones que especifica. Tal fue el caso, por ejemplo, del

---

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Secretaría de la Función Pública, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, México, 2009. Disponible en <[http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/PNRCTCC/prctcc\\_2008-2012.pdf](http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/PNRCTCC/prctcc_2008-2012.pdf)>.

Instituto Nacional de Migración, que en marzo de este año se negó a entregar los reportes de su avance a una solicitante, argumentando erróneamente que “no existe la obligación de elaborar informes de cuentas en la administración pública”. Tras el ingreso de un recurso de revisión, el IFAI señaló que, por el contrario, el PNRCTCC “incluye la exigencia de que los organismos rindan cuentas”, y ordenó que se entregara la información.<sup>24</sup>

Hasta aquí hemos revisado los principales ángulos desde los que se ha venido tratando de construir una cultura de participación ciudadana, que coseche los beneficios del marco jurídico con el que cuenta nuestro país en materia del derecho de acceso a la información. Asimismo, hemos bosquejado las respuestas socioeconómicas y políticas vigentes a la interrogante con que comenzamos: ¿por qué la gente no puede o no se interesa por ejercer su derecho de acceso a la información? Vimos que la *difusión* lleva el derecho a la información a personas que de otra manera no podrían comunicarse con su gobierno para mejorar sus condiciones de vida; esbozamos la *educación* como un elemento preventivo, sin el cual la transparencia no puede asimilarse durante el desarrollo natural de la ciudadanía; finalmente, referimos cómo la falta de *voluntad política* obstaculiza, y puede llegar a anular cualquier esfuerzo dirigido a establecer una cultura de participación ciudadana. Ahora me gustaría explorar un fenómeno

---

<sup>24</sup> *La Jornada*, “Ordena el IFAI al Instituto Nacional de Migración dar información detallada”, *La Jornada*, 2011. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2011/07/10/politica/016n1pol>>.

más que, siendo de cierta manera anterior a los que hemos descrito hasta aquí, ofrece una perspectiva más amplia. Retomemos nuestras interrogantes sobre el valor asignado a la realidad, y su relación con la voluntad de saber.



## LA VOLUNTAD DE SABER

Recordemos el dilema que enfrentaba mi hermano al principio de estas reflexiones. Cierta niño de casi siete años le había preguntado si Santa Claus entraba en la categoría de cosas “mágicas, o que suenan raro, o que espantan a la gente”: definición que él mismo había proporcionado para deslegitimar tan formal y decisivamente un género entero de mis miedos de infancia. Por un lado, desenmascarar al farsante del trineo y los ciervos voladores, quizá me daría el último empujón necesario para asimilar el mensaje en su totalidad, y finalmente desechar el miedo a la oscuridad de la cocina. El inesperado precio de este conocimiento, sin embargo, era abandonar una fantasía. Y Santa Claus no es cualquier fantasía. En México se asocia a semanas de anticipación, mientras el niño piensa qué va a pedir, lo comenta con sus amigos y familia, y prepara su “cartita”; una noche de agonizante esperanza, en la que el niño imagina el momento en el que el mágico benefactor finalmente llegará a su casa, pero sabe que no sucederá sino hasta que logre dormir; la mañana más emocionante del año con sus regalos, su familia y vecinos; finalmente, el placer general de estar de vacaciones, la cena de Navidad, y el sentimiento de pertenencia que acompaña cualquier celebración similar. Mi her-



mano, como ya vimos, decidió que había demasiado en juego y optó por una respuesta neutra que, ni destruía completamente el progreso logrado, ni atacaba directamente un tema (Santa Claus) cuyo valor real no había tenido tiempo de reflexionar.

No fue sino hasta el día siguiente que mi hermano decidió terminar lo que había empezado, quizá después de meditaciones similares a las que acabamos de hacer, y me dijo la verdad sobre el 24 de diciembre y el 6 de enero. Desafortunadamente, para muchas personas y en muchas otras situaciones mucho más trascendentes, la desmitificación nunca llega, o llega sólo a medias, o sucede completamente lo contrario: se convencen de que la fantasía es la realidad. Esto ocurre porque los beneficios de la realidad no siempre son tan evidentes como en la anécdota que acabamos de analizar; al contrario, en la sociedad mexicana es común que a la realidad se le asignen propiedades negativas. De hecho, considero que actualmente la carga simbólica de la palabra *realidad* es, en promedio, negativa: la triste realidad, la cruda realidad, le hizo ver su realidad, bienvenido a la realidad, etc. Veamos más de cerca cómo funcionan estas atribuciones negativas del concepto de *realidad*, y analicemos algunas de sus consecuencias sobre el comportamiento de los ciudadanos.

### LA REALIDAD ES ABURRIDA

Es difícil saber lo que sucede en la mente de un perro cuando, oponiéndose a sus instintos más básicos de supervivencia, se lanza

entre las llamas a rescatar a su amo, que ha sucumbido asfixiado en una vivienda que se incendia. ¿Será que es capaz de un sentimiento similar a nuestro afecto, y su ayuda en verdad representa un acto de heroísmo? ¿Será tan sólo el instinto de proteger a los miembros de su manada? Ciertamente, este tipo de acciones no son comunes ni entre los animales menores ni entre los seres humanos. Cuando es una persona la que logra vencer sus pulsiones así o de manera similar, le llamamos valor, altruismo o templanza. Pero existe otro género de acciones a las que no se les puede colocar exactamente alguna de estas tres etiquetas y que, sin embargo, implican también resistir una pulsión. Me refiero a la perseverancia.

Un estudiante enfrentado con un texto excepcionalmente difícil, usualmente tomará una de tres decisiones: (1) dejar la lectura inconclusa y buscar alguna actividad más placentera, (2) leer el texto completo sin comprenderlo, sólo para cubrir el requisito, o (3) leer el texto cuidadosamente (quizá dos o tres veces), procurando buscar palabras y conceptos nuevos en una enciclopedia, hasta tener la certeza de que se ha entendido completamente o por lo menos sus temas más importantes. La tercera opción implica un tipo de perseverancia: la voluntad de sobreponerse a la angustia que genera el no comprender algo inmediatamente, con la esperanza de que se llegará a comprender. Además, significa sobreponerse a la constante pulsión de aliviar esa angustia realizando una actividad más placentera (jugar un videojuego, tener relaciones sexuales, comer, etcétera), con la esperanza de que la eventual comprensión

del texto generará placer.<sup>25</sup> Esta angustia de la que hablamos es lo que generalmente se denomina *flojera* o *aburrimiento*, y el individuo que hace un hábito de sucumbir a ese sentimiento terminará invariablemente repleto de conocimientos burdos, “apariencias y confusión”, como señala Sagan.<sup>26</sup> En la escuela, particularmente, esa *flojera* es un mal degenerativo: toda vez que los conocimientos se fundamentan progresivamente unos sobre otros, el estudiante que no persevera entiende cada vez menos. Tendrá que enfrentar la vida casi enteramente con su sentido común y las respuestas fáciles que su sociedad le provea (refranes, dichos, horóscopo), puesto que su *flojera* no le permite meditar cuestiones por mucho tiempo ni consultar fuentes de información especializada. Ciertamente no alcanzará una comprensión a fondo de la realidad física, social, económica, política, etc. que lo rodea. Vivirá en la ignorancia y será ajeno al progreso del mundo y de su sociedad, puesto que, como señaló Weber en su famoso discurso en la Universität München:

La creciente intelectualización y racionalización no implican un mayor e integral conocimiento de las condiciones bajo las que se vive. Significan algo más, a saber, el conocimiento o creencia de que, si uno quisiera, podría aprender estas cosas en

---

<sup>25</sup> Se puede responder que un texto excepcionalmente difícil también puede resultar excepcionalmente interesante, en cuyo caso la superación de cada dificultad en la lectura traería placer, y ya no habría perseverancia de qué hablar. O bien, que se puede tratar simplemente de un texto de mala calidad, cuya lectura no puede ser más que desagradable. Aquí asumimos que es un texto interesante, pero que el estudiante no tiene las herramientas necesarias para entenderlo, ni entender que es interesante en una primera revisión.

<sup>26</sup> Carl Sagan, *Lo máspreciado*, Lecturas Básicas III y IV para el Tronco Interdivisional, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004, p. 10.

cualquier momento [...] Significa, principalmente, que no hay fuerzas misteriosas e incalculables involucradas, sino que uno puede, en principio, dominar todas las cosas a través del cálculo.<sup>27</sup>

Claramente, nuestro *flojo* no aprecia las infinitas posibilidades de adquirir conocimiento que lo rodean, y si llega a interesarse en algún tema, lo abandona rápidamente.

El mito que subyace a todo esto es que las cosas de la realidad son “aburridas”. Es decir, según las observaciones que acabamos de hacer, que las cosas de la realidad no producen, o rara vez producen placer. Por eso el Sr. Buckley que describe Sagan lee sobre la mágica civilización de la Atlántida y las terribles abducciones extraterrestres, en vez de recoger una *National Geographic* en el supermercado y encontrar la verdad sobre ambos temas. Y, sin embargo, dice Sagan: “... hay tantas cosas en la ciencia real, igualmente excitantes y más misteriosas, que presentan un desafío intelectual mayor [...] además de estar mucho más cerca de la verdad”.<sup>28</sup>

El conocimiento de la realidad genera placer: éste es uno de los puntos más importantes de nuestras reflexiones.

Para ejemplificar, imaginemos que nuestro estudiante *flojo*, que ya está en la universidad y ha conseguido llegar ahí aprendiendo lo mínimo, se gana un viaje a Roma. Seguramente lo pasará muy bien

<sup>27</sup> Max Weber, *Wissenschaft als Beruf*, Universität München, 1919. Disponible en <<http://www.wsp-kultur.uni-bremen.de/summerschool/download%20ss%202006/Max%20Weber%20-%20Wissenschaft%20als%20Beruf.pdf>>.

<sup>28</sup> Sagan, *ibid*.

comiendo deliciosa pasta en las tardes y conociendo hermosas *ragazas* en algún bar por la noche. Quizá haga una parada en el *Colosseo* (porque su película favorita es *El Gladiador*) y otra en el Vaticano para tomarse fotos. En esto, básicamente, consistirá su placer de viajar a la ciudad de las siete colinas. Si nos imaginamos, en cambio, que el viaje a Roma se lo gana otro estudiante, de la carrera de Arquitectura, con mucha más *perseverancia* (y conocimientos) que su colega el *flojo*, la situación cambia. Además de la pasta y la buena compañía, nuestro futuro licenciado disfrutará de un paraíso arquitectónico que le tomaría semanas explorar. Si, además, en algún momento se interesó por las lecturas de historia del arte que le dejan de tarea a su novia (que estudia Diseño Gráfico), esto le significará toda otra gama de posibilidades para exprimirle placer a sus vacaciones. Finalmente, quizá nuestro amigo perseverante también es un ferviente católico, que no se conforma con asistir a bailes de bautizos y cenas de Navidad, sino que ha estudiado a fondo la historia de su Iglesia; podemos imaginarnos lo que le significará el tour del Vaticano.

¿Qué podemos esperar de nuestro *flojo* como ciudadano? Puesto que se le dificulta sobreponerse a la angustia que hemos descrito y a otras similares, y tiene el hábito de entregarse a sus pulsiones,<sup>29</sup> será difícil dialogar con él y lograr que adopte una cultura ciudadana. Se

---

<sup>29</sup> En el pensamiento de Erich Fromm, estas angustias se denominan *separatidad*, y a la satisfacción de pulsiones que alivia la angustia se le denomina *solución orgiástica*. Erich Fromm, *El arte de amar*, Nueva Biblioteca Erich Fromm, Paidós, 2007, pp. 24-25.

puede hasta llegar a pensar que es imposible corregirlo, y optar, por ejemplo, por aislarlo del sexo opuesto en el transporte público, como a un animal que jamás podrá dominar sus pulsiones (en este caso el deseo sexual que lleva al acoso sexual); o controlar su consumo de sustancias intoxicantes, asumiendo que invariablemente se volverá adicto al alivio que éstas brindan a su constante angustia. Si esta valoración jurídica de nuestro *flojo* es correcta o no, es un tema para otro texto.

Ahora, ¿qué podemos esperar en términos de participación ciudadana y particularmente su derecho de acceso a la información? Si nos guiamos por la máxima de que “el número de cosas que se indagan es precisamente igual al número mismo de las cosas que se saben”,<sup>30</sup> y recordamos que nuestro *flojo* se atrasó desde muy temprano en la acumulación de conocimientos, podemos aproximar que su capacidad para ejercer el derecho de acceso a la información será mínima. Además, ni hablar de capacidad intelectual o conocimientos previos, puesto que nuestro individuo no tiene siquiera la *voluntad* necesaria para investigar a fondo asunto alguno.

### LA REALIDAD ES PELIGROSA

Hasta aquí hemos avanzado con acepciones de la palabra *realidad* que no son completamente rigurosas: algunas se acercan al concepto

<sup>30</sup> Aristóteles, *Segundos Analíticos*, Tratados de Lógica, Porrúa, 2008, p. 268 (Colección Sepan Cuantos...).

de *verdad científica* (como en nuestras referencias a Sagan y Weber), mientras que otras veces simplemente hemos hablado de la realidad que se opone a la *fantasía* (como en la anécdota de Santa Claus). Aquí hablaremos de la realidad como *verdad moral* versus la mentira.

Científicamente, la capacidad de mentir es un talento sofisticado, producto de la evolución:

Aunque percibimos la honestidad como la virtud más destacable de un niño, sucede que mentir es una habilidad más avanzada. Un niño que está por mentir debe reconocer la verdad, generar intelectualmente una realidad alterna, y ser capaz de vender esa realidad de manera creíble a otra persona. Por lo tanto, el mentir requiere de un desarrollo cognitivo y habilidades sociales avanzadas que la honestidad simplemente no exige.<sup>31</sup>

Como todo lo que nos ha regalado la evolución, la mentira también sirve al propósito de mejorar nuestras probabilidades de supervivencia, y a proporcionarnos ventajas ante otros individuos de nuestra especie en la lucha por heredar nuestros genes. La gente miente para evitar situaciones que ponen en peligro su integridad física o emocional, por lo que la mentira constituye una tercera y mucho más elegante alternativa al viejo dilema del *fight or flight*:<sup>32</sup> ni se lucha, evadiendo

---

<sup>31</sup> El artículo del que proviene esta cita es un excelente resumen de investigaciones recientes sobre el hábito de mentir en los niños. Po Bronson, "Learning to Lie", *New York Magazine*, 2008. Disponible en <<http://nymag.com/news/features/43893/>>.

<sup>32</sup> Ante un estrés repentino y agudo (principalmente el miedo), el hipotálamo del ser humano y de muchos otros animales desencadena un conjunto de reacciones fisiológicas conocidas como *fight-or-flight response*, o síndrome de luchar o huir. Estas reacciones, que incluyen una aceleración del ritmo cardíaco y la suspensión de actividades fisiológicas no esenciales, alistan al organismo para responder al estímulo, ya sea luchando o huyendo.

así el riesgo de salir aún más afectado, ni se huye, evitando así otras posibles complicaciones de carácter social, como la vergüenza o el castigo. La mentira es, en fin, un sofisticado mecanismo de defensa.

Según algunas investigaciones, a los cuatro años de edad, virtualmente todos los niños ya han comenzado a experimentar con la mentira para evitar ser castigados.<sup>33</sup> A esa edad, sin embargo, usualmente no son muy hábiles para el engaño, y a muchos de sus padres les causa más risa que preocupación verlos forzar su imaginación para construir excusas y mentiras enmarañadas. Pueden pensar que es un hábito inocente y que, eventualmente, se disipará. Las investigaciones, sin embargo, sugieren lo contrario: los niños que entienden a una edad temprana las sutiles diferencias entre la mentira y la verdad aprenden a sacarles provecho, y tienen mayores probabilidades de hacer de la mentira un hábito.<sup>34</sup>

Las cosas se complican un poco cuando las razones para mentir comienzan a ser más diversas. En la escuela, el niño no sólo miente para evitar ser castigado, sino que la mentira también se convierte en una manera de aumentar su capital social y sus sentimientos de importancia y poder, al manipular a sus compañeros o fanfarronear, y cuando descubre que puede engañar a sus maestros y a sus padres. Los estudios también han demostrado que una gran mayoría de los niños que aún mienten frecuentemente a los seis años, habrán

---

<sup>33</sup> Bronson, *ibd.*

<sup>34</sup> *Idem.*



abandonado el hábito a los siete, como parte normal del proceso de socialización. Pero si este desarrollo no ocurre y el niño de siete años de edad todavía utiliza habitualmente la mentira para manejar situaciones sociales difíciles, es probable que lo siga haciendo durante toda su infancia.<sup>35</sup>

Sin embargo, como también señala Bronson, el mentir para “manejar situaciones sociales difíciles”, no es un fenómeno que sólo sucede en contextos egoístas (evitar el castigo, ganar respeto o confianza, etc.), pues el ser humano también miente para “proteger” al prójimo: cuando la abuela le regala un suéter incluso más anticuado que el que recibió en su cumpleaños anterior; cuando la amiga pregunta si cierto vestido la hace lucir gorda; incluso, las más de las veces, cuando le dice a alguien que “todo va a estar bien”. Este género de mentiras no sólo no es socialmente censurado, sino que en muchas circunstancias se elogia como “buena educación” o “tacto”. Esto implica que un cierto grado de simulación (mentira) se considera necesario para lograr la armonía social, lo cual equivale a decir que un ambiente de honestidad absoluta se considera nocivo.

Habiendo sentado este panorama, acerquémonos ahora al caso del mexicano capitalino, regresando al concepto de la mentira como un sofisticado mecanismo de defensa. Anteriormente observábamos que la mentira es un desarrollo posterior (en términos evolucionistas)

---

<sup>35</sup> Según investigaciones de la Dr. Victoria Talwar de McGill University en Montreal, citada en Bronson.

al primitivo *fight or flight*, reacción que compartimos con los animales menores. Evidentemente, los problemas humanos rebasan las soluciones anteriores de la naturaleza al conflicto (colmillos, garras, púas, etc.), por lo que no es de sorprender que el proceso evolutivo haya derivado en nuevas soluciones. Esta perspectiva de la mentira –como una herramienta que la evolución desarrolló para abordar una nueva categoría de conflictos– tiene un corolario importante: en su calidad de mecanismo de defensa, la mentira está sujeta a la ley de especialización o desaparición que rige a todos los atributos de este tipo. Cuando surge un depredador, el proceso evolutivo provee a su presa de mecanismos cada vez más sofisticados para protegerse. Cuando el depredador se extingue, el mismo proceso elimina los atributos que la ex presa ya no necesita. Luego, el mecanismo de defensa que llamamos mentir, y las condiciones adversas que propiciaron su evolución deben estar en la misma relación dinámica: a mayor adversidad, una mayor y más especializada utilización del mecanismo de defensa; a menor adversidad, una devaluación de la mentira como mecanismo de defensa y, por lo tanto, una mayor incidencia de la verdad. Observemos ahora dos de las adversidades que presenta nuestro “hábitat”, la Ciudad de México, y reflexionemos sobre sus implicaciones para nuestra balanza de verdad y mentira:

- En 2010, la CNDH declaró que el 40% de los estudiantes de educación básica es víctima de *bullying escolar*. Entre marzo y junio de ese año se denunciaron 13 633 casos en la Ciudad de México. Tan sólo en 2009 hubo 190 suicidios provocados por este

tipo de acoso.<sup>36</sup> Recordando las investigaciones que resume Bronson sobre el niño en la escuela, ¿qué implicaría sobreponerse a un ambiente escolar tan hostil como el que presentan estas cifras?, ¿qué tanta ficción necesitará el niño agregar a su persona para ocupar un lugar favorable en esa cadena alimenticia?, ¿qué aprenderá sobre el valor de la verdad y de la mentira? En otras palabras, ¿qué peligros le puede traer la honestidad y qué beneficios la manipulación y la intriga?

- El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010 de Transparencia Mexicana identificó 200 millones de actos de corrupción a nivel nacional. En promedio, los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso al pago de “mordidas”. En este año, el Distrito Federal se posicionó como la entidad más corrupta, con un 17.9% de trámites que se realizaron o expeditaron mediante el soborno.<sup>37</sup> Viviendo en una simulación de Estado de Derecho como la que presentan estas cifras, ¿qué percepción tendrá la ciudadanía del valor de la verdad y de la mentira? Ante un aparato estatal que necesita esconder el 17.9% de sus actividades, ¿qué esperanzas puede tener el ciudadano de recibir la verdad

---

<sup>36</sup> Omar Brito, “En el 2009, 190 suicidios en el DF por bullying”, *El Economista*, 2010. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2010/09/09/2009-190-suicidios-df-bullying>>.

<sup>37</sup> Transparencia Mexicana, *Informe Ejecutivo del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010*, 2011. Disponible en <[http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/1\\_InformeejecutivoINCBG2010%209mayo2011.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/1_InformeejecutivoINCBG2010%209mayo2011.pdf)>.

en reportes, propaganda, medios de comunicación o solicitudes de acceso a la información?, ¿qué peligros acechan al que persevera en buscar esta verdad, y qué beneficios se otorgan al que contribuye a encubrirlos?

## LA REALIDAD ES TRISTE

En psicología, el término *indefensión aprendida* se refiere a:

[...]un estado mental en el que un organismo que es forzado a soportar estímulos negativos, o estímulos que son dolorosos o desagradables, pierde la capacidad o la voluntad de evitar encuentros subsecuentes con esos estímulos, incluso cuando tiene la posibilidad real de evadirlos, presumiblemente porque ha aprendido que no puede controlar la situación.<sup>38</sup>

El ejemplo más emblemático es el experimento del psicólogo Martin E. P. Seligman, en el que un perro que ha estado recibiendo descargas eléctricas sin la posibilidad de escapar del suplicio, no hace por remediar su situación cuando surge la posibilidad de escape. Por supuesto, este comportamiento también está bien documentado en el caso de los seres humanos,<sup>39</sup> y en México se conoce como la *triste realidad*.

<sup>38</sup> Jeannette Nolen, *Learned Helplessness*, Encyclopedia Britannica, 2011. Disponible en <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1380861/learned-helplessness>>.

<sup>39</sup> El portal de la Universidad de Pennsylvania tiene una excelente lista histórica de los experimentos de Seligman, tanto en animales como en seres humanos. University of Pennsylvania, *Learned Helplessness Research*, Positive Research Center. Disponible en <<http://www.ppc.sas.upenn.edu/lh.htm>>.

Estamos hablando de un país donde, por décadas, la mitad de la población ha vivido por debajo de la línea de la pobreza,<sup>40</sup> donde año tras año se exporta el petróleo sólo para readquirirlo refinado, en vez de construir refinerías propias; donde durante los primeros 70 años de la nueva “democracia” no se conoció la alternancia política; donde el sector agropecuario ha estado abandonado por décadas, a pesar de los estragos que causa la dependencia alimentaria; donde no se hace por diversificar los destinos de las exportaciones, y año tras año se apuesta por anclarnos a la suerte de Estados Unidos; y donde se invierte lo mínimo en ciencia y tecnología. Esto, entre otras áreas de oportunidad históricas. Viviendo en condiciones desfavorables por tanto tiempo, la mayor parte de la gente se hace a la idea de que su situación es la única que jamás va a conocer.

Por si este mecanismo de estancamiento no fuera suficiente, los medios han descubierto que reproducirlo es altamente rentable. Cada año, la televisión abierta produce decenas de programas en los que los personajes principales son ciudadanos estereotipados: atados completamente a su situación social y sin posibilidad alguna de mejorarla. Otros, muestran a los ciudadanos recurriendo a un dios o los santos católicos para que les resuelvan problemas sociales que son responsabilidad suya y del Estado. Aún otros, como los *talk shows* de tipo foro (Laura en América, Hasta en las mejores familias, etc.), están diseñados para

---

<sup>40</sup> A veces más de la mitad, a veces menos. Con cifras de World Bank, *World Development Indicators & Global Development Finance*, World Bank Group, 2011. Disponible en <<http://data.worldbank.org/indicador>>.

atraer al segmento de la población que no tiene las herramientas necesarias para resolver sus problemas sociales o económicos, y que no sabe a qué instancias estatales acercarse para recibir ayuda, o se ha acercado y no ha recibido la atención que necesita. Además, los miles de comerciales, carteles, espectaculares y otros instrumentos de mercadotecnia que se producen al año, también han adoptado los estereotipos y las costumbres más aborrecibles de la sociedad mexicana, añadiéndoles un toque de humor para presentarlas como algo inofensivo que incluso enriquece a la cultura, y representa su “sabor” o “picardía”: una fritura muy popular nos dice que es “tan extrema como subirse al metro en minifalda”, intentando hacer algo risible del grave problema del acoso sexual en el transporte público; una marca internacional de zapatos deportivos asegura que se necesitan “huevos” para jugar fútbol, como si el imaginario que envuelve a este deporte necesitara más misoginia; y en una mochila escolar la leyenda “Virgencita, sé que no soy la más aplicada pero soy buena onda”, recubre de “buen humor” la precaria situación del sector educativo.<sup>41</sup>

No obstante todo lo anterior, debemos reconocer que son empresas privadas las que producen toda esta chatarra, y que demandar

---

<sup>41</sup> A esta crítica de la utilización del humor como paliativo de los problemas sociales, se podría objetar que existen géneros más elevados de sátira, como el cartonismo, y que la sátira en sí no es algo repudiable. Sin embargo, mi apreciación es que el placer que produce el cartonismo, por ejemplo, y que ciertamente nos dibuja una sonrisa en la boca, no proviene de un imaginado alivio de la impotencia social, sino de una combinación de: 1) el arte con que se plasmaron los rostros y cuerpos exagerados de los actores de la realidad, 2) el ingenio con el que se concibió la alegoría perfecta para el asunto, y 3) el efecto de persuasión que nos exige conceder la opinión en su ingeniosa presentación.

que cambien sus contenidos por otros inspiradores y progresistas significaría un precedente de censura que no tiene lugar en una sociedad democrática, además de que sería anticonstitucional. A quien sí se le puede exigir, con el pleno respaldo de la ética y de la ley, informaciones y contenidos mediáticos que promuevan el progreso social, es al mismo Estado. Desafortunadamente, muchas veces la maquinaria del Estado y sus producciones responden a intereses que no son compatibles con el progreso social que aquí planteamos. Para respaldar esta última aseveración, prefiero no utilizar estadísticas o investigaciones ajenas, a pesar de que abundan y por más impactantes o sugestivas que puedan ser. Considero que la siguiente anécdota es representativa de la situación actual, y la propongo como aquel que divisa la punta del iceberg y no puede más que imaginar la magnitud del resto.

Por algún tiempo he estado trabajando para una financiera muy importante a nivel internacional, como becario en el área de relaciones públicas. Parte de mi labor ahí es traducir del inglés al español los reportes de investigación económica y financiera que generan los analistas de la firma, para posteriormente distribuirlos a los medios de comunicación, con la esperanza de que algún periodista retome la información o utilice las cifras en su propio análisis. Hace algunos días, el equipo de analistas anunció que calculaba un 40% de probabilidades de que Estados Unidos entrara en recesión y que, dada la vinculación económica con nuestro vecino del norte, asignaban la misma probabilidad a un evento de recesión en México en los

siguientes 12 meses. El reporte que contenía esta nueva información transmitía perfectamente la preocupación de los analistas en torno al tema, toda vez que también anunciaba los consecuentes recortes a los pronósticos del crecimiento del PIB mexicano. Horas después, Notimex emitió su interpretación con el encabezado *Pocas probabilidades de recesión en México*, citando a la financiera como fuente de la información.<sup>42</sup> Extrañado, tuve el impulso de contactar al periodista que redactó la nota para preguntarle si un diagnóstico médico que le asignara un 40% de probabilidades de morir en los próximos 12 meses le parecería “pocas probabilidades”, pero no lo hice, en parte porque necesito ese trabajo y en parte porque ya estoy perfectamente acostumbrado a esa magia de la agencia del Estado, que convierte las malas nuevas en excelentes panoramas (por lo menos en el papel).

Si no hubiera otras prioridades, como los 52 millones de pobres que viven en nuestro país, utilizaría este espacio para exigir medios estatales que no sólo presenten informaciones verídicas, sino que también produzcan contenidos de la talla de la BBC inglesa, la Deutsche Welle alemana o el National Public Radio estadounidense. Me limitaré entonces a señalar que la información estatal tergiversada confunde más al ignorante, deslegitima al Estado para el conocedor, y de manera alguna contribuye al progreso general del país.

---

<sup>42</sup> Retomando la información de Notimex, otros medios incluso reportaron “Descartan escenario recesivo en México”, mientras que otros simplemente optaron por una postura relativamente neutra, con titulares como “Crece riesgo de recesión en EUA”. Sólo la minoría presentó la información con su intención original, con encabezados como “México, con riesgo de caer en recesión”.



En suma, considero que la sociedad mexicana es presa de un tipo de indefensión aprendida que, a través de varios canales como la desigualdad social, el sistema educativo y la estructura política, obstaculiza la evolución de su población hacia una verdadera ciudadanía participativa. Además, los medios de comunicación (privados y estatales) y la mercadotecnia propician este estancamiento al difundir y legitimar estereotipos, y no asumir su responsabilidad ética de presentar la realidad de manera fiel. Con su propio sentimiento de impotencia, y sin referentes de que la situación pueda cambiar, la gente percibe pocos incentivos para tratar de informarse. Y, ¿para qué?, si sólo se encontraría con su “triste realidad”.

Antes de seguir a la tercera y última parte de estas reflexiones –la de propuestas–, pienso que será conveniente revisar en breve los puntos más importantes que hemos tratado, puesto que en esta siguiente sección presentaremos una estrategia que busca cubrir todas las problemáticas hasta aquí descritas:

- Comenzamos describiendo las respuestas que se le han dado a la pregunta *¿por qué la gente no ejerce su derecho de acceso a la información?*, agrupándolas en tres categorías: difusión (porque simplemente no saben que tienen el derecho, no conocen sus beneficios o no saben cómo ejercerlo), educación (porque los temas de transparencia y rendición de cuentas no formaron parte del desarrollo escolar del individuo), y voluntad política (porque el problema de la corrupción o deficiencias en la administración pública obstaculizan su ejercicio).

Dentro de cada rubro, buscamos ejemplificar con estrategias que operan u operaron con esa lógica, y observamos que: 1) las estrategias que abordan el problema de la difusión ayudan a personas que ya están en situaciones sociales precarias, pero la participación ciudadana se debe construir también con proyectos que instruyan al ciudadano durante su desarrollo natural; 2) los programas implementados a través de la educación pública resuelven esta última necesidad, pero dependen mucho de la voluntad y capacidades del docente; y 3) el problema de la corrupción anula cualquier otro avance, y debe ser erradicado.

- En seguida presentamos una cuarta perspectiva: la del valor que se asigna a la realidad y su relación con la voluntad de saber. Ahí observamos que la realidad, en sus diferentes connotaciones, ha adquirido una carga simbólica negativa. Describimos el fenómeno de la “flojera” y el “aburrimento” como los resultados de la creencia errónea de que la realidad (en su connotación de *verdad científica*) no produce placer. Vimos cómo en un ambiente que presenta ciertas adversidades, la simulación (mentira) puede resultar más práctica que la realidad (en su connotación de *verdad moral*). Finalmente, describimos el fenómeno psicológico de la indefensión adquirida, argumentando que la sociedad mexicana ha contraído algo similar, tras años de estancamientos y con la participación de un sector empresarial y de comunicaciones que no asumen

la responsabilidad ética que les corresponde. Además, identificamos las maneras en que cada una de estas percepciones de la realidad puede incidir sobre el ejercicio del derecho a la información.

## ADOPTA UN SUJETO OBLIGADO

La propuesta que voy a desarrollar en esta sección tiene como objetivos generales y particulares:<sup>43</sup>

1. Ampliar los contenidos referentes al derecho de acceso a la información en la educación pública.
  - Conducir el desarrollo académico por caminos en los que el ciudadano puede no sólo aprender sobre su derecho de acceso a la información, sino también experimentarlo.
2. Dar mayor difusión al derecho de acceso a la información.
  - Difundir el derecho de acceso a la información a través de la población estudiantil de nivel medio superior.
  - Promover el ejercicio del derecho de acceso a la información a través de concursos en el nivel medio superior.
  - Multiplicar las maneras en que la ciudadanía utiliza los datos obtenidos al ejercer su derecho de acceso a la información.

---

<sup>43</sup> Nótese la vinculación de los objetivos con las tres categorías estudiadas al comienzo de estas reflexiones (difusión, educación y voluntad política), y con los mitos identificados en torno al concepto de realidad (la realidad es aburrida, la realidad es peligrosa, la realidad es triste).

3. Reducir la incidencia de la corrupción.
  - Asignar a la matrícula estudiantil de nivel medio superior el cargo permanente de monitorear la información generada por los entes públicos.
  - Angostar el rango de posibilidades del manejo inadecuado de recursos públicos, a través del escrutinio constante de la información pública.
4. Generar apreciación por el valor de la investigación social científica.
  - Utilizar el ejercicio del derecho de acceso a la información como un referente para la apreciación del valor de la investigación social científica.
  - Utilizar el ejercicio del derecho de acceso a la información como preparación para la investigación universitaria.
5. Generar apreciación por el valor de la transparencia.
  - Utilizar la medición de los resultados del programa como referente para la apreciación del valor de la transparencia.
6. Generar una percepción de progreso.
  - Utilizar la medición de los resultados del programa como referente para el progreso de la erradicación de la corrupción.
  - Utilizar el programa como trampolín de iniciativas ciudadanas, para fortalecer la incidencia de la opinión pública en la agenda política.

## OBJETIVO DE EDUCACIÓN

A grandes rasgos, la estrategia que quiero proponer aquí es muy similar a los programas de tipo “Adopta un Parque”,<sup>44</sup> o “Adopta una Avenida”,<sup>45</sup> en los que alguna institución pública o privada se compromete a dar mantenimiento a un área pública. La idea que subyace a este tipo de programas es la división del trabajo, puesto que si todos “adoptáramos” un parque, avenida o plaza, seguramente habría suficientes manos para mantener la ciudad excepcionalmente limpia. Además, en el caso de estos programas, el mantenimiento de las áreas públicas se vuelve algo más medible –y por ende mejorable– puesto que los responsables pueden generar reportes de sus actividades (en contraste con el ocasional barrendero).

Para nuestra estrategia, en lugar de áreas públicas tendremos al Padrón de Sujetos Obligados al Cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Los grupos que estarán a cargo de darles “mantenimiento” (monitorear sus actividades mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información) serán instituciones públicas de educación media superior. Para este programa considero que las institucio-

<sup>44</sup> Por ejemplo, el programa *Adopta un Parque*, del Ayuntamiento de Carmen. Carmen Hoy, *Programa Adopta un Parque*, 2010. Disponible en <<http://www.carmenhoy.com/Noticias/Noticias/Locales/mtids,34/mcat,82/Noticia,10227/Programa-Adopta-un-Parque.html>>.

<sup>45</sup> Por ejemplo, el programa *Adopta una Avenida*, de Mexicali. La Voz de la Frontera, *Invitan a Jornadas*, Periódico Esto, 2009. Disponible en <<http://www.oem.com.mx/esto/notas/n1128483.htm>>.

nes educativas más adecuadas serían los nueve planteles de la Escuela Nacional Preparatoria (ENP), los cuatro planteles del Colegio de Ciencias y Humanidades (CCH), y los 19 planteles del Colegio de Bachilleres (Cobach) que existen en la Ciudad de México (32 planteles en total). Esto porque, en mi percepción al menos, estas instituciones tienen un perfil más apropiado de ciencias sociales, contra otras escuelas de perfil técnico como los Conalep, CBTis, etcétera.

La última actualización del padrón de sujetos obligados de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial del 5 de septiembre, reporta un total de 153. Esto significa que a cada plantel le correspondería cubrir las actividades de entre cuatro y cinco sujetos obligados (153 sujetos / 32 planteles).

Dentro de cada plantel, considero que los estudiantes que están mejor calificados para llevar a cabo estas actividades son los del quinto y sexto semestre (el último año del nivel medio superior). El InfoDF capacitaría a un grupo especial de docentes en cada escuela para que apoyen a los estudiantes en el monitoreo de los entes públicos asignados al plantel. Este monitoreo podría ser tanto de la información de oficio como de otras informaciones que se soliciten por iniciativa de los estudiantes o sugerencia del docente.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Aquí sería importante que los docentes capacitados estén particularmente al tanto de los sujetos obligados que el plantel tiene asignados, para facilitar el acceso a la información de oficio y poder asesorar eficientemente a los estudiantes.

Emulando el requerimiento de tesis para la certificación en el nivel superior, propongo que se establezca un requerimiento similar en el nivel medio superior. Una vez obtenida la información de los sujetos obligados (de oficio u otra), los estudiantes tendrían que realizar un proyecto de investigación con base en los datos recabados, y presentarlo, a manera de réplica, ante el grupo de docentes encargado o algún evaluador del InfoDF, como requerimiento para su egreso del nivel medio superior.

### OBJETIVO DE DIFUSIÓN

Además de un concurso para seleccionar el mejor de estos proyectos a nivel Distrito Federal, también se pueden organizar otros concursos y actividades para que los estudiantes presenten la información recabada. Recientemente, por ejemplo, el mundo del periodismo ha sido invadido por la moda del *data journalism*, o periodismo de cifras. Éste consiste en la recaudación de información de todo tipo (desde información pública hasta datos científicos), y su presentación creativa a través de las artes del diseño.<sup>47</sup> Un concurso de diseño de este tipo podría atraer la atención de los estudiantes y daría mayor difusión tanto al programa como a la información misma.

---

<sup>47</sup> El portal emblemático de este movimiento es el de David McCandless, *Information is Beautiful*, 2011. Disponible en <<http://www.informationisbeautiful.net/>>.



## OBJETIVO DE IMPACTO AL PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN

En sus últimos reportes, ENP, CCH y CoBach reportan un total de 15 611, 18 168 y 11 926 egresados, respectivamente, para el periodo escolar 2010-2011. En promedio, esto significaría un ejército de 1 734 (ENP), 4 542 (CCH), y 628 (CoBach) estudiantes por cada cuatro o cinco sujetos obligados (347, 908 y 126 estudiantes por sujeto obligado, respectivamente).<sup>48</sup> Simplemente la magnitud de los grupos que cubrirían cada ente público haría difícil que se pasen por alto irregularidades en la administración pública. Además, la cobertura sería permanente, puesto que cada año un nuevo grupo de estudiantes se haría cargo de monitorear la información.

Asimismo, se tendría que diseñar un mecanismo de denuncia que evite que, en el caso de que en los monitoreos se encuentren irregularidades graves, los estudiantes puedan ser sujetos del mismo acoso y violencia que sufren los periodistas en nuestro país.

## OBJETIVO DE APRECIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN SOCIAL CIENTÍFICA

En mi experiencia personal he observado que muchos egresados del nivel medio superior no obtuvieron una apreciación adecuada de la

---

<sup>48</sup> Cifras de matrícula y egresados en Colegio de Bachilleres, *Principales Cifras 2010*, 2010. Disponible en <[http://www.cbachilleres.edu.mx/cb/estadisticas/PRINCIPALES\\_CIFRAS\\_2010B\\_ok.pdf](http://www.cbachilleres.edu.mx/cb/estadisticas/PRINCIPALES_CIFRAS_2010B_ok.pdf)>; y Universidad Nacional Autónoma de México, *Agenda Estadística 2011*, 2011. Disponible en <<http://www.planeacion.unam.mx/Agenda/2011/disco/>>.

investigación científica durante ese periodo de estudios. Esto se puede deber a una variedad de factores, que incluye deficiencias de infraestructura para la investigación científica y deficiencias de carácter pedagógico. Otro factor, sin embargo, es la dificultad de encontrar temas interesantes y viables de investigación. Por lo anterior considero que las investigaciones realizadas sobre información obtenida de instituciones con las que los estudiantes están familiarizados pueden resultar mucho más interesantes y más cercanas a los estudiantes. Esto les significaría un acercamiento más agradable a la investigación científica, y los prepararía para las investigaciones que tendrán que realizar durante su educación universitaria.

### OBJETIVO DE APRECIACIÓN POR EL VALOR DE LA TRANSPARENCIA

Aquí la visión es que, al acercar a los estudiantes a los entes públicos locales en esta etapa relativamente temprana de su desarrollo como ciudadanos, puede haber dos escenarios. En el caso en el que el estudiante recibe una respuesta satisfactoria a su solicitud de información, habrá aprendido tempranamente que la administración pública no es necesariamente opaca y que buenas cosas pueden suceder cuando la ciudadanía se acerca al gobierno. En el caso en el que el acceso a la información es obstaculizado, tendrá la experiencia de luchar por su derecho dando seguimiento a la solicitud, con el apoyo de un grupo de docentes capacitados.

## OBJETIVO DE PERCEPCIÓN DEL PROGRESO

Otra clave para el éxito de este programa, tanto entre los estudiantes como con la sociedad en general, es el seguimiento que se les dé a los indicadores de la corrupción y la rendición de cuentas. Éstos pueden ser comparados año tras año con el progreso del programa que planteamos aquí, con el propósito de que los estudiantes y la sociedad puedan observar la incidencia del programa sobre la realidad. De ser lograda, esta incidencia podría romper el estado psicológico que anteriormente denominamos indefensión aprendida, puesto que demostraría progreso en la erradicación de la corrupción, problema que es ampliamente considerado como crónico.

Además, será crucial que las investigaciones tipo tesis que realicen los estudiantes contengan propuestas para la resolución de las problemáticas que abordan. De esta manera, el programa se convertiría en un trampolín para la iniciativa ciudadana, puesto que las mejores propuestas seguramente serían vistas por las autoridades, ya sea a través de los concursos u otras estrategias de divulgación que se diseñen para ese propósito. Como mínimo, el conocimiento generado por las investigaciones deberá ser entregado a los sujetos obligados que produjeron la información que dio origen a la investigación.

## CONCLUSIÓN

A un nivel personal, evidentemente me gustaría ver todas estas propuestas materializadas, por la satisfacción de saber que contribuí al progreso de algo que es importante para mí. Pero también en mi fase de ciudadano, me tranquilizaría mucho saber que la actividad de los entes públicos está bajo el constante escrutinio de un grupo de estudiantes que no tiene motivaciones políticas, pero que sí necesita realizar una buena investigación para graduarse, además de que su buen trabajo podría significarle, entre otros beneficios, una beca en alguna universidad. Pienso que los estudiantes de nivel medio superior son el segmento ideal para la tarea del monitoreo ciudadano constante de la actividad de los entes públicos.

Por lo demás, quisiera reiterar mi convicción de que los programas de difusión no son y nunca serán suficientes para lograr que la ciudadanía se interese por ejercer su derecho de acceso a la información pública. Se necesita inculcar esto antes de que el proceso de socialización les inyecte toda la basura y mediocridad de la que hablamos con anterioridad. Urge fortalecer la enseñanza de transparencia y rendición de cuentas en la educación básica y media superior.



## BIBLIOGRAFÍA

- Aristegui, Carmen, *Entrevista a Ana Lilia Pérez*, MVS Noticias, 2011. Disponible en <<http://www.noticiasmvs.com/entrevistas/primera-emision-con-carmen-aristegui/Los-procesos-judiciales-de-Contralinea.html>>.
- Aristóteles, *Segundos Analíticos*, Tratados de Lógica, Porrúa, 2008 (Colección Sepan Cuantos...).
- Brito, Omar, “En el 2009, 190 suicidios en el DF por bullying”, *El Economista*, 2010. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/distrito-federal/2010/09/09/2009-190-suicidios-df-bullying>>.
- Bronson, Po, “Learning to Lie”, *New York Magazine*, 2008. Disponible en <<http://nymag.com/news/features/43893/>>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley General de Educación*, Artículo 7, Fracción 14. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/137.pdf>>.
- Carmen Hoy, *Programa Adopta un Parque*, Redacción Carmen Hoy, 2010. Disponible en <<http://www.carmenhoy.com/Noticias/Noticias/Locales/mtids,34/mtcat,82/Noticia,10227/Programa-Adopta-un-Parque.html>>.
- Colegio de Bachilleres, *Principales Cifras 2010*, 2010. Disponible en <[http://www.cbachilleres.edu.mx/cb/estadisticas/PRINCIPALES\\_CIFRAS\\_2010B\\_ok.pdf](http://www.cbachilleres.edu.mx/cb/estadisticas/PRINCIPALES_CIFRAS_2010B_ok.pdf)>.
- El Universal*, *En AL México es el más peligroso para ser periodista: ONU*, Animal Político, 2011. Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2011/06/en-al-mexico-es-el-mas-peligroso-para-ser-periodista-onu/>>.

- Fromm, Erich, *El arte de amar*, Nueva Biblioteca Erich Fromm, Paidós, 2007.
- Gobierno del Estado de Guerrero, *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero*, 2007. Disponible en <<http://guerrero.gob.mx/periodico/wp-content/uploads/2010/06/99-11122007.pdf>>.
- Guerrero, Juan P. y Maylí Sepúlveda, *The Right to Information for Marginalized Groups: The Experience of Proyecto Comunidades in Mexico 2005-2007*, The William and Flora Hewlett Foundation, 2009. Disponible en <[http://www.derechoasaber.org/data/arch\\_public/a\\_TheRighttoInformationforMarginalizedGroups-TheExperienceofProyectoComunidades.pdf](http://www.derechoasaber.org/data/arch_public/a_TheRighttoInformationforMarginalizedGroups-TheExperienceofProyectoComunidades.pdf)>.
- La Jornada*, “Ordena el IFAI al Instituto Nacional de Migración dar información detallada”, *La Jornada*, 2011. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2011/07/10/politica/016n1pol>>.
- La Voz de la Frontera, “Invitan a Jornadas”, *Esto*, 2009. Disponible en <<http://www.oem.com.mx/esto/notas/n1128483.htm>>.
- Macuil R., Osvaldo, “Colocarán piedra en el Congreso para exigir nueva ley de transparencia”, *La Quinta Columna*, 2011. Disponible en <<http://www.quintacolumna.com.mx/notas/2011/abril/politica/pol-050411-osv-colocar-n-piedra-en-el-congreso-para-exigir-nueva-ley-de-transparencia.php>>.
- McCandless, David, *Information is Beautiful*, 2011. Disponible en <<http://www.informationisbeautiful.net/>>.
- Milenio Diario Online, *Cambian consejeros la imagen del instituto de transparencia*, Redacción Milenio Diario, 2009. Disponible en <<http://impreso.milenio.com/node/8563115>>.
- Nolen, Jeannette, *Learned Helplessness*, Encyclopedia Britannica, 2011. Disponible en <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1380861/learned-helplessness>>.

- Notimex, *Advierten falta de interés de mexicanos por transparencia*, 2011. Disponible en <<http://www.publimetro.com.mx/noticias/advierten-falta-interes-de-mexicanos-por-transparencia/nkhr!Fij2szRAM4bn1lMpr7JfyA/>>.
- Notimex, *Tendrán los libros de texto gratuito el tema de transparencia: IFAI*, 2008. Disponible en <<http://www.vanguardia.com.mx/XStatic/vanguardia/template/content.aspx?se=nota&id=167834>>.
- Reporteros Sin Fronteras, *Reporte sobre México*, 2011. Disponible en <<http://es.rsf.org/report-mexico,184.html>>.
- Reyes, Juan José, “Piden al gobierno terminar los embates contra la transparencia”, *El Economista*, 2010. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2010/10/27/crece-percepcion-sobre-avance-opacidad-ifai>>.
- Sagan, Carl, *Lo máspreciado*, Lecturas Básicas III y IV para el Tronco Interdivisional, Universidad Autónoma Metropolitana, 2004.
- Saldaña, Norma, “Pide la Comaip enseñar la materia derecho a la información”, *El Economista*, 2011. Disponible en <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/05/01/pide-comaip-ensenar-materia-derecho-informacion>>.
- Secretaría de Educación Pública, *Formación Cívica y Ética 5o Grado*, 2011, y *Formación Cívica y Ética 6o Grado*, 2011. Disponible en <<http://basica.sep.gob.mx/reformaintegral/sitio/index.php?act=buscadorlibros>>.
- Secretaría de Educación Pública, *Programas de Estudio 2011, Guía para el maestro de Educación Básica Secundaria*, DGDC y DGFCMS, 2011. Disponible en <[http://basica.sep.gob.mx/dgdc/sitio/pdf/inicio/matlinea/2011/FCyE\\_SEC.pdf](http://basica.sep.gob.mx/dgdc/sitio/pdf/inicio/matlinea/2011/FCyE_SEC.pdf)>.
- Secretaría de la Función Pública, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, 2009. Disponible en <[http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/PNRCTCC/prctcc\\_2008-2012.pdf](http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/PNRCTCC/prctcc_2008-2012.pdf)>.
- Thoreau, Henry D., *Walden and Civil Disobedience*, Civil Disobedience, Penguin Classics.



- Transparencia Mexicana, *Informe Ejecutivo del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010*, 2011. Disponible en <[http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/1\\_InformeejecutivoINCBG2010%209mayo2011.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/1_InformeejecutivoINCBG2010%209mayo2011.pdf)>.
- Transparency International, *Using the right to information as an anti-corruption tool*, Open Society Institute, 2006. Disponible en <[http://www.transparency.org/content/download/9633/66877/file/TI2006\\_europe\\_access\\_information.pdf](http://www.transparency.org/content/download/9633/66877/file/TI2006_europe_access_information.pdf)>.
- Universidad Nacional Autónoma de México, *Agenda Estadística 2011*, 2011. Disponible en <<http://www.planeacion.unam.mx/Agenda/2011/disco/>>.
- University of Pennsylvania, *Learned Helplessness Research*, Positive Research Center. Disponible en <<http://www.ppc.sas.upenn.edu/lh.htm>>.
- Weber, Max, *Wissenschaft als Beruf*, Universität München, 1919. Disponible en <<http://www.wsp-kultur.uni-bremen.de/summerschool/download%20ss%202006/Max%20Weber%20-%20Wissenschaft%20als%20Beruf.pdf>>.
- World Bank, *World Development Indicators & Global Development Finance*, World Bank Group, 2011. Disponible en <<http://data.worldbank.org/indicator>>.
- Zermeño, Fabiola, Moisés Domínguez y Arturo Chávez, *6o Entregable de la Consultoría para la Evaluación del Proyecto Comunidades*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM, 2007. Disponible en <[http://ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/otras\\_instituciones/organizaciones\\_civiles/&a=6o\\_Entregable.pdf](http://ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/otras_instituciones/organizaciones_civiles/&a=6o_Entregable.pdf)>.





José Eduardo Kaire de Francisco. Egresado de la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México. Funge como secretario técnico en el diplomado Comunicación Política impartido por el Instituto de Investigaciones Sociales y del encuentro académico Agendas Presidenciales 2012 organizado por él mismo. Se ha desempeñado también como investigador para la Conferencia Nacional de Gobernadores, y como asistente de investigación y profesor adjunto en el Colegio de México y la unam. Es también ganador de los premios Carlos Sirvent Gutiérrez y del concurso Caminos de la Libertad para Jóvenes. En el 2010 obtuvo una beca del fondo mixto Conacyt-ICyTDF para la elaboración de su tesis, y en el 2009 fue becado por la unam para ser parte de su programa de intercambio académico con la Universidad de California, Estados Unidos.

# DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL DISTRITO FEDERAL

*José Eduardo Kaire de Francisco*

ENSAYO GANADOR DEL SEGUNDO LUGAR



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	71
INFORMACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL	77
JUSTIFICACIÓN Y REGULACIÓN	89
SANCIÓN Y POTENCIAL DE CASTIGO	101
CONCLUSIÓN	117
BIBLIOGRAFÍA	121



## INTRODUCCIÓN

La representación es fuente de algunos de los mayores desafíos para la democracia pero también es el requerimiento procedimental más esencial de ella. Incluso Rousseau, que describía a la representación como la señal más clara de un sistema político en decadencia, reconoció que sólo a través de ella las democracias modernas pueden ser funcionales.<sup>1</sup> Hoy en día ya son muy pocos los argumentos que se intentan hacer a favor de la democracia directa, a lo que todavía no se ha renunciado es que los representantes electos, y el gobierno en general, actúen según los intereses de la sociedad. El problema de esta pretensión la suma muy bien Duverger cuando dice que “la psicología de los delegados es siempre diferente a la de los delegantes, de manera que cada grado de representación aumenta más la separación entre la voluntad y la decisión”.<sup>2</sup> De manera similar, Manin argumenta que la representación ha transformado a las democracias en partidocracias debido a que son los partidos políticos los que controlan quiénes pueden ser electos y quiénes no, “sugiriendo que,

---

<sup>1</sup> Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Editores Mexicanos Unidos, 2006, p. 150.

<sup>2</sup> Maurice Duverger, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura económica, México, 2006, p. 170.



en cada ocasión, los representantes no votan a la luz de los argumentos presentados, sino como resultado de las decisiones tomadas en otros lugares”.<sup>3</sup>

Esto ha llevado a pensar en formas alternas de llevar la participación ciudadana al ejercicio de gobierno con el fin de reducir la brecha entre los intereses de la sociedad y los intereses por los que los representantes trabajan. Sin embargo, se ha visto que en muchas de las ocasiones en que esto se ha intentado llevar a cabo se termina por sacrificar otro valor democrático, y no está claro que este intercambio sea deseable. Tómese como ejemplo al referéndum que se percibe como una muy buena opción para cumplir con la premisa de permitir al mayor número de personas posible decidir sobre las materias de interés público. Es altamente participativo en tanto que cada individuo puede expresarse pero no es especialmente equitativo o incluyente. Por un lado, porque el resultado que se obtenga no es consecuencia de ningún consenso, sino simplemente el reflejo de la voluntad mayoritaria; por el otro, porque las posibles alternativas por las que se vota son presentadas a los votantes sin una discusión antecedente que justifique que sean ésas las alternativas adecuadas y no otras. De hecho, en algunos países que permiten el referéndum, éste frecuentemente se ha utilizado para legislar decisiones que son insustentables en el debate dentro de las cámaras por su contenido ético o por su carácter excluyente.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998, p. 265.

<sup>4</sup> Por ejemplo, el caso estadounidense de la Proposición 187, que por medio del

También ha sugerido que una posible opción para cumplir con el principio participativo, aun en democracias masivas, es renunciar a la idea de hacer participar a todos en cada una de las decisiones y dejar que cada persona escoja en qué temas involucrarse.<sup>5</sup> Sin embargo, esto es sólo cierto si se está dispuesto a sacrificar la igualdad política, ya que si se opta por una democracia participativa autoselectiva la consecuencia no es otra que dejar las decisiones en las manos de elites que tienen los recursos necesarios para usar su tiempo en la participación política, mientras que aquellos que se vean obligados a emplearlo en alguna actividad económica quedan excluidos. Incluso se ha llegado a sugerir repetidamente que la participación directa debe ser adoptada aun si el costo de hacerlo es elevado porque es una actividad que construye una mejor cultura cívica;<sup>6</sup> sin embargo, este extremismo pierde mucho de su sentido cuando se considera que hay otras actividades que también fomentan una mejor cultura política sin conllevar estos costos.

Mas el éxito del modelo de la rendición de cuentas ha probado que el involucramiento de la sociedad en el ejercicio de gobierno puede ofrecer resultados tangibles que empiezan a mostrarse como la solución a los desafíos presentados por la representación. Por ejem-

---

apoyo de los sectores más conservadores de la sociedad se logró negar seguridad social a inmigrantes indocumentados, después de que se hiciera evidente que una ley de este tipo no podría ser legislada dentro de las cámaras por su costo político.

<sup>5</sup> Dryzek en *The Logic of Democracy* de Anthony McGann, University of Michigan, Estados Unidos, 2006, p. 125.

<sup>6</sup> S. Martin Lipset, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos, 1981, pp. 88-90.

plo, en un estudio del Banco Mundial se observó que hay una relación directa entre qué tan activa es la rendición de cuentas en una democracia, la efectividad del gasto gubernamental y el apego del gobierno a los intereses sociales.<sup>7</sup> En otras palabras, la importancia del fortalecimiento de la rendición de cuentas es que provee una solución al problema de un gobierno que no escucha a su sociedad.

Regularmente se reconoce que la rendición de cuentas tiene dos facetas: por un lado, la obligación de los funcionarios públicos de explicar sus acciones a los ciudadanos; y, por el otro, la capacidad de éstos para sancionar a aquéllos en caso de que no cumplan con dicha obligación de manera satisfactoria. La razón es que si la rendición de cuentas se piensa como un mecanismo de la democracia para regular a los gobernantes entonces no es suficiente la transparencia de los hechos, sino que también es necesario tener vías que posibiliten el castigo de prácticas contrarias al conjunto de normas y ordenamientos que prescriben el ejercicio del poder, pero es importante para hacer un estudio del estado de la rendición de cuentas en la capital mexicana de manera más minuciosa para que se puedan observar los problemas específicos con mayor claridad.

Schedler argumenta que la rendición de cuentas implica tres etapas necesarias: primero está la etapa de la información, en donde

---

<sup>7</sup> Banco Mundial, *From Shouting to Counting: A new frontier in social development* (consultado el 22 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/214574-1116506074750/20511078/Social+Accountability+Booklet+Feb+26+04.pdf>>.

la ciudadanía es advertida de las acciones de sus gobernantes; en segundo lugar está la justificación, en donde se somete al escrutinio legal y a la lógica del razonamiento público; finalmente, de ser necesaria, está la etapa sancionadora, en donde se busca castigar a los funcionarios que no cumplan con las expectativas de la ciudadanía y del derecho.

En este trabajo lo que se pretende hacer es analizar la situación en la que se encuentra la rendición de cuentas en el sistema político del Distrito Federal según los ámbitos de Schedler, intentando con esto identificar los problemas y algunas propuestas para la rendición de cuentas local.



## INFORMACIÓN Y SOCIEDAD CIVIL

No le falta razón a Schedler cuando argumenta que la información es la base de todo el edificio de la rendición de cuentas, pero cabe resaltar que su importancia se da en dos sentidos. Por un lado, es fundamental en términos de su oferta, en tanto que si la información sobre los asuntos públicos es poca o de mala calidad, entonces la ciudadanía tendrá muchas dificultades en llamar a cuentas a los funcionarios públicos; por otro lado, también es importante en términos de su demanda, es decir, que haya una ciudadanía interesada en hacer uso de ella. Incluso se puede argumentar que el segundo aspecto es lo que le da sentido al primero, ya que no importa que la información exista si nadie está interesado en escucharla. Si bien esto suena como una obviedad, es importante señalarlo porque nos hace poner atención al hecho de que normalmente se ha caracterizado a la opinión pública mexicana por el escaso conocimiento que tiene sobre la política, ya sea debido a su desinterés o a la mala calidad de los medios masivos de comunicación.<sup>8</sup> Por estas razones es importante empezar

---

<sup>8</sup> Víctor Manuel Durand Ponte, *Ciudadanía y cultura política*, México, Siglo XXI, 2004.

el diagnóstico de la rendición de cuentas con un análisis de cuál es la situación de la demanda de información en el Distrito Federal.

En el tema del desinterés por la política a nivel federal, la evidencia presentada en la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas es clara. Por ejemplo, se mostró que si bien la mitad de la población percibe que tiene herramientas para ser influyente en la vida política de México, sólo el 13% hace uso de dichos mecanismos.<sup>9</sup> Asimismo, sólo el 23% de la población lee periódicos con frecuencia y 200 personas de cada 10 000 solicitan información al Instituto Federal de Acceso a la Información o a sus semejantes en cada estado.<sup>10</sup> Es decir, independientemente de los demás factores, pareciera ser un hecho que el primer obstáculo para que en México haya una exitosa rendición de cuentas es fomentar una ciudadanía más interesada en el quehacer político.

Por otro lado, la calidad de la información en los medios masivos de comunicación mexicanos pareciera apuntar que el desinterés por la política no es un tema solamente de actitudes. Debido a que el 80% de los mexicanos dependen de la televisión para enterarse de lo que ocurre en la vida pública,<sup>11</sup> se vuelve imperativo que éstos sean capaces de proveer a su audiencia con la información adecuada; sin

---

<sup>9</sup> Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008* (consultado el 24 de agosto de 2011). Disponible en <<http://www.encup.gob.mx/index.php?page=cuarta-encup>>.

<sup>10</sup> Óscar Guerra Ford, “Solicitudes de información a nivel nacional”, *Efecto transparencia* (consultado el 24 de agosto de 2011). Disponible en <[http://reformacom.typepad.com/efecto\\_transparencia/transparencia-en-cifras](http://reformacom.typepad.com/efecto_transparencia/transparencia-en-cifras)>.

<sup>11</sup> Secretaría de Gobernación, *ibid.*

embargo, no pocas veces se ha argumentado que ni la televisión ni el radio están en condiciones de cumplir con esta exigencia. Zygmunt Bauman menciona que la naturaleza de estos medios, caracterizada por la escasez de tiempo y la lógica comercial, hace que la complejidad propia de la política se remplace con premisas rudimentarias y juegos de estereotipos que responden a un orden emotivo y no propiamente argumentativo.<sup>12</sup> Más aún, para el caso de México, el duopolio televisivo hace especialmente frecuente a las prácticas partidarias que desvirtúan la información en aras de obtener un efecto político deseado, las más de las veces relacionadas con mantener su posición de predominio en el espectro mediático.<sup>13</sup> Así, a nivel nacional, el problema no es solamente que la ciudadanía muestra poco interés en la política, sino también que los medios de comunicación que usualmente consultan no los exponen de una manera responsable a los temas de la vida pública nacional.

Sin embargo, el caso del Distrito Federal pareciera tener matices distintos a lo que se observa a nivel federal. Un hecho particularmente revelador para este punto es que es aquí donde se leen el mayor número de periódicos per cápita y en donde los organismos de transparencia reciben el mayor número de peticiones de información per cápita.<sup>14</sup> Esto es importante no sólo porque deja ver que la severidad del problema mediático es menor en tanto los capitalinos tienen

<sup>12</sup> Zygmunt Bauman, *Modernidad líquida*, México, FCE, 2009.

<sup>13</sup> Roderic AI Camp, *La política en México*, México, Siglo XXI, 2000, p. 197.

<sup>14</sup> Óscar Guerra Ford, *ibid.*



una cantidad mayor de fuentes de información, sino también porque muestra que, como algunos autores ya han señalado con anterioridad, el interés por la política es marcadamente mayor en la capital que en el resto del país.<sup>15</sup>

Una explicación que se suele dar para este excepcional caso del Distrito Federal es su alto grado de desarrollo económico y urbanización.<sup>16</sup> En efecto, la escuela estadounidense de la ciencia política ha mostrado en varias ocasiones que en tanto más desarrollo económico haya, mayores serán las posibilidades de contar con una ciudadanía activa en la democracia de su país, ya que por lo regular conlleva mayores índices de educación, una mayor capacidad de asimilar el costo de emplear el tiempo propio en temas relacionados con la política, etc.<sup>17</sup> Consecuentemente, cuando se considera que la Ciudad de México aporta el doble que su más cercano competidor, el Estado de México, al Producto Interno Bruto,<sup>18</sup> que tiene un PIB per cápita sustancialmente mayor a la media de las democracias estables<sup>19</sup> y que posee un Índice de Desarrollo Humano muy por encima del

---

<sup>15</sup> Juan Reyes del Campillo, “Elecciones y cultura política en el Distrito Federal”, *Política y cultura*, núm. 11, México, UAM, 1999.

<sup>16</sup> Víctor Manuel Durand Ponte, “La cultura política en nueve ciudades mexicanas”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, vol. 59, México, UNAM, 1992.

<sup>17</sup> S. M. Lipset, *El hombre político*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 44-45.

<sup>18</sup> Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito Federal, *Evolución del PIB nacional, Distrito Federal y principales entidades federativas 2001-2004*, Gobierno del D.F. (consultado el 25 de agosto de 2011). Disponible en <[http://www.sedeco.df.gob.mx/indicadores/rapidosevolucion\\_PIB2001-2004.pdf](http://www.sedeco.df.gob.mx/indicadores/rapidosevolucion_PIB2001-2004.pdf)>.

<sup>19</sup> S. M. Lipset, *ibid.*

promedio nacional,<sup>20</sup> entonces se puede explicar por qué en el Distrito Federal hay un mayor interés en los temas políticos.

Ahora bien, no es tan simple como afirmar que la población capitalina se involucra más en la política debido a su situación socioeconómica, hay otros factores influyentes que también deben ser considerados. Uno de ellos es que es en la capital del país en donde se concentran las sedes de los actores políticos más importantes, como los poderes del Estado, partidos políticos y medios de comunicación, por lo que la cobertura mediática es mucho más amplia, haciendo más fácil para la población del Distrito Federal hacerse escuchar y los costos de soslayarla se vuelven más altos, por lo que es de esperarse que un mayor número de personas piense que es probable obtener algún beneficio de su involucramiento en la política.

De esta condición territorial se ha derivado una característica muy importante de la política capitalina: la combinación de los factores mencionados han hecho que el Distrito Federal haya sido, hasta ahora, si no la cuna, sí el punto de confluencia de los principales movimientos políticos del país, tales como el movimiento estudiantil, el cardenismo, el lopezobradorismo, las luchas contra la inseguridad, etc., haciendo que la política mantenga un lugar más visible en la capital que en el resto del país. Esto es importante cuando se consideran algunos estudios, como los de Crozier y Putman, que han

---

<sup>20</sup> PNUD, *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005*, ONU (consultado el 25 de agosto de 2011). Disponible en <[http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/IDH\\_Genero\\_en\\_Mex-2000-2005.pdf](http://www.undp.org.mx/IMG/pdf/IDH_Genero_en_Mex-2000-2005.pdf)>.

mostrado que entre más se familiarice un individuo con la política y conviva más con personas interesadas en ella, es más factible que él mismo desarrolle el deseo de mantenerse informado sobre esos temas y eventualmente, incluso, decida involucrarse en ellos.<sup>21</sup>

A pesar de estas consideraciones es necesario reconocer que la cultura política capitalina todavía puede ser caracterizada como inmadura. Un ejemplo de ello es que si bien hay una intención de voto superior al 67% en las elecciones de jefe de gobierno, para las elecciones intermedias el índice de participación es sólo de 48%,<sup>22</sup> aun cuando no hay buenas razones para juzgar que la configuración de la asamblea es menos importante que la persona que ocupa la cabeza del poder ejecutivo en un sistema como el del Distrito Federal.<sup>23</sup> También se ha mostrado que el 50% de la población no es capaz de reconocer las funciones y los individuos que ocupan los principales cargos públicos y sólo el 20% muestran un conocimiento alto sobre los temas electorales y de partidos políticos.<sup>24</sup>

Sin embargo, en este punto es necesario considerar algunos de los apuntes de la teoría de la comunicación política para tener una idea más exacta de cuál es exactamente la magnitud de este pro-

---

<sup>21</sup> Crozier, Michel, *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*, eua, Univeristy of Chicago Press.

<sup>22</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, *Elección local 2006* (consultado el 15 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.iedf.org.mx/eel/eel06/TOTALES.html?votacion=0>>.

<sup>23</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniera constitucional comparada*, México, FCE, 2005, p. 99.

<sup>24</sup> Jacqueline Peschard, "Cultura política y comportamiento electoral en el Distrito Federal", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, vol. 59, México, UNAM, 1997, p. 49.

blema. Como se dijo, la información es necesaria para poder hacer exigencias más pertinentes a la realidad política y evitar el juego de la demagogia, pero no es claro que la desinformación conlleve necesaria y únicamente el resultado contrario. Berelson señaló que, para la generalidad de la población, las opiniones políticas se forman como un proceso cultural en el que los resultados son determinados por las tradiciones de clase, étnicas y familiares, haciéndolas independientes de la información y, en ocasiones, resistentes a ella, por lo que tienen que ver más con el contexto social dentro del cual el individuo esté sumergido que con la argumentación.<sup>25</sup> De manera similar, el estudio empírico realizado por Noëlle-Neumann mostró que, en efecto, los individuos tienden a adoptar las opiniones de sus grupos sociales debido a que a menudo prefieren no enfrentarse a la presión que conlleva disentir.<sup>26</sup> Entonces hay buenas razones para argumentar que la opinión pública se configurará según el *ethos* de la población, por lo que los individuos tendrán una opinión de los temas específicos a pesar de no contar con información y no conocer los detalles de la vida política.

Estas consideraciones podrían o no ser preocupantes dependiendo de qué tan válidos puedan ser los puntos de vista contruidos de esta manera. Sobre esto al menos se puede decir que son varios

---

<sup>25</sup> Bernard Berelson, *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, Chicago University Press, 1954.

<sup>26</sup> Elisabeth Noëlle-Neumann, “La espiral del silencio”, en *El nuevo espacio público* de J. M. Ferry y D. Wolton, Barcelona, Gedisa, 1998, p. 201.

los estudios epistemológicos que han mostrado que, si bien distan mucho de conformarse como conocimiento, las nociones colectivas frecuentemente tienen residuos de veracidad que les permite funcionar como criterios funcionales para la acción.<sup>27</sup>

En lo que concierne al Distrito Federal, Jacqueline Peschard mostró que a pesar de que sólo alrededor del 15% de la población puede considerarse significativamente informada respecto de los temas específicos, ha habido concordancia entre las prioridades de los individuos y los partidos políticos por los que deciden votar,<sup>28</sup> afirmación que también ha sido soportada por la evidencia de otros estudios.<sup>29</sup> Es decir, pareciera ser que a pesar de la falta de interés de la población por informarse, su contexto social hace que ésta siga estando en un umbral de conocimiento que, si bien es bajo, le permite actuar de manera medianamente adecuada dentro de la democracia.

Estas consideraciones no quieren decir que no habría beneficios en buscar mejorar la cultura política capitalina. Por ejemplo, uno de los principales esfuerzos que se han hecho en el Distrito Federal para fortalecer la participación ciudadana, y la rendición de cuentas que se deriva de ella, fueron los comités ciudadanos y las juntas vecinales durante el primer gobierno perredista; sin embargo, no lograron consolidarse debido, al menos en parte, por la escasa atención

---

<sup>27</sup> John R. Searle, *The Construction of Social Reality*, Free Press, EUA, 1995.

<sup>28</sup> Jacqueline Peschard, *ibid.*

<sup>29</sup> James McCann y Chappell Lawson, *An Electorate Adrift? Public Opinion and Quality of Democracy in Mexico*, Boston, American Political Science Association, 2002, pp. 25-27.

que les prestó la ciudadanía.<sup>30</sup> De manera similar, los intentos que se han hecho para involucrar a los ciudadanos en las decisiones por medio de los referéndums y consultas públicas se han topado con altos grados de abstencionismo.<sup>31</sup> Con esto se puede ver que, si bien es suficiente para los objetivos electorales de la democracia, la cultura política capitalina tiene que fortalecerse para aprovechar los mecanismos de rendición de cuentas que exigen un mayor involucramiento por parte de ésta.

Hasta aquí se ha hablado de la situación de la demanda de información, pero también hay anotaciones qué hacer respecto de la oferta, aunque éstas sean menores. La *Métrica de Transparencia 2010* pinta un escenario bastante positivo respecto la disponibilidad de información pública en la Ciudad de México, llegando a un valor de 0.91 en el índice utilizado en el estudio, donde 1 es la mejor puntuación posible.<sup>32</sup> Sin embargo, se ha reconocido que hay todavía posibilidades de mejora, principalmente en el campo de las capacidades institucionales. Por ejemplo, el análisis del estudio citado sugiere que una de las problemáticas más significativas es que toma un largo

<sup>30</sup> Esto se puede observar en el hecho que sólo el 21% del padrón electoral votó para las primeras y 9% lo hizo para las segundas. Lucía Álvarez Enríquez, “Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México”, *Sinergia*, núm. 6, “Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal”, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006, pp. 68-69.

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Métrica de Transparencia 2010. Distrito Federal. Resumen Ejecutivo*, México, Comaip, 2010. Disponible en <[http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep\\_estatales/df.pdf](http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Rep_estatales/df.pdf)>.

tiempo capacitar a los recursos humanos y éstos no se desempeñan en sus cargos más que por un corto plazo; lo que a su vez causa ciertas irregularidades como documentos que no se archivan o que se pierden de gestión a gestión.<sup>33</sup> Este problema puede convertirse en algo más preocupante porque, si bien el porcentaje de información que se pierde es menor, puede ser usado como excusa para hacer perdedizas piezas de información especialmente incriminatorias, por lo que definitivamente es un tema que debe ser considerado.

Otro aspecto que resulta interesante en el estudio citado es que se sabe que la mayoría de los solicitantes de información son académicos o periodistas; sin embargo, se sabe muy poco sobre qué otro tipo de personas hacen uso frecuente de ellas.<sup>34</sup> Esto resulta problemático porque podría representar oportunidades perdidas. Una de ellas es que sin saber en qué sectores de la sociedad existen las mejores áreas de oportunidad para optimizar la demanda de información no se puede hacer campañas de divulgación y concientización propiamente focalizadas; o bien podría ser el caso que las ganancias obtenidas por esfuerzos de esta naturaleza fueran muy marginales debido a que van dirigidos a una parte de la ciudadanía que ya hace un uso activo de su derecho a la información. Mientras no exista este tipo de información y no se puedan descartar escenarios como éste,

---

<sup>33</sup> Guillermo Cejudo *et. al.*, “Diagnóstico de la transparencia en México: lecciones de la *Métrica de Transparencia 2010*”, *Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, núm. 1, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2011, p. 73

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 75.

entonces los intentos por mejorar el consumo de información correrán el peligro de ser extremadamente ineficientes.

Por último, si bien la transparencia en las instancias gubernamentales en el Distrito Federal es muy alta, ahora pareciera que el debate se centra en cómo expandir ese mismo grado de acceso a la información a otros órganos de interés público. Por ejemplo, se ha visto que el índice de transparencia en las universidades públicas de la ciudad es bajo;<sup>35</sup> asimismo, los estudios sobre los partidos políticos locales están de acuerdo con que hay mucho por hacer en el tema de la transparencia interna.<sup>36</sup> Sin embargo, no es un tema sencillo debido a que, a diferencia de las dependencias de gobierno, son instituciones autónomas en las que la regulación por parte del Estado es problemática. Por lo que seguramente los avances de transparencia que se hagan en ellas responderán en buena medida a qué tan elevado sea el costo de no llevarlos a cabo, dejando ver otra vez la importancia de contar con una cultura cívica que presione a favor de un mayor acceso a la información en las entidades no gubernamentales.

En suma, si bien las características específicas del Distrito Federal parecen haber permitido el desarrollo de una mejor cultura política que en la mayor parte del país, está claro que es necesario fortalecerla para tener una base para la rendición de cuentas más

<sup>35</sup> Consulta Mitofsky y Aregional, “Índice de acceso a la información pública en universidades públicas”, México, 2009.

<sup>36</sup> Carlos Martínez Assad, *¿Cuál destino para el D.F? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Oceanía, 2009.



sólida y funcional. A continuación se examinan las otras etapas sugeridas por Schedler con el fin de identificar los otros puntos débiles en la estructura de la rendición de cuentas en la Ciudad de México, lo cual, se espera, permitirá delinear respuestas a los problemas identificados hasta ahora.

## JUSTIFICACIÓN Y REGULACIÓN

En la literatura hay dos escuelas de pensamiento sobre qué tipo de justificación deben dar los gobernantes a los ciudadanos durante la rendición de cuentas. Por un lado está la visión de una justificación descriptiva, en la que se piensa que una vez que los funcionarios dan a conocer sus acciones, su evaluación se debe dar estrictamente bajo un criterio de cumplimiento con el Estado de Derecho. Por el otro lado, los defensores del modelo de justificación explicativa argumentan que el criterio legalista no es suficiente, también se debe emplear un criterio político-social en el que las acciones de gobierno se juzguen adecuadas no sólo por ser legales sino también porque van de acuerdo con las preferencias de la ciudadanía. Adicionalmente, mientras la justificación descriptiva se hace sólo después de haber implementado la decisión tomada, la justificación explicativa, en tanto supone que la decisión no se implementa si la ciudadanía no está de acuerdo con ella, requiere que se lleve a cabo durante el diseño, la aplicación y la conclusión de la medida.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> John M. Ackerman, “Sociedad civil y rendición de cuentas”, *Sinergia*, núm. 6, “Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal”, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006, p. 19.

El enfrentamiento entre estas dos visiones ciertamente no es algo fácil de resolver, pues ambos enfoques tienen una razón de ser y se muestran más o menos adecuados, según las circunstancias específicas del caso al que se apliquen. Sería fácil aceptar el hecho de que hacer responsables a los funcionarios no sólo por la legalidad, sino también por el contenido político de sus decisiones, resultaría benéfico para cualquier democracia, pero al hacerlo se estaría simplificando demasiado el tema. Hay dos razones por las que normalmente se defiende una justificación puramente descriptiva: la desigualdad de información y la eficiencia del ejercicio de gobierno.

Resulta difícil argumentar que un ciudadano no especializado en los temas de la vida pública, está en una posición igualmente capaz para tomar decisiones de gobierno que un funcionario público. En la opinión de Schumpeter esto no es un problema de falta de transparencia, es simplemente una cuestión de dedicación de tiempo; el ejercicio de gobierno conlleva una profesionalización que deja entender con mayor precisión el funcionamiento de los asuntos públicos, produce un mejor entendimiento de las consecuencias de cada decisión y de la forma en que éstas se interrelacionan con las agendas políticas que se buscan implementar.<sup>38</sup> Es decir, en la opinión de este autor, es más fácil para un funcionario identificar los mejores cursos de acción de lo que es para un ciudadano, ya que su trabajo les proporciona una mayor cantidad de información y conocimientos

---

<sup>38</sup> Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, EUA, Harper Editions, 1942, p. 262.

prácticos. Por otro lado, se ha observado que someter al ejercicio de gobierno a un juicio público constante hace que sea más difícil dar una respuesta rápida a temas que suelen ser urgentes y dicha inacción termina produciendo nuevos y más grandes problemas.<sup>39</sup> Entonces, como se puede ver, las razones por las que en ocasiones se defiende a la justificación descriptiva son de peso y deben ser consideradas.

Sin embargo, deben ser consideradas según las características del entorno. En el Distrito Federal la amenaza de la ineficiencia no es especialmente alarmante debido a su diseño institucional. Primero, su sistema político, en tanto que comparte muchas de las características del sistema presidencial, está diseñado no para proteger la eficiencia sino para hacer que sólo las propuestas que cuentan con un alto grado de consenso sean las que se conviertan en decisiones de gobierno. Ése es el sentido de los contrapesos entre poderes y la separación entre ellos que se ha adoptado: establecer como requisito que cada decisión sea algo con lo que se puede estar de acuerdo desde los diferentes intereses de la sociedad, ya que se fuerza a los poderes a que deban ceder y hacer compromisos para contar con el apoyo del otro, por lo que apearse a un modelo de justificaciones descriptivas no hará por sí sólo eficiente a un sistema que no está diseñado para serlo. Por lo tanto, si bien el argumento de la desigualdad de información sigue siendo válido, las razones por las cuales se optaría por justificaciones explicativas dentro de la rendición de cuentas parecieran ser de más peso que las que argumentan en su contra.

---

<sup>39</sup> Véase como ejemplo el tema ambiental descrito en *Informe Nuestro Futuro Común*. Comisión de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 1987.

Uno de los principales beneficios en general de las justificaciones explicativas es que, debido a que tienen que convencer a la ciudadanía de que las decisiones tomadas son óptimas, las acciones de gobierno no pueden separarse demasiado de los intereses de la población. Más aún, si se logra hacer que los órganos ciudadanos sean plurales, entonces esto puede ayudar a llevar a la heterogeneidad del Distrito Federal, que regularmente no tiene representación en la Asamblea Legislativa, al debate público.<sup>40</sup> También es necesario recordar que varios estudios han mostrado que una de las mejores maneras de lograr una ciudadanía más activa es fortalecer la visibilidad y la relevancia del debate político para la población en general.<sup>41</sup> Esto es exactamente lo que la justificación explicativa hace no sólo porque se lleva a cabo con una mayor frecuencia que la justificación descriptiva, sino porque hace que los gobernantes tengan que defender sus propuestas frente a los argumentos de los ciudadanos y no solamente de los partidos políticos; es decir, otro gran beneficio sería que la adopción de este modelo de rendición de cuentas podría ayudar con la necesidad identificada anteriormente de fortalecer el involucramiento cívico por medio de una mayor familiarización de la población con los asuntos públicos. Por último, su adopción también sería benéfica porque permite que el electorado haga un juicio de desempeño más preciso debido a que el aumento de exposición

---

<sup>40</sup> Lucía Álvarez, *op. cit.*, p. 72.

<sup>41</sup> Seymour Martin Lipset, *El hombre político*, España, Tecnos, 1984, pp. 94-96.

de los funcionarios les facilita juzgarlos con base en más puntos de referencia.

Con esto dicho, resulta desafortunado ver que las instancias políticas que incentivaban una justificación explicativa han disminuido a partir del 2000 con la gestión de López Obrador. Con la llegada del Partido de la Revolución Democrática a partir de la alternancia política en el Distrito Federal se creó un interés político en fortalecer a la sociedad civil en tanto que ésta era el principal apoyo del partido a nivel nacional. Con este fin se crearon diversos órganos ciudadanos, principalmente consejos consultivos en las secretarías, consejos de participación ciudadana en programas de gobierno y otros mecanismos de colaboración además de nuevos espacios de consulta.<sup>42</sup> El diseño de estas figuras intentaba hacer que la ciudadanía pudiera jugar un papel activo dentro del gobierno no sólo como reguladora o beneficiaria, sino como diseñadora de las políticas públicas específicas, tal y como se reconoció en el artículo décimo de la entonces vigente *Ley de Participación Ciudadana*. De esta manera, se intentó crear intermediarios en la relación ciudadanía-gobierno que mejoraran la comunicación entre ambas partes y se avanzara hacia una rendición de cuentas cotidiana en la que el apoyo de estos nuevos órganos no partidarios sería un requerimiento procedimental en la mayor parte de la administración pública. Sin embargo, los resultados que de hecho se obtuvieron fueron muy distintos.

---

<sup>42</sup> Lucía Álvarez, *op. cit.*, p.66.

En primer lugar, como ya se mencionó, el interés de la población por las nuevas instancias ciudadanas fue muy bajo, dejando a la mayoría de ellas apenas en funciones y sólo con cuatro o cinco miembros activos.<sup>43</sup> Más aún, la mayor parte de ellos son personas vinculadas con los partidos políticos y a sus estructuras corporativistas,<sup>44</sup> lo que bloquea el sentido de medios de representación alternos a la Asamblea Legislativa. Finalmente, aun si se hubiera contado con la participación ciudadana idónea, el funcionamiento de los órganos ciudadanos estaba limitado, desde un principio, en tanto que no se les dotó de las herramientas normativas necesarias para hacer de sus resoluciones vinculatorias.<sup>45</sup>

Debido a esta falta de resultados, a partir del 2000 se optó por una estrategia fundamentalmente distinta basada en el Programa Integrado Territorial. Una de las grandes diferencias de este nuevo enfoque fue la nueva relación que se buscó establecer entre sociedad y gobierno. Lejos de intentar solucionar los problemas específicos que se habían encontrado con la estrategia anterior, se optó por dejar de lado cualquier intención de llevar a la sociedad civil al ejercicio de gobierno; como consecuencia, la inmensa mayoría de los consejos consultivos y de participación fueron desechados, dejando sólo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y de Gobernación con figuras

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 81.

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 69-70.

similares a éstas.<sup>46</sup> Así, los intentos de fortalecimiento de la sociedad civil pasaron a concentrarse en el otorgamiento de becas, pensiones y otras medidas de apoyo económico para garantizar a los individuos sus derechos sociales. Lamentablemente este enfoque es muy diferente al de dotar a la ciudadanía con las capacidades para influir en la vida política y los coloca en un papel de beneficiarios, pero no de decisores o reguladores. En lo esencial se dejó de lado a las instancias que propiciaban que los funcionarios fueran llamados a cuentas constantemente antes, durante y después de sus acciones.

Los únicos esfuerzos que se hicieron para incorporar la estrategia cardenista de los años pasados a la nueva administración fueron el fortalecimiento de las asambleas ciudadanas y la aplicación limitada de presupuestos participativos. Esta última representa, sin duda, un avance hacia un modelo de justificaciones explicativas en tanto que conlleva un mayor involucramiento de la sociedad en las decisiones de gobierno, desafortunadamente sólo se aplicó a las delegaciones de Tlalpan y Cuauhtémoc. Por el otro lado, la forma en que se intentó focalizar toda la participación ciudadana a través de las asambleas ciudadanas pareciera ser, de hecho, perjudicial para la participación ciudadana debido a que la articulación política de los ciudadanos se debe dar con base en el lugar en que viven exclusivamente por la lógica territorial que se adoptó. El problema reside en que es muy posible que para los individuos los problemas que más le interesan no sean

---

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 75.



los de carácter administrativo de su vecindario, sino otros que nada tienen que ver con éstos. Posiblemente un marco que permitiera la participación política con base en intereses territorialmente difusos incentivaría un mayor involucramiento por parte de la ciudadanía tal y como se ha visto en otras partes del mundo,<sup>47</sup> lo cual, como se ha visto, es uno de los grandes temas para la rendición de cuentas en el Distrito Federal.

En suma, la falta de resultados inmediatos con el primer intento que se hizo por fortalecer a la ciudadanía como agente activo en el gobierno provocó que se optara por una estrategia que favoreció relaciones menos horizontales entre Estado y sociedad. Esto resulta desafortunado porque si los problemas del primer intento fueron falta de interés ciudadano y una normatividad insuficiente, entonces difícilmente se puede argumentar que había problemas estructurales con el primer planteamiento. Más bien pareciera que el conflicto fue que se admitió la necesidad de fortalecer la cultura política a través del gobierno pero no se aceptó que los cambios en los patrones de acción de la gente no se dan repentinamente ni cada seis años, sino que es algo que va cambiando paulatinamente. Esto deja ver que la planeación de este tipo de proyectos necesita trascender los sexenios, así como evitar juicios sobre su éxito o fracaso, según visiones de corto o mediano plazos. Sin embargo, sin la posibilidad de reelección, es muy difícil poder articular una agenda para el fortalecimiento civil

---

<sup>47</sup> Stephen J. Wayne, *op.cit.* , p. 84.

que trascienda a los gobiernos, ya que se ha visto que, incluso cuando los jefes de gobierno sucesivos son del mismo partido, no hay garantía de continuidad en las políticas que se implementan. Debido a esta dificultad de fortalecer a la sociedad civil y que se debe aceptar que es un proceso largo y tortuoso, es necesario pensar en formas alternativas de rendición de cuentas que no requieran necesariamente del involucramiento de la ciudadanía y se logre tomar ventaja del debate político donde predomina la búsqueda de resultados inmediatos y tangibles que puedan ser utilizados electoralmente.

Normalmente se entiende la rendición de cuentas como una relación vertical en donde un agente externo al gobierno le exige a éste información y explicaciones sobre las acciones que lleva a cabo. Sin embargo, también se puede dar de manera horizontal e internamente. Es decir, buscar que los propios funcionarios se regulen a sí mismos sin la necesidad de que un ciudadano tenga que ser involucrado en el proceso. Esta forma de rendición de cuentas tiene tanto ventajas como desventajas, pero es especialmente útil para complementar las limitaciones de la fórmula tradicional. Como se ha venido mencionando, uno de los obstáculos para lograr que la ciudadanía regule al gobierno es hacer que esté lo suficientemente interesada en los temas públicos. En cambio, la apuesta fundamental de la modalidad horizontal es que un funcionario querrá llamar a cuentas a los demás, ya sea porque pertenece a un partido o fuerza política contraria y está compitiendo con él, o para protegerse él mismo de alguna irregularidad de la que esté consciente. Es decir, se busca utilizar

un interés ya existente en lugar de crear uno nuevo, lo cual claramente resulta mucho más sencillo. Hablando más específicamente, la adopción de este tipo de rendición de cuentas sería positiva para el Distrito Federal porque pallearía la falta de cultura cívica de la población y permitiría hacer un uso más eficiente de los mecanismos de transparencia ya existentes.

Por ejemplo, se ha intentado aplicar modelos de divulgación de información proactiva en la cual los funcionarios forzosamente tienen que dar a conocer toda su información al público anticipadamente sin que exista para esto una solicitud ciudadana, pero el éxito obtenido con ellos ha sido muy limitado debido a que para utilizarlos es necesario un conocimiento especializado de la ley y recursos para poder llevar a cabo un juicio prolongado.<sup>48</sup> Está claro que esto les cierra las puertas a muchos ciudadanos pero los que sí están en una posición para hacer uso de estos mecanismos son los partidos políticos. Algo muy similar a lo que se está proponiendo se puede ver en Estados Unidos con la Ley de Procedimientos Administrativos, en donde los funcionarios suelen utilizar la maquinaria del partido al que pertenecen para exponer las irregularidades que un funcionario de otro partido está realizando debido a que en ello hay una ganancia política y potencialmente electoral.<sup>49</sup> Así, lograr llevar este mismo proceso al ámbito delegacional en el Distrito Federal ayudaría a al-

---

<sup>48</sup> John M. Ackerman, *op. cit.*, p. 35.

<sup>49</sup> Anthony McGann, *The Logic of Democracy*, The University of Michigan, Ann Arbor, 2006.

canzar una mayor transparencia en un nivel que normalmente hay muy poca cobertura mediática e interés ciudadano.

Todo lo mencionado anteriormente tiene la intención de señalar de qué manera se puede hacer para que los gobernantes y funcionarios puedan defender sus acciones frente a la ciudadanía o frente a otras partes del gobierno. El beneficio de lograr esto es que se hace más difícil violar el Estado de Derecho o actuar de manera que nada tiene que ver con los intereses de la sociedad; sin embargo, es imposible garantizar por esta vía el buen ejercicio de gobierno. Se ha reconocido muchas veces que la parte más importante de todo proceso de rendición de cuentas es tener la capacidad de castigar las irregularidades que se encuentren. Así, una vez que se ha delineado de qué manera se puede reducir el número de dichas anomalías, ahora es necesario abordar el tema de cómo sancionar las que, de hecho, se comentan.



## SANCIÓN Y POTENCIAL DE CASTIGO

Hasta hace poco la teoría democrática había entendido a las elecciones como el principal mecanismo de regulación con la que contaba la ciudadanía para premiar o castigar a los gobernantes, según su desempeño. Sin embargo, hoy en día está claro que las más de las veces esta lógica sólo aplica durante los periodos electorales, y durante el resto del tiempo la amenaza del sufragio no es suficiente para incentivar un buen ejercicio de gobierno, especialmente cuando el éxito electoral puede depender más del posicionamiento mercadológico de un candidato que de la calidad de sus gestiones anteriores. Más aún, no todos los funcionarios serán candidatos y no siempre hay un candidato que se haga responsable por los fallos de un funcionario, por lo que las elecciones no sólo sirven para sancionar durante periodos muy cortos de tiempo, sino que también dejan a gran parte del ejercicio de gobierno sin ser llamado a cuentas.

Por esto es necesario que cualquier sistema democrático tenga vías para sancionar a la gestión gubernamental cotidianamente. Con esta intención es útil echar un vistazo a regímenes como el inglés o el alemán. Bajo su esquema parlamentarista, el Poder Ejecutivo depende del apoyo del Legislativo en el sentido de que éste puede promover un

nuevo primer ministro por medio del principio de confianza en cualquier momento. Por ejemplo, cuando Margaret Thatcher y Anthony Blair se mostraron desfavorecidos por la opinión pública, el Partido Conservador Británico y el Partido Laborista, respectivamente, optaron por promover a un nuevo líder de partido y, consecuentemente, a un nuevo primer ministro, lo cual habla de un potencial de castigo constante y no dependiente de los ciclos electorales. Esto ha llevado a varios observadores y políticos mexicanos a defender la idea de la adopción del parlamentarismo en lugar del actual sistema presidencial como un intento por promover un mayor potencial de castigo por mal desempeño en el gobierno.<sup>50</sup>

Sin embargo, como lo menciona Sartori, el reemplazamiento de un diseño institucional por el otro no es tarea sencilla. La democracia parlamentaria necesita de partidos políticos caracterizados por una estructura bien definida y un fuerte grado de disciplina, de lo contrario las mociones de confianza y de censura se vuelven claramente inoperantes.<sup>51</sup> Para el caso de México esto presenta un reto significativo porque si bien se puede argumentar que nuestros partidos son disciplinados, también se puede decir que son inestables en el sentido de que están pasando por agudas transformaciones en su política interna debido a la transición a la democracia.<sup>52</sup> Más importante aún, el Dis-

---

<sup>50</sup> Porfirio Muñoz Ledo, *La ruptura que viene*, México, Grijalbo, 2007.

<sup>51</sup> Giovanni Sartori, *op. cit.*, pp. 111-112.

<sup>52</sup> Luisa Béjar Algazi, *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM, 2006, p. 149.

trito Federal, que es lo que concierne a este trabajo, está constitucionalmente obligado a mantener el sistema presidencial por los artículos 115 y 166 de la Constitución Federal y por su Estatuto de Gobierno.

Bajo estas consideraciones la discusión de la adopción del parlamentarismo pierde mucho de su sentido original. Pero es importante rescatar que lo que se juzga beneficioso no es el parlamentarismo en sí, sino la posibilidad de remover de su cargo a funcionarios públicos con un mal desempeño por medio de otro mecanismo que no fueran las elecciones, por lo que es posible que la adopción de la figura de revocación de mandato pudiera ofrecer el principal beneficio del parlamentarismo sin contar con sus imposibilidades de aplicación. Cabe señalar que esto no se refiere a la figura existente de juicio legal, o *impeachment*, famosamente aplicada en contra de Nixon en Estados Unidos. Lo que se sugiere es algo más amplio similar a lo utilizado en algunos otros países latinoamericanos como Bolivia, en donde se puede revocar el puesto de la mayoría de los funcionarios del Estado por medio de un voto ciudadano con base en el juicio que se hace de su desempeño y no solamente por el incumplimiento de la ley. De esta manera, los servidores públicos saben que no se pueden desviar demasiado de lo que es esperado de ellos, se crean buenas razones para que pongan mayor atención a las prioridades de la ciudadanía durante tiempos no electorales y, sobre todo, la población ya no se ve obligada a lidiar con el mal desempeño de alguien sin posibilidades de hacer algo al respecto.

Otras alternativas que comparten este mismo objetivo son las de monitoreo ciudadano y cogobierno. A lo que se refiere el monito-



reo ciudadano es a organizaciones no gubernamentales que utilizan los mecanismos de acceso a la información establecidos para regular la legalidad de las acciones del gobierno, de manera que mantienen una presión constante sobre los funcionarios públicos, medida que se ha observado capaz de disminuir significativamente actos de corrupción y clientelismo.<sup>53</sup> Si bien las resoluciones de este tipo de organismos no son vinculatorias, su éxito frecuentemente está vinculado a la atención mediática que logren obtener, lo cual resulta conveniente para el Distrito Federal debido a su alta visibilidad en los medios de comunicación de la que se habló anteriormente, creando un costo significativo en soslayar dichas decisiones. Ahora bien, es necesario reconocer que una limitación del monitoreo ciudadano es que sólo puede hacer uso de la información ya existente, por lo que su campo de sanción no es especialmente amplio.

Sin embargo, el monitoreo ciudadano puede ser complementado por el cogobierno para paliar estas limitaciones. Ackerman caracteriza a instancias de esta última figura como aquellas que “institucionalizan la participación ciudadana dentro del gobierno mismo. Más allá de ser consultados, encuestados, o de permitírseles supervisar desde lejos, los ciudadanos son invitados a trabajar junto con los funcionarios públicos en las tareas del gobierno”.<sup>54</sup> Es decir, se trata de llevar al interior de las instituciones el monitoreo ciudadano, lo cual puede ser utilizado para darle un mayor grado de obligatoriedad

<sup>53</sup> John M. Ackerman, *op. cit.*, pp. 31-32.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 39.

a sus observaciones y, en tanto que están dentro del proceso político, pueden empujar por una mayor transparencia en zonas previamente cerradas al escrutinio público. Así, estos dos mecanismos se pueden articular para aumentar el potencial de castigo al mal desempeño gubernamental durante periodos no electorales.

Con esto dicho, conviene reconocer que el mejor mecanismo con el que cuentan las democracias para sancionar a la totalidad del sistema político en lugar de funcionarios particulares siguen siendo las elecciones. Cuando un ciudadano quiere pronunciar su desacuerdo con la forma en la que un partido político utiliza su mayoría en el congreso o con las políticas públicas que emplea un jefe de gobierno, las herramientas mencionadas simplemente no son funcionales; en cambio, el sentido de sufragio sí sintetiza estas opiniones más generales. Por esto es que tiene relevancia preguntarse qué más se puede hacer con las elecciones de manera que pueda fortalecerse su carácter de herramientas de sanción.

Una de estas posibles reformas sería la adopción de la reelección legislativa. Lejos de ser ésta una propuesta de vanguardia, la literatura política la ha identificado como un requerimiento básico para el buen funcionamiento de la democracia representativa.<sup>55</sup> Sus ventajas son diversas: al nivel más básico busca promover un escenario en donde los legisladores se deben preocupar por ofrecer buenos

---

<sup>55</sup> Fernando Dworak *et al.*, *Para que se queden los que sirven. La importancia de la reelección inmediata de legisladores y alcaldes*, México, Fundación Friedrich Naumann para la libertad, 2011, p. 9.

resultados para poder mantenerse competitivos durante las elecciones, y ofrece al electorado un criterio práctico para juzgar a los candidatos en vez de tener que utilizar las promesas de campaña como punto de referencia. Esta situación contrasta con la que actualmente vive el Distrito Federal, en donde el 55% de las personas que ejercen su voto lo hacen sólo con razones de carácter partidario en mente y sin estar familiarizados con los candidatos uninominales.<sup>56</sup>

Más allá de estos beneficios que conciernen a la rendición de cuentas en tanto que dan a los votantes un mecanismo para castigar funcionarios que no se desempeñan adecuadamente, hay otros aspectos positivos de la reelección que también deben ser tomados en cuenta. Entre ellos está la profesionalización de los legisladores. Como lo menciona Dworak, entre más reelecciones vaya acumulando un candidato más conocimientos adquirirá sobre el trabajo legislativo y las particularidades de los temas por los que se decida especializar en las comisiones, lo cual haría de éstas un espacio para un debate más técnico, eficiente y con mayores posibilidades de crear políticas públicas beneficiosas.<sup>57</sup> Esto difícilmente puede ser dejado de lado cuando se analizan las posibles consecuencias de la adopción de las reelecciones, especialmente cuando se considera que los resultados de los pactos legislativos muchas veces se han percibido como insuficientes.

Una crítica a las reelecciones que es importante considerar es que esta profesionalización puede provocar la perpetuación de los

---

<sup>56</sup> Peschard, *op. cit.*, pp. 47-48.

<sup>57</sup> Dworak, *op. cit.*, p. 13.

legisladores en el poder debido a que a través de las reelecciones van acumulando recursos políticos que les permite estar en una posición muy favorecida durante las elecciones.<sup>58</sup> Esta afirmación no carece de bases; de hecho, es un fenómeno que se observó en las elecciones de 2004 de Estados Unidos, en donde sólo 27 de los 435 miembros de la Cámara de Representantes perdieron su curul.<sup>59</sup> Más aún, esta tendencia ha hecho que los legisladores que cuentan con varias victorias en su distrito se enfrenten a candidatos opositores cada vez menos competitivos porque los partidos políticos no ven el sentido en competir en una elección tan desigual, lo cual sólo refuerza el círculo de perpetuación.<sup>60</sup> Éste es el caso que frecuentemente se cita como evidencia en contra de las reelecciones, y si bien los datos parecieran ser definitivos en abstracto hay pocas razones para pensar que esto mismo pudiera pasar en el Distrito Federal, ya que el caso estadounidense pareciera ser especialmente agudo por otras características de su sistema electoral que la capital mexicana no comparte.

En primer lugar hay que considerar que los legisladores en Estados Unidos tienen la capacidad para redefinir el distrito en el que competirán y sistemáticamente han utilizado esta herramienta para modificar el sentido del voto de los electores.<sup>61</sup> También, los candida-

---

<sup>58</sup> Paul R. Abramson et al., *Change and continuity in the 2004 and 2006 elections*, EUA, CQ Press, 2007, pp. 224-225.

<sup>59</sup> *Idem.*

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> Spencer Overton, *Stealing Democracy: The new politics of voter suppression*, EUA, W.W Norton & Company, 2007, p. 23.

tos de ese país, a diferencia de lo que pasa en México, pueden financiar sus campañas con dinero privado, permitiéndoles utilizar las conexiones sociales que obtienen durante su legislatura para construir una campaña mucho más llamativa que la de sus opositores. Adicionalmente, dado que el tamaño del Distrito Federal es comparativamente hablando mucho menor, es posible que las reelecciones fomentaran un escenario en donde los candidatos puedan mantener un contacto más cercano con el electorado y brindar ofertas políticas más específicas, fomentando el desarrollo de bases sociales menos efímeras que no dependen del posicionamiento en los medios de comunicación. Esta nueva clase de apoyo popular, que frecuentemente se observa en la política local estadounidense, ha mostrado que tiende a funcionar como un catalizador de la competitividad electoral en tanto que da a los nuevos candidatos un medio real para hacerle frente a candidatos ya establecidos. En suma, si bien pareciera ser que la reelección ha sido una espada de doble filo en Estados Unidos, las características particulares de la capital mexicana apuntan a que sería una medida mayoritariamente ventajosa. Por último, cabe recordar que todas las democracias occidentales ya han adoptado las reelecciones legislativas a excepción de México y Costa Rica, lo cual sólo puede ser atribuido a lo mucho que tienen que ofrecer a la vida pública.<sup>62</sup>

Tan benéficas como pueden ser las reelecciones, otro tema que debe ser explorado para mejorar el potencial de castigo que tiene la

---

<sup>62</sup> Dworak, *op. cit.*, p. 10.

ciudadanía es el empoderamiento de las delegaciones del Distrito Federal.<sup>63</sup> En teoría, las elecciones deben regular a los funcionarios; sin embargo, las elecciones de las autoridades delegacionales en la Ciudad de México son poco más que una formalidad debido a que las delegaciones carecen de la autonomía con la que sí cuentan los ayuntamientos de las otras entidades federativas y se les reconoce en el Estatuto de Gobierno como subordinadas al jefe de gobierno. Con una autoridad gubernativa y hacendaria que es muy reducida, la representación que puede ofrecer a los ciudadanos está severamente limitada.

Uno de los principales problemas con el gobierno delegacional actualmente es que carece de cualquier principio de proporcionalidad, pues en tanto que la jefatura delegacional es una posición uninominal y no hay otro órgano que colabore con él, la única representación existente es la de la mayoría. El problema es que dicha mayoría apenas lo es. Tómese, por ejemplo, las elecciones de 1997: en ellas tanto el PRD como el PAN obtuvieron una votación absoluta de 33%; sin embargo, el PRD obtuvo 10 de las 16 jefaturas.<sup>64</sup> Esto evidentemente se debe a que el voto panista es territorialmente más difuso, por lo que se dificulta alcanzar el voto concentrado del PRD en las distintas circunscripciones y la consecuencia es que se está excluyendo por completo de la representación a un grupo que es igualmente

---

<sup>63</sup> Se entiende por empoderamiento hacer de las delegaciones instancias significativas de decisión y de representación.

<sup>64</sup> Manuel Larrosa Haro, "Elecciones, ciudadanía e institución electoral en el Distrito Federal", *Sinergia*, núm. 6, "Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal", México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006, p. 237.

numeroso que el de la “mayoría”. Con esto en mente no es sorprendente que el 55% de los capitalinos no confíen en las instituciones locales.<sup>65</sup>

Así, al insertar el principio de proporcionalidad dentro del sistema de representación delegacional, se muestra especialmente beneficioso. Por ejemplo, la evidencia presentada por Wayne señala que los distritos uninominales donde hay una holgada mayoría tienden a incentivar la abstención, presumiblemente porque, al menos parcialmente, en estos casos el electorado percibe que su voto influye poco en el resultado final.<sup>66</sup> De esto se puede deducir que un sistema más proporcional, en tanto que dota de efectividad al voto minoritario al permitirle asignar más asientos en el congreso, estimularía el involucramiento en el proceso político.

Adicionalmente, si el voto minoritario tiene la capacidad de ser influyente es de esperarse que nuevas perspectivas empiecen a fortalecerse en el debate público. Esto es especialmente útil como herramienta para reducir el grado de hermetismo por parte del gobierno porque fuerza la diversificación de las agendas de los partidos mayoritarios. Si nuevos partidos pudieran avanzar electoralmente y reclamar para sí una porción del poder político inherente a las posiciones de gobierno por medio de proyectos que resultan atractivos

---

<sup>65</sup> Parametria, “Resultados de la Encuesta de Cultura Política. Ciudad de México” (consultado el 27 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.jovenes.df.gob.mx/biblioDocs/02informacion/culturaciudadana.pdf>>.

<sup>66</sup> Stephen J Wayne, *op. cit.*, p. 84.

para las minorías hasta ahora no representadas, entonces los otros partidos, que compiten por los mismos votos, se verían obligados a incorporar el nuevo proyecto al suyo en aras de mantener su poder. Un proceso similar se pudo ver en Francia recientemente cuando partidos pequeños empezaron a defender los derechos de los migrantes como una reacción en contra de la postura gubernamental predominante y lograron hacerse de un fuerte capital político, haciendo que los partidos progresistas más importantes también incluyeran este punto a sus agendas.<sup>67</sup> Es decir, si se expandiera el principio representativo se estarían creando oportunidades para que los funcionarios se mantuvieran más atentos a la opinión pública en aras de conseguir un beneficio electoral, al mismo tiempo que se castigaría a quienes no lo hicieran.

El otro aspecto necesario para el empoderamiento de las delegaciones es que éstas posean las atribuciones necesarias para, de hecho, poder cumplir con las exigencias que vendrían del nuevo sistema representativo. Lo dicho hasta ahora asume que los funcionarios pueden cumplir con las demandas que se les haga y, si esto no es el caso, entonces todo se viene abajo, pero cabe aclarar que no es cuestión de dotar a las delegaciones con un poder de decisión sin precedentes: es suficiente con que tengan las funciones ya existentes en los ayuntamientos para que la interacción de regulación por medio de las elecciones pueda tomar lugar. Más aún, las demandas que

---

<sup>67</sup> McGann, *op. cit.*, p. 47.



los gobiernos de las delegaciones cumplirían serían de carácter más visible para las personas que vivieran en ellas. Peschard mostró que entre más beneficios perceptibles obtenga una persona es más probable que empiece a involucrarse en la gestión pública como agente que llama a cuentas a los funcionarios,<sup>68</sup> por lo que es de esperarse que el empoderamiento de las delegaciones empezaría una socialización de la ciudadanía que paulatinamente crearía una mejor cultura cívica y que permitiría empezar a utilizar de mejor manera los otros mecanismos de rendición de cuentas que requieren una dedicación mayor por parte de la sociedad.

El último aspecto a considerar es el poder judicial. Éste es, por definición, la instancia última que se encarga de sancionar los incumplimientos de ley por parte de los funcionarios públicos, por ello la capacidad de sanción del Estado dependerá de qué tan bien pueda funcionar este órgano. Un caso emblemático del papel tan fundamental que este poder puede jugar en el sistema político mexicano fue el de la llamada *Ley Televisa*, la cual fue severamente criticada por gran parte de la sociedad al ser percibida como una pieza de legislación contraria al interés nacional en su derecho de tener un mercado más competitivo en el terreno de los medios masivos de comunicación. En este proceso se observó un pacto entre los partidos políticos, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo que fue desaprobado por la sociedad debido a su contenido político y que finalmente el Poder Ju-

---

<sup>68</sup> Peschard, *op. cit.*, p. 44.

dicial invalidó por el poco sustento legal con el que contaba. Sin embargo, también está el caso de las elecciones de 2006 donde el mismo Poder Judicial juzgó que las acciones del entonces presidente Vicente Fox fueron políticamente reprobables porque pusieron en riesgo la certidumbre del proceso electoral, pero no fue capaz de sancionarlo porque no había un marco legal que lo permitiera. Es decir, hasta ahora la capacidad del Poder Judicial de regular eficazmente a los funcionarios públicos ha dependido de contar con las bases legales que le permitan hacerlo, lo cual ha provocado que muchas decisiones que son legales pero que son claramente contrarias a los intereses de la democracia mexicana sean validadas y se deja a la ciudadanía con muy poco qué hacer al respecto, excepto esperar las próximas elecciones para intentar cobrárselo a un partido político u otro.

Esto es un problema complejo, pues está claro que ninguna normatividad puede prever todos los posibles problemas, y también qué hacer para que los veredictos de los jueces respondan a criterios políticos y no legales puede acarrear más problemas que soluciones, pero tampoco parece saludable que los actos de gobierno sancionables legalmente sean inmunes a cuestionamientos por parte de la sociedad. Si bien esto no es un problema exclusivo de México, sí se ha mostrado más difícil para nuestro caso debido al sistema legal. En otros países todos los jueces son capacitados para interpretar la Constitución y la constitucionalidad de leyes o actos, por lo que su aplicación es más general y es frecuente que se encuentren en el texto constitucional razones sólidas para castigar un acto políticamente

negativo. En cambio, en México son sólo los ministros de la Corte quienes pueden hacer esto, lo cual resulta que en la mayoría de los casos el alcance de las decisiones judiciales sea mucho menor y, consecuentemente, su capacidad para sancionar a los servidores públicos es reducida.<sup>69</sup>

Así, pareciera que México, en general, y el Distrito Federal, en particular, se podrían beneficiar ampliamente al adoptar la figura de tribunales políticos que se han implementado en países como Dinamarca y Holanda.<sup>70</sup> Básicamente, son instancias excepcionales que son conformadas sólo después de una consulta a la sociedad y en la que los jueces son facultados para sancionar decisiones de gobierno como contrarias al interés público con base en evidencia que usualmente no entra en el criterio legalista, tales como encuestas de opinión.<sup>71</sup> De esta manera se ofrece una solución que da a la ciudadanía herramientas para sancionar y evitar el mal comportamiento por parte de los órganos de Estado.

Más aún, para el caso del Tribunal Supremo de Justicia del Distrito Federal, que es la cabeza del poder judicial local, aparte del problema descrito hay fuertes limitaciones institucionales que no le permiten funcionar como un garante del buen ejercicio de gobierno. Recientemente el caso de José Antonio Zúñiga, descrito en la pelícu-

---

<sup>69</sup> Arnaldo Córdova, “La interpretación de la Constitución” (consultado el 28 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/12/opinion/013a1pol>>.

<sup>70</sup> McGann, *op. cit.*, pp. 102-108.

<sup>71</sup> *Idem.*

la *Presunto culpable*, sacó a la luz las muchas deficiencias del proceso penal, pero una que es especialmente importante para el tema en cuestión fue lo susceptible que es este tribunal a presiones externas y que le restan autonomía en sus procesos internos. Ya no es sólo cuestión de no contar con un marco que permita la sanción política, sino que ni siquiera se cuenta con la capacidad de hacer cumplir las bases legales.

Esto representa en verdad uno de los puntos más débiles en la rendición de cuentas a nivel local. Se pueden hacer muchas propuestas nuevas, pero si lo más esencial del sistema no funciona como se esperaría, entonces eso habla de la necesidad de hacer una reforma mucho más profunda y sustancial. Sin embargo, esto difícilmente se puede alcanzar con la creación de más organismos autónomos, más bien pareciera exigir el ejercicio pleno de los poderes del Estado lo cual, de nueva cuenta, habla de la necesidad de contar con un régimen constitucional propio en el Distrito Federal.



## CONCLUSIÓN

Es verdad que el Distrito Federal se encuentra en una mucho mejor posición que la mayoría de las otras entidades federativas en la esfera de la rendición de cuentas. Su ventaja radica al menos en dos aspectos: por un lado su normatividad, y las instituciones que de ella derivan, se han mostrado más útiles; por el otro, la cultura cívica se ha desarrollado más profundamente debido a las características históricas, políticas y económicas de la localidad. Esto ha permitido hacer avances muy importantes en el terreno de acceso a la información y de la transparencia de los asuntos públicos en general. Sin embargo, las posibilidades para seguir avanzando hacia una mejor regulación del gobierno por parte de la sociedad bajo el esquema actual son reducidas.

Contar con una ciudadanía comprometida con las exigencias democráticas es importante no sólo en un primer momento para lograr las reformas deseadas, sino que también se necesita de su involucramiento constante si se desea que funcione como un regulador del ejercicio cotidiano de gobierno. La cultura política del Distrito Federal ha sido suficiente para promover reformas de transparencia, pero no ha podido hacer uso de la información a la que ha consegui-

do acceso. Los intentos que se hicieron para llevar a la sociedad civil a los ámbitos de decisión dentro del gobierno fracasaron en parte por su mal diseño, pero también por un marcado desinterés por parte de los capitalinos, lo cual ha llevado a un retroceso institucional con respecto a lo que se tenía después de las reformas de 1997, en el que la sociedad ha sido concebida como mera beneficiaria de las políticas gubernamentales cada vez más, y cada vez menos como un agente del sistema político que ayuda a diseñar dichas medidas. Hoy en día no se ha podido cumplir con la pretensión de utilizar a la rendición de cuentas social como una herramienta para resolver el problema de representantes y funcionarios que actúan haciendo omisión de los intereses sociales.

Ahora bien, el problema no es sólo una cuestión de apatía ciudadana. Como se argumentó, los cambios culturales toman tiempo y si éstos se quieren fomentar desde el gobierno es necesario contar con un programa que no esté limitado a los ciclos electorales. También se mostró que el mal funcionamiento de algunas instancias de gobierno existentes desincentivan la participación porque no hay razones para pensar que realmente se puede conseguir algo a través de ellas. De cualquier manera, se tiene que reconocer que los cambios culturales toman tiempo, por lo que es necesario empezar a implementar formas de autorregulación en el gobierno mientras se toma un enfoque de largo plazo para fortalecer a la sociedad civil.

No es secreto que la apertura de los sistemas políticos se da cuando los gobernantes que juzgan pueden obtener algún beneficio

de ello, o bien cuando los costos de no hacerlo son tan altos que no están dispuestos a pagarlos. En 1997, el gobierno de Cárdenas y el perredismo juzgaron que el fortalecimiento de la sociedad civil en el Distrito Federal era positivo porque les permitiría hacer frente al entonces todavía poder hegemónico del PRI, y porque la presión por parte de la sociedad por un cambio en la política era demasiado fuerte como para ser ignorada. Hoy en día el interés partidario ha desaparecido y la presión social ha menguado. Por esto pareciera que para poder hacer los avances deseados es necesario contar con alguna vía que fuerce, o al menos premie, a los políticos y funcionarios a empujar una mayor reforma en el campo de la rendición de cuentas y que no requiera un involucramiento tan intenso por parte de la ciudadanía.

Como se dijo anteriormente, la opción más realista para conseguir este objetivo son las elecciones, pero hay modificaciones que se les tienen que hacer para que puedan en verdad funcionar como un mecanismo de cambio. La reelección de funcionarios y el empoderamiento político de las delegaciones son dos cambios que se sugirieron y que destacan como esenciales. Hay plena evidencia empírica que señala las ventajas de ambas figuras, especialmente de su capacidad para fomentar acciones de gobierno más apegadas a los intereses sociales. Más aún, estas dos propuestas son un terreno común entre los intereses de la sociedad y la de los políticos. Las reelecciones les permiten a los funcionarios fortalecer su apoyo social y reduce su dependencia frente a las élites de su partido; mientras que los ciudadanos



ganan un método por medio del cual pueden incentivar los cambios que les interesen al ofrecer un mejor apoyo a la plataforma política que más les atraiga. El empoderamiento de la política delegacional da mayor autonomía a los políticos, y a los capitalinos un sistema con las capacidades necesarias para implementar los cambios que apoyen. Es decir, lo que se busca crear con esto es una comunicación más provechosa entre ciudadanos y funcionarios, a éstos se les da buenas razones para querer escuchar a la opinión pública y se pone a disposición de aquéllos una herramienta para influir en la vida política que no exige una dedicación improbable.

Una vez establecida esta relación esencial de interacción mutuamente beneficiosa, entonces tiene sentido empezar a preguntarse sobre la aplicación de las otras propuestas que se han planteado, ya que sólo entonces se crean los incentivos necesarios para implementarlas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramson, Paul R. *et al.*, *Change and continuity in the 2004 and 2006 elections*, EUA, CQ Press, 2007.
- Banco Mundial, *From Shouting to Counting: A new frontier in social development*. Disponible en <<http://siteresources.worldbank.org/INTPCENG/2145741116506074750/20511078/Social+Accountability+Booklet+Feb+26+04.pdf>>.
- Bauman, Zygmunt, *Modernidad líquida*, México, FCE, 2009.
- Béjar Algazi, Luisa, *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*, México, UNAM, 2006.
- Berelson, Bernard, *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago, Chicago University Press, 1954.
- Camp, AI Roderic, *La política en México*, México, Siglo XXI, 2000.
- CIDE, *Métrica de Transparencia 2010. Distrito Federal. Resumen Ejecutivo*, México, Comaip, 2010.
- Córdova, Arnaldo, *La interpretación de la Constitución* (consultado el 28 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/2010/09/12/opinion/013a1pol>>.
- Crozier, Michel, *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*, EUA, Univeristy of Chicago Press.
- Durand Ponte, Víctor Manuel, *Ciudadanía y cultura política*, México, Siglo XXI, 2004.

- Durand Ponte, Víctor Manuel, “La cultura política en nueve ciudades mexicanas”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, vol. 59, México, UNAM, 1992.
- Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, FCE, 2006.
- Dworak, Fernando et al., *Para que se queden los que sirven. La importancia de la reelección inmediata de legisladores y alcaldes*, México, Fundación Friedrich Naumann para la libertad, 2011.
- Guerra Ford, Óscar, “Solicitudes de información a nivel nacional”, en *Efecto transparencia*. Disponible en <[http://reformacom.typepad.com/efecto\\_transparencia/transparencia-en-cifras](http://reformacom.typepad.com/efecto_transparencia/transparencia-en-cifras)>.
- IEDF, “Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal”, *Sinergia*, núm. 6, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006.
- Informe Nuestro Futuro Común*. Comisión de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 1987.
- Lipset S., Martin, *El hombre político. Las bases sociales de la política*, Madrid, Tecnos, 1981.
- Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- Martínez Assad, Carlos, *¿Cuál destino para el DF? Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*, México, Oceanía, 2000.
- McCann, James, *An Electorate Adrift? Public Opinion and Quality of Democracy in Mexico*, Boston, American Political Science Association, 2002.
- McCann, Anthony, *The Logic of Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan, 2006.
- Muñoz Ledo, Porfirio, *La ruptura que viene*, México, Grijalbo, 2007.
- Noëlle-Neumann, Elisabeth, “La espiral del silencio”, en J. M. Ferry y D. Wolton, *El nuevo espacio público*, Barcelona, Gedisa, 1998.

- Peschard, Jacqueline, “Cultura política y comportamiento electoral en el Distrito Federal”, *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 1, vol. 59, México, UNAM, 1997.
- Reyes del Campillo, Juan, “Elecciones y cultura política en el Distrito Federal”, *Política y Cultura*, núm. 11, México, UAM, 1999.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Editores Mexicanos Unidos, 2006.
- Sartori, Giovanni, *Ingeniera constitucional comparada*, México, FCE, 2005.
- Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, EUA, Harper Editions, 1942.
- Searle, John R., *The Construction of Social Reality*, EUA, Free Press, 1995.
- Secretaría de Gobernación, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008*. Disponible en <<http://www.encup.gob.mx/index.php?page=cuarta-encup>>.
- Spencer, Overton, *Stealing Democracy: The New Politics of Voter Suppression*, EUA, W.W Norton & Company, 2007.
- Wayne, Stephen J., *The Road to the White House*, Thomson Wadsworth, Georgetown University, 2008.



Aketzali Ariadna Arteaga Carpinteyro. Estudiante del cuarto semestre de la licenciatura de Ciencias de la Comunicación en la Universidad Nacional Autónoma de México (unam). Obtuvo la beca en Excelencia Académica para la Educación Media Superior 2011 que otorga el Gobierno Federal. En abril publicó en *Lingualia*, revista electrónica del Centro de Enseñanza de Lenguas Extranjeras (cele), el ensayo “Lack of adequate public transportation causes pollution” para el Festival de Primavera 2011 “La Tierra: un planeta para todos”. En 2009, su ensayo “Aún se puede lograr el cambio” representó a la Escuela Nacional Preparatoria No. 9 en el Molina Center for Energy and the Environment durante el evento “Hagamos un milagro por el aire 2009”.

PROPUESTAS CREATIVAS PARA SENTAR  
UNA CULTURA DE TRANSPARENCIA  
a través de modificaciones en los medios de  
comunicación que se han utilizado para difundir el  
acceso a la información en el Distrito Federal

*Aketzali Ariadna Arteaga Carpinteyro*

ENSAYO GANADOR DEL TERCER LUGAR



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	129
MARCO TEÓRICO	135
¿Qué es cultura?	135
¿Por qué es importante generar una cultura de apertura a la información?	136
MARCO HISTÓRICO: LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO Y EL MUNDO	137
Derecho de acceso a la información pública gubernamental en el mundo	137
Derecho de acceso a la información pública gubernamental en México	140
EL DISTRITO FEDERAL Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN	145
El InfoDF y los resultados	147
ANÁLISIS	149
NECESIDAD DE UNA CORRECTA CULTURA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA	155
La importancia de un buen manejo de los medios como fomento a la cultura de transparencia	156
PROPUESTAS	159
Interés por parte de la burocracia	160
Incrementar la masa crítica a través de programas educativos	163
Trámites eficientes	164
Facilitar el uso de los sitios electrónicos y crear trámites aún más eficientes	166



Facilitar las lecturas de los resultados	167
Revisión de propuestas universitarias ya creadas y fundamentadas	167
Foros que expliquen el funcionamiento de los organismos en las actividades deportivas y culturales de los domingos	168
CONCLUSIÓN	171
BIBLIOGRAFÍA	173

## INTRODUCCIÓN

*Sólo en los gobiernos democráticos es dable pensar en la posibilidad de exigirle al gobierno que rinda cuentas y que permita que los ciudadanos se acerquen a la toma de decisiones.<sup>1</sup>*

En las formas de socialización humana, la información y el poder juegan un papel primordial que los lleva a relacionarse todo el tiempo; con la evolución histórica de las comunidades, los individuos se han organizado de manera tal que el poder va determinado por la información que posee el sujeto, lo que no siempre, a pesar de generar una especie de orden, provee igualdad ni mucho menos seguridad a todos los ciudadanos.

De esta manera, la información es un bien tan importante como el económico y el simbólico (el poder que puede expresarse a través de las amistades importantes, influencia de la forma de ser, la familia que tengas y la gente con la que te rodeas, entre otros factores), que puede cambiar el rumbo de una situación dependiendo de la manera en que sea usada.

<sup>1</sup> Ángel Trinidad Zaldivar, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 7.

Con el paso del tiempo las sociedades se han caracterizado por una concentración de información en manos de los gobernantes y un mínimo de acceso para las clases gobernadas. Por lo tanto, se suele pensar que la información va de la mano con el poder económico que posea el individuo, lo que le permite un acceso a los medios para obtenerla y comprenderla adecuadamente.

Siguiendo esta línea, las sociedades más “modernas” deberían permitir a sus gobernados un libre acceso a los datos trascendentales, sin importar su origen o su nivel económico, para la revisión del correcto uso de recursos de su país, lo que daría por sentado que la apertura se reflejaría en una mayor rendición de cuentas, un Estado mejor planteado y por lo tanto un desempeño gubernamental envidiable.

Con este objetivo en mente, la información que se hará pública no tiene que ser acerca de datos personales de la vida del político, o la personalidad a cargo de determinado sector, de modo que se vuelva este acceso a la misma algo morboso, es decir, no se tiene que dar datos precisos de situaciones íntimas que no sean para el bien del Estado, sino que, en cambio, se debe describir sólo la información relevante, recordando que la privacidad también es algo obligatorio.

Para que los ciudadanos puedan exigir un rendimiento de cuentas al gobierno, es necesario que éste se desarrolle bajo el régimen de una democracia. Para Robert Dahl, la democracia es la participación efectiva, la igualdad política, el entendimiento ilustrado, el control de la agenda por parte de los ciudadanos y la garantía de una

igualdad básica en las facilidades.<sup>2</sup> Es decir, se necesita una participación entera de los ciudadanos.

Sin embargo, el concepto de democracia no se refiere como tal a las sociedades que conocemos hoy en día, viene de más atrás, de un universo donde las ciudades-Estado griegas eran pequeñas y el número de ciudadanos era relativamente corto. Actualmente las ciudades contienen grandes poblaciones y la participación ciudadana ha sido restringida a los representantes que quedan a cargo en el gobierno. No obstante, esta “representación” ha sido tergiversada al grado de que los servidores públicos utilizan los recursos de la población de la manera que más les favorezca y olvidan su misión como representantes.

Esta situación ha sido favorecida en gran medida por la opacidad que se ha encontrado en el intercambio de información entre el gobierno y los gobernados. Históricamente la participación de un individuo se había restringido al voto, circunstancia que no permite la legitimidad de un gobierno, puesto que una vez que cierto eje se adueña del poder, no rendía cuentas claras, es decir, en datos duros, ni respondía los cuestionamientos de los ciudadanos en torno al presupuesto que le era otorgado.

Para hablar de la información que deben de conocer los gobernados que les permita determinar la presión sobre su gobierno,

---

<sup>2</sup> Robert Dahl (2008), en Asael Mercado Maldonado, “La crisis de la democracia en México”, *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 17 (revista electrónica). Disponible en <<http://www.ucm.es/info/nomadas/17/asaelmercado.pdf>>.

así como resultados concretos, es necesario saber el significado de “transparencia”.

Entendemos como transparencia el deber de apertura y publicidad que tienen los servidores públicos en el desempeño de sus actividades, así como en el manejo de los recursos que la sociedad les confía –dar a conocer las intenciones, formulación e instrumentación de la política pública– para hacer efectivo el derecho de toda persona a conocer y fiscalizar la gestión gubernamental. Lo anterior supone que la información pública sea accesible, comprensible, oportuna, exhaustiva e internacionalmente comparable.<sup>3</sup>

Aunado a lo anterior, la transparencia y el acceso a la información son elementos básicos en una sociedad porque garantizan el pleno ejercicio de los derechos políticos y civiles, auxilian a la creación de un mercado más eficiente y justo, y previenen actos de corrupción y abusos de autoridad. Es necesario que los ciudadanos cuenten con herramientas para la ratificación de los buenos o malos resultados, más allá de lo que puedan decirles sus gobernantes, así como conocer información específica para tomar decisiones concientizadas a la hora de formular peticiones o elegir al candidato por medio del voto.

Sin embargo, si los organismos que se crean para la validación de las leyes de acceso a la información no son eficientes o no dan resultados concretos, a pesar de que esta necesidad de mantener a la

---

<sup>3</sup> Mónica María Cerritos Asencio (2011), *Transparencia en el Salvador*, El Salvador, FUNDE (consultado el 14 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://190.120.10.43/db/libcat/edocs/Transp-fiscal-SV.pdf>>.

sociedad informada es real y muy importante para el desarrollo de la misma, no se haría otra cosa más que acrecentar la burocracia sin beneficio alguno.

Por lo tanto, para que dicha situación funcione, son necesarios diversos elementos:

- a. La existencia de un organismo independiente que transmita la información a los ciudadanos de manera concisa y eficiente.
- b. Ciudadanos educados o, en su defecto, ser educados por los mismos organismos, para obtener una cultura de información.

Igualmente, un punto que ha sido olvidado constantemente por los teóricos de la transparencia, si de verdad se quiere lograr el cambio, es el poder de los medios de comunicación y técnicas didácticamente probadas para generar la intención en los espectadores de una nueva cultura, así como el interés por ella.



## MARCO TEÓRICO

### ¿QUÉ ES CULTURA?

Según el diccionario de la Real Academia Española, “la cultura es el conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico”, o “el conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época, grupo social, etcétera”.<sup>4</sup>

La cultura puede ser considerada como una abstracción, ya que es una construcción teórica a partir del comportamiento de los individuos de un grupo. Es el conocimiento adquirido que las personas utilizan para interpretar sus experiencias y generar conductas, formas de comportarse.

En ese contexto, la cultura es necesaria para el desarrollo de los individuos en un grupo social, y por consiguiente de cada una de las comunidades que habitan el mundo. Es un factor decisivo de progreso y de ahí la importancia de crear una cultura de acceso a la información y transparencia en la sociedad mexicana.

---

<sup>4</sup> Diccionario de la Real Academia Española (consultado el 14 de septiembre de 2011). Disponible en <[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=CULTURA](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=CULTURA)>.



## ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE GENERAR UNA CULTURA DE APERTURA A LA INFORMACIÓN?

La apertura informativa es un acercamiento a los datos gubernamentales que promuevan herramientas analíticas para comprender la realidad en la que está inmerso el sujeto.

El poseer un acceso lleva al ciudadano a una nueva forma de utilizar su poder dentro de una sociedad organizada. Al saberse informado, puede exigirle a su gobernante cuentas, pues cuenta con el respaldo de contenidos analizados en relación con los resultados que han estado sucediendo en su contexto.

Igualmente, “cuando los servidores públicos están conscientes de que sus decisiones y comunicaciones pueden ser revisadas y analizadas por actores externos, sería de esperarse que su actuar público se fundamentara y documentara de mejor forma”.<sup>5</sup>

Por lo tanto, si esta apertura se volviese una cultura en la sociedad, poco a poco los individuos utilizarían los organismos de transparencia, y la información que procesan cotidianamente la incorporarían a su modo de vida creándose, al mismo tiempo, una ciudadanía participativa y exigente.

---

<sup>5</sup> John M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI, 2008, pp. 11-15.

## MARCO HISTÓRICO: LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO Y EL MUNDO

*Otra característica de un Estado democrático refiere a los límites que se deben imponer al poder, es decir, es necesario que se establezcan condiciones institucionales para controlar el poder político a través de un sistema de pesos y contrapesos.<sup>6</sup>*

### DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN EL MUNDO

El primer estatuto de acceso a la información del que se tiene registro fue el de 1766 en Suecia, donde se aprueba la Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho al Acceso a las Actas Públicas, impulsada por el diputado Andres Chydenius.

En 1981, el Comité de Ministros de los Estados Miembros del Consejo de Europa emitió la Recomendación 81.19 “Sobre el Acceso a la Información en Poder de las Autoridades Públicas”, con el

<sup>6</sup> Ángel Trinidad Zaldívar, *op. cit.*, p. 10.

objeto de promover el máximo acceso a la información pública en los países europeos;<sup>7</sup> en dichos principios se describe que todo sujeto debe hacer lo posible por alcanzar los más altos grados de acceso a la información. Para 1995, los Principios de Johannesburgo sobre “Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información” escritos por expertos de todo el mundo, explicaban que todas las personas tienen el derecho a obtener información relativa a la seguridad nacional sin imponer ninguna restricción.<sup>8</sup>

A partir de entonces, las leyes de acceso a la información fueron más frecuentes en el resto del mundo (por ejemplo, en 1966 en Estados Unidos de América; en 1982 en Australia; en 1996 en Corea de Sur; en 1998 en Irlanda; en 2000 en Reino Unido; en 2002 en Panamá; en 2003 en Armenia; en 2005 en Suiza; y en 2006 en Macedonia, entre otras naciones)<sup>9</sup> con lo cual se propició la creación de organismos autónomos y no gubernamentales para la validación de la transparencia.

Estos organismos, a pesar de la diferencia, y dependiendo de la nación en la que se centraran, velaban por una institución que tuviese la fuerza para certificar las acciones del gobierno, y sirviese como una herramienta de los ciudadanos respondiendo a las necesidades de mantenerse informados.

---

<sup>7</sup> Ernesto Villanueva, “Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México”, en Hugo A. Concha Cantú, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004, p. 80.

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 82.

<sup>9</sup> Ángel Trinidad Zaldivar, *op. cit.*, p. 30.

Actualmente, existen organismos no gubernamentales que aprueban o no la transparencia en diversos gobiernos en calidad mundial. Un ejemplo es Transparencia Internacional (TI) creada en mayo de 1993 a raíz de una conferencia que reunió a una serie de figuras internacionales, como el premio Nobel de la Paz y ex presidente de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez; el ex ministro de Relaciones Exteriores de Mauritania, Ahmedou Ould-Abdallah; el ex ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, Robert MacLean Abaroa; los miembros fundadores Hansjörg Elshorst, Githongo Joe Heimann Fritz y Michael Hershmann, entre otros, donde el objetivo principal era cambiar la situación de pago de sobornos en el extranjero.<sup>10</sup>

Para John Ackerman, los órganos autónomos del Estado se insertaron en el sistema como un puente intermedio en una crisis institucional y de efectividad, de tal forma que su misión fundamental es ajustar el sistema de pesos entre la división de los poderes (generalmente tripartita entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial).<sup>11</sup>

Finalmente, la importancia de estos sucesos radica en las repercusiones a nivel internacional y la obvia necesidad de la sociedad a la información que se acrecenta día a día.

---

<sup>10</sup> Transparencia Internacional, *Preguntas frecuentes* (consultado el 15 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.transparency.org>>.

<sup>11</sup> Juan Carlos Gómez Martínez (2011), “Entrevista con John Ackerman: En 2012, los partidos políticos se van a dar con todo”, *El mundo del abogado* (revista electrónica). Disponible en ><http://elmundodelabogado.com/2011/john-ackerman%E2%80%99Cen-2012-los-partidos-politicos-se-van-a-dar-con-todo%E2%80%9D>>.

## DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

En México, desde 1977 se introdujo en el Artículo 6° Constitucional el ordenamiento jurídico al derecho a la información, como parte de la llamada reforma política. Durante el debate de la misma, gran parte se concentró en la vertiente relativa a la regulación de los medios de comunicación.

Las iniciativas establecían que cualquier persona tenía derecho de acceso a los registros y documentos que formaran parte de los expedientes o archivos administrativos en cualquier forma, siempre y cuando el contenido sobre el que versaran estuviera resuelto en la fecha de la solicitud y no hubiera sido clasificado como reservado o secreto. Igualmente, se establecía que la información podía ser secreta, reservada o nominativa, y que los plazos de reserva de las dos primeras eran de 30 y 12 años, respectivamente.<sup>12</sup>

La ciudadanía y su necesidad de obtener información sobre los recursos gubernamentales se hizo evidente a raíz del “fraude electoral” de 1988 donde, a pesar del intenso debate para cambiar el partido político hasta entonces omnipresente en México, Carlos Salinas de Gortari, candidato del PRI, resultó ganador. Es en aquel momento cuando la sociedad mexicana expresa directamente su interés en la apertura gubernamental.

---

<sup>12</sup> Sergio López-Ayllón, “La creación de la ley de acceso a la información”, en Hugo A. Concha Cantú, *op. cit.*, pp. 1-38.

En 1990 se crea el Instituto Federal Electoral, “con la finalidad de proporcionar una institución imparcial que diera certeza, transparencia y legalidad a los procesos electorales que se celebraban en el territorio nacional”.<sup>13</sup> A partir de ello, en el año 2000 se colocó a otro partido en el poder.

Sin embargo, fue hasta 2002 cuando se introdujeron las leyes de acceso a la información gubernamental comenzando por Jalisco en enero de ese año, después en Sinaloa en abril; posteriormente en junio fue publicada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

En ese sentido, es un fenómeno interesante que algunas leyes estatales hayan sido elaboradas al mismo tiempo que la federal. Ambas tienen en su mayoría órganos reguladores independientes; situación fundamental para la creación de una cultura a la apertura informativa, casi nula en el país. En 19 estados, entre ellos el Distrito Federal, existen organismos públicos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía operativa, presupuestaria y de decisión; cuatro estados poseen órganos constitucionales autónomos; en Tlaxcala, un órgano de carácter permanente de consulta, honorífico y de evaluación; en Baja California, un órgano ciudadano, auxiliar de los sujetos obligados, con atribuciones de vigilancia, consulta y propuesta; y en Baja California Sur, un órgano in-

<sup>13</sup> IFE, *Historia del Instituto Federal Electoral* (consultado el 14 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0>>.

terinstitucional conformado por los tres poderes públicos y los cinco municipios del estado.<sup>14</sup>

Para facilitar al ciudadano las peticiones de información se crearon diferentes sitios web que auxilian al usuario, así como para la elaboración de solicitudes y la entrega de información vía Internet. En el caso concreto del gobierno federal, al 15 de septiembre de 2011, según datos del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, se han realizado 88 013 solicitudes de las cuales 84 105 han sido electrónicas siendo respondidas 74 359 por este mismo medio, y 3 908 manuales con un índice de respuesta de 3 293. Sin embargo, “la respuesta a una solicitud no necesariamente significa que se hizo pública la información, ya que se han presentado recursos de revisión ante el IFAI donde el ciudadano argumenta que el soporte no contenía la información que pidió, por lo que puede considerarse como una negativa”.<sup>15</sup> Igualmente, las consultas más frecuentes al portal son en la Fracción III. Directorio de Servidores Públicos, datos que ya están en la red desde tiempo atrás.

Por lo tanto existe, en algunos casos, resistencias al cambio democrático, así como debilidades en la forma de hacerlo por una o diversas razones, pero es alentador saber que con el acrecentamiento

---

<sup>14</sup> María Marván Laborde, “Acceso a la información en México”, en Salvador Guerrero Chiprés, *Claroscuros de la transparencia en el D.F.*, México, Comisión de Derechos Humanos/Instituto de Acceso a la Información Pública del D.F., 2008, p. 33.

<sup>15</sup> Lina Ornelas Núñez, “Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal”, en Hugo A. Concha Cantú, *op. cit.*, pp. 95-107.

de la masa crítica a través de diferentes medios, como puede ser la difusión, se hará más común en la sociedad el ejercicio de este derecho fundamental para el correcto manejo de los recursos por parte del gobierno.





## EL DISTRITO FEDERAL Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

A partir del año 2003, en el Distrito Federal se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del D.F., por lo que se iniciaron una serie de reformas para ajustarla. Sin embargo, a través de todo el proceso, “una constante fue la de sostener que una ley era fundamental para transparentar el gobierno y modificar los balances en la relación de poder entre los ciudadanos y las autoridades, y que lo anterior no bastaría si el diseño, confección, alcances y tiempos de la iniciativa no fueran viables”.<sup>16</sup>

Actualmente existen diversos organismos de transparencia que trabajan en el ámbito del Distrito Federal; por un lado los no gubernamentales, y por el otro los públicos de transparencia.

En la primera categoría nos encontramos con Transparencia Mexicana, organismo proveniente de Transparencia Internacional (TI) descrito previamente, que nace alrededor de 1999 y denuncia casos de corrupción a gran escala. Su metodología es a través de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que registra,

<sup>16</sup> José Buendía Hehewisch, “Orígenes de la transparencia y el acceso a la información pública en el Distrito Federal”, en Salvador Guerrero Chiprés, *op. cit.*, pp. 45-46.

entre otros temas, la periodicidad con la que se presentan actos de corrupción en la gestión o recepción de 38 servicios públicos en un periodo de 12 meses, de tal forma que se construyen dos índices de la frecuencia de corrupción.<sup>17</sup>

Otro organismo no gubernamental es Colectivo por la Transparencia, que surgió a finales del año 2002, aliándose con más asociaciones a partir de 2006. Su propósito es contribuir a la construcción de prácticas responsables y abiertas en las organizaciones públicas, privadas y sociales, y de una ciudadanía participativa que ejerza su derecho a la información y exija transparencia y rendición de cuentas.<sup>18</sup>

Igualmente, Alianza Cívica, que a partir de 1994 entra en función, obedece al reclamo general de la sociedad por lograr procesos electorales limpios y confiables, por lo cual ha desarrollado su labor a partir de líneas estratégicas como son la participación ciudadana y vigilancia de procesos políticos, la transparencia y rendición de cuentas, y la seguridad para el ciudadano. Asimismo, Equipo Pueblo, Fundar y Presencia Ciudadana trabajan bajo objetivos similares.

En el caso de los organismos autónomos pertenecientes al gobierno que laboran también en el Distrito Federal, nos encontramos con el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, la Secretaría de la Función Pública, el Laboratorio de Docu-

---

<sup>17</sup> Transparencia Mexicana, *¿Quiénes somos? Historia* (consultado el 15 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.transparenciamexicana.org.mx/historia/#top>>.

<sup>18</sup> Colectivo por la Transparencia, *Quiénes somos* (consultado el 15 de septiembre de 2011). Disponible en <[http://www.mexicotransparente.org.mx/?page\\_id=8](http://www.mexicotransparente.org.mx/?page_id=8)>.

mentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, y la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, el órgano sobre el que se centra la información de la capital de la República es el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF).

El InfoDF es el encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) y de la Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal (LPDPDF), así como de las normas que se deriven de las mismas. También vela porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad imperen en todas sus decisiones.<sup>19</sup>

## EL INFODF Y LOS RESULTADOS

El artículo 12 de la LTAIPDF establece que todos los Entes Públicos del Distrito Federal deberán publicar al inicio de cada año un listado de la información que detentan, por rubros generales, especificando el ejercicio al que corresponde, medios de difusión y los lugares en donde se pondrá a disposición de los interesados, a excepción de la infor-

<sup>19</sup> InfoDF, *¿Qué es el InfoDF?* (consultado el 15 de septiembre de 2011). Disponible en <[http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=143&Itemid=84](http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=143&Itemid=84)>.

mación reservada o clasificada como confidencial, en términos de la misma LTAIPDF. Por su parte, el artículo 13 de esta Ley establece que, al inicio de cada año, los Entes Públicos deberán publicar y mantener actualizada, de forma impresa o en los respectivos sitios de Internet, de acuerdo con sus funciones y según corresponda, la información que se precisa en las 24 fracciones de dicho artículo.<sup>20</sup>

De acuerdo con los resultados del InfoDF en su quinto informe correspondiente al año 2010, a pesar de que hubo un incremento en las solicitudes en relación con el 2004 (2 665 solicitudes), comparando con las del 2009 (91 523), hubo un decremento en 2010 (86 249).

Igualmente, se incrementó el uso del sistema de procesamiento electrónico de solicitudes de información, Infomex, puesto en marcha en 2006. En el caso del Centro de Atención Telefónica del InfoDF, llamado Tel-InfoDF, se capturaron 10 440 solicitudes y se canalizaron a los sujetos obligados el 12.1% del total de solicitudes realizadas.

La temática de las solicitudes fue, en relación con el orden de importancia, la siguiente: 1) Programático, presupuestal y financiero; 2) Regulatorio; 3) Actos del gobierno; 4) Relación con la sociedad; 5) Organización interna; 6) Informes y programas; y 7) Otros.

---

<sup>20</sup> Víctor Hugo Cubedo López, *Transparencia de la Administración Pública en el Distrito Federal a través de los portales de Internet*, tesina para obtener el grado de Licenciado en Economía, México, UNAM, p. 12.

## ANÁLISIS

La mala administración gubernamental ha generado la necesidad de crear organizaciones que avalen la transparencia y combatan la opacidad de los mismos gobernantes. En un mundo utópico donde cada persona hiciera lo que le correspondiera con las ganas necesarias para cumplir con su trabajo, organizaciones que avalen, no sólo en el ámbito público sino en la vida cotidiana, el desempeño y la forma en que se da, no existirían como tal.

Sin embargo, la humanidad se ha dejado tentar por las posibilidades que atañe el obtener recursos de la manera más fácil. La economía capitalista en la que estamos inmersos pide a gritos incrementar el capital que se posee, sin importar lo que haya que hacer para lograrlo; desgraciadamente, es una característica propia de los mexicanos el hacerlo por los medios que menos esfuerzos exijan.

Igualmente, la evolución histórica en la que se han desarrollado los medios de comunicación, producción y la política en México, nos ha permitido desconfiar de nuestros gobernantes a tal grado que al político se le imprimen características como ladrón, ratero o flojo, o sea, aquel que vive del dinero del pueblo.

En ese sentido, suele decirse que “tenemos a los gobernantes que merecemos” porque el mexicano expresa su descontento contra la administración, ya sea de la nación entera, del estado en el que está inmerso, o de su municipio o delegación, pero no hace nada para cambiar la situación.

Esto puede relacionarse directamente con dos problemas: primero, la falta de cultura de transparencia por parte de los dirigentes, y segundo, la falta del chequeo de rendición de cuentas por parte de los gobernados, situación que no ha sido fomentada correctamente por los medios de comunicación.

Hoy en día el voto no es la única forma en la que se puede expresar la ciudadanía; sin embargo, hay personas que no votan aún con plena conciencia, o simplemente no ejercen el voto.

Igualmente, muchas personas no saben qué hacer para ejercer presión al gobierno. Existen estos organismos que nos permiten obtener datos, en cifras concretas, de los resultados de la evaluación de transparencia; no obstante, al no haber un proceso claro después de dichas valoraciones, sólo se ha incrementado la decepción general sobre el gobierno y su mala administración de los recursos. No existe una manera de verificar las sanciones o las mejoras en construcción o las propuestas para mejorar el escenario. En ese sentido, el canal comunicativo no ha sido completado como tal, nos quedamos en un proceso de enviar un mensaje; sin embargo, el receptor no puede emitir una respuesta al mismo.

Por lo tanto, estos datos expuestos a veces sólo contribuyen a que las personas cataloguen a los políticos como rufianes, o que se

cuestionen aún más la terrible situación de la nación en materia de corrupción y se alteren con las historias que día a día surgen, por lo que, en esta forma explosiva de llevar información, también hay un retroceso, pues no existe la manera en que el espectador participe y trate de cambiar lo que está pasando.

Un ejemplo concreto sería el caso de las “propiedades” de Calderón, cuando en 2010 la revista *Proceso* denunció la adquisición por parte del presidente con su socia y esposa Margarita Zavala, de más de tres casas en la colonia Las Águilas, así como el incremento de su residencia privada mediante créditos a plazos que paga casi de inmediato aunque su salario como presidente no alcance para ello.<sup>21</sup>

Otro caso sería el de el ex gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, cuando, en 2009, un reportero de la revista ya mencionada, Jenaro Villamil, expuso en su libro *Si yo fuera presidente: el reality show de Peña Nieto*, una serie de contratos que comprueban los pagos hechos con recursos públicos de unos 405 088 000 pesos a Televisa para invertir en su campaña política del 2012.<sup>22</sup>

A la par, puede citarse el caso de la ex diplomática hondureña Rosalinda Bueso, novia de Marcelo Ebrad, quien recibió 53 000 pesos mensuales por honorarios asimilados debido al golpe de Estado que sufrió el gobierno de Manuel Zelaya en Honduras. La versión de

<sup>21</sup> Ernesto García (2010), “Calderón compra y compra pero no declara”, *Proceso* (revista electrónica). Disponible en <[http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page\\_id=278958&a51dc26366d9747565fec=82185](http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d9747565fec=82185)>.

<sup>22</sup> *Proceso* (2009), “Exhibe Villamil contratos entre Televisa y Peña Nieto”, *Proceso* (revista electrónica). Disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=117463>>.



Ebrad no fue aceptada por los diarios locales y la población la interpretó a su manera, considerando el historial corrupto de la política en México, es decir, que el dinero del erario público no lo merecía y sólo lo ganó por tener tratos con el jefe de gobierno del Distrito Federal.<sup>23</sup>

Igualmente, los datos que proponen los sitios de transparencia dan un mayor soporte al enojo de la población cuando las “propuestas” de los políticos no se cumplen. Un ejemplo sería la construcción del Parque Bicentenario, que desde 2009 el presidente Felipe Calderón aseguró que se terminaría para los festejos del evento del que lleva el nombre en 2010 cuando, a la fecha que se hace este ensayo, ha pasado casi un año y la obra, cuyo presupuesto era de 1 595 millones de pesos y ha ejercido 1 015 millones, no ha sido terminada.<sup>24</sup>

Este tipo de situaciones remiten al ciudadano a que los organismos autónomos de transparencia son una pérdida de recursos económicos y solamente orillan al político a incrementar el encubrimiento de sus malas acciones. Pero esto no es necesariamente verdad, se necesita de un nuevo enfoque en el uso de lo que ya plantean las leyes de transparencia que permita al ciudadano entender los resultados más allá de los datos que expongan sobre los organismos públicos y generar así una verdadera participación política.

---

<sup>23</sup> *Proceso* (2011), “Pareja de Ebrad cobraba en el GDF; “no había relación”, se defiende el jefe de gobierno, *Proceso* (revista electrónica). Disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=280783>>.

<sup>24</sup> Lorena Morales, “Arrastra pendientes Parque Bicentenario”, *Reforma*, 15 de septiembre de 2011: Ciudad, p. 1.

Tampoco es una crítica a los medios masivos de comunicación como tal, es decir, no se debe ocultar la problemática porque eso sería omisión de datos y, por lo tanto, escupir mentiras a la audiencia. No obstante, la realidad de México es una y no puede descartarse o reservarse para aquellos que puedan pagar otro tipo de medios de comunicación para informarse; es necesario que la población esté al tanto de la situación actual del país y de esa forma hacer algo preciso para cambiarla.

Y es más que interesante pensar que si la población ve resultados concretos de verdad validarán el gobierno que tienen, ya que de nada sirve un candidato que promete cosas al por mayor en su campaña, llega al poder por medio de un voto no informado y después no las cumple u oculta datos importantes, es entonces cuando los ciudadanos le quitan su respaldo, muy aparte de si votaron por él o no.



## NECESIDAD DE UNA CORRECTA CULTURA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

Teóricamente, la apertura a la información proveería al sujeto de mejoras en su entorno gubernamental que se traducirían a una generación de igualdad, democracia y justicia. Sin embargo, a pesar de que la teoría como tal tiene buenos fundamentos y resultados que se esperan idóneos para la sociedad, éstos no siempre son obtenidos.

El hecho de que se deje abierto el acceso a los datos no significa que los individuos recurran a ellos frecuentemente. Aunado a esta situación, cuando los organismos de transparencia no están bien conectados unos con otros, las leyes parecen confusas y los ciudadanos no están informados plenamente de las funciones que realizan y las que tendrían que hacer ellos mismos para generar un proceso que lleve a cabo cultura de transparencia como tal, solamente se fomenta mayor opacidad por parte del gobierno tratando de esconder datos que no pretenden revelar y de esa manera el proceso de acceso se vuelve todavía más lento y tedioso.

Es escéptico pensar que los gobernantes, por sí mismos, permitirán el acceso a la información tomando en cuenta las necesidades de los gobernados así como su ética profesional; puede que haya po-

líticos que acepten, sin embargo, no todos lo harían con gusto. Aunque para muchas personas sea evidente qué es lo que deben hacer, tomando en cuenta la forma en que se han desarrollado la mayoría de los gobiernos en el mundo, por lo general se espera lo contrario, es decir, mientras menos información tenga el ciudadano es más fácil y factible aplicar el poder conforme los intereses del gobierno que muchas veces no tiene el bien común como principal objetivo.

Por lo tanto, es necesario que se replanteen constantemente las funciones que deben realizar los organismos conforme a las leyes; en ese sentido, no considero fundamental cambiar muy seguido las leyes como tal, lo que implicaría un gasto económico y de tiempo muy grande, situación que no se puede permitir puesto que los cambios deben ser generados rápidamente ya que los resultados toman un plazo muy largo en aparecer; sino que las formas en que estos datos llegan a la población, así como los lugares, la metodología y la frecuencia, deben actualizarse continuamente no sólo para crear interés en los usuarios, sino para entrar de lleno en una cultura fundada en la comprensión, el análisis y los resultados.

### LA IMPORTANCIA DE UN BUEN MANEJO DE LOS MEDIOS COMO FOMENTO A LA CULTURA DE TRANSPARENCIA

No se puede negar que los medios de comunicación son una influencia para la percepción de la sociedad que tienen los individuos. La forma más básica de comunicación se centra en el circuito de emisor,

mensaje y receptor; estos tres elementos conviven de tal forma que se retroalimentan y se mantienen constantemente hasta que cualquiera de ellos detenga la comunicación.

Es evidente que en el caso de comunicación de masas, el circuito más elemental es cambiado. No se puede medir de manera directa la retroalimentación puesto que existe un mensaje elaborado, por ejemplo por la televisión, el radio, el cine o sitios web específicos, cuyas secuelas no siempre son plausibles de comprobar ni tomar nota de lo que entienden por mensaje los receptores y su respuesta a él.

Tomando en cuenta que la comunicación está presente en todos lados, es importante que los medios que utilicen los organismos autónomos gubernamentales de transparencia porten un mensaje sólido y bien elaborado para que el usuario pueda comprenderlo e integrarlo como parte de su vida cotidiana.

Directamente, después de replantear los medios por los cuales se difunde el acceso a la información y la cultura de transparencia, no se verán los resultados reflejados de un momento a otro; sin embargo, como ya había sido planteado, este proceso que llevaría cierto tiempo es redituable debido a que poco a poco los ciudadanos generarían conciencia por la vida política y su participación en ella.

Por lo tanto, si se hiciese un correcto manejo de los medios electrónicos con los que ya se cuenta, la cultura de acceso a la información y transparencia llegaría con más fuerza a los diferentes sectores sociales de México y, en específico, al Distrito Federal.



## PROPUESTAS

*Nuestras vidas empiezan a llegar a su fin el día que guardemos silencio acerca de las cosas que nos importan.* MARTÍN LUTHER KING<sup>25</sup>

Las propuestas que van a exponerse parten de la necesidad de pasar de los datos que se exhiben en la red y en los informes, a lo físico, es decir, a los resultados en cuanto la creación de una cultura de información y transparencia a lo largo de la sociedad mexicana.

La transparencia no es sólo colocar la información como tal: es enseñarle al ciudadano a hacer un uso consciente de ella en todos los ámbitos de la vida política. Una sociedad “transparente” utiliza mejor sus recursos y mantiene una participación ciudadana creativa y cotidiana.

Fomentar la participación ciudadana es un factor determinante para fortalecer la rendición de cuentas, es necesario que la ciudadanía mexicana eleve su capacidad de actuación en la vida política y se dé cuenta de la responsabilidad que conlleva ser un participante activo como parte de una sociedad bien estructurada.

<sup>25</sup> *El miedo a la transparencia* (consultado el 16 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.mertxepasamontes.com/el-miedo-a-la-transparencia.html>>.



## INTERÉS POR PARTE DE LA BUROCRACIA

Para Hegel,

La institución más importante del Estado era la burocracia, una organización en la que todos los intereses particulares se subordinan, por un lado, a un sistema de jerarquía, especialización, pericia y coordinación, y por el otro, a presiones internas y externas para que sea competente e imparcial.<sup>26</sup>

Contrariamente a la idea de Marx, que la veía como

El cuerpo de funcionarios del Estado, como una sociedad particularmente cerrada dentro del Estado, que extiende su poder y su capacidad a través del secreto y del misterio [...] que es simultáneamente un cuerpo parásito en la sociedad civil y una fuente autónoma de acción política.<sup>27</sup>

Se supone que la burocracia nació como parte de una nueva organización donde la humanidad había crecido de tal manera que se necesitó de intermediarios que, más allá del poder económico o simbólico que poseyeran, representaran a los ciudadanos. Este cargo, que en cierto punto histórico se consideró un privilegio por las clases gobernadas, hoy en día es un sinónimo, como ya fue explicado, de delincuencia.

Por lo tanto, no sólo para cambiar la imagen que la población tiene de burocracia, sino que para mejorar las relaciones Estado-

<sup>26</sup> David Held, “Modelos de democracia”, *Ciencias Sociales*, núm. 691, Madrid, Alianza Universidad, 1996.

<sup>27</sup> Richard Elmore, “Modelos organizacionales”, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993 (Colección Antologías de Política Pública).

gobernados, la burocracia debería ser el principal interesado en los procesos de transparencia en cualquier ámbito público; sin embargo, en realidad lo toma como un desgaste más y no considera la importancia de su proceder. Puede afirmarse que para aquellos políticos corruptos no presenta más que un dolor de cabeza para ocultar los datos que no quiere revelar.

Se debe fortalecer la cultura de la transparencia como obligación de todo ente público y, por ende, de los servidores públicos que lo integren[...] Los ciudadanos y los propios servidores públicos, que no dejan de ser ciudadanos, deben combatir la ideología y costumbres contrarias a la democracia. Es decir, deberán generar un cambio de cultura, la evolución en la percepción del poder público y la actitud ante éste.<sup>28</sup>

En ese sentido, no sólo es necesario que el gobierno rinda cuenta a través de órganos administrativos que ha venido creando, sino que recae en todos los servidores públicos hacer una cultura de transparencia que no sólo sea una carga burocrática. Es fundamental que los servidores públicos cumplan con la ley y propicien la apertura de la información, así como una correcta difusión en los medios correspondientes.

En promedio, intervinieron 3.1 servidores públicos en la atención de solicitudes de información del InfoDF en 2010, número ligeramente mayor al de 2009 (3.0), 2008 (2.8), 2007 (2.7) y al de 2006

<sup>28</sup> Emilio de Jesús Saldaña Hernández (2010), *Transparencia y desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México, InfoDF. Disponible en <<http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo15/15ensayo2010.pdf>>.

(2.3). El incremento en esta variable podría explicarse por el crecimiento en número y complejidad de las preguntas formuladas en dichas peticiones y por el involucramiento cada vez mayor del conjunto de servidores públicos en la atención directa a esta obligación de ley.

Por Ente Público, el promedio más bajo de servidores públicos involucrados en la atención de solicitudes tramitadas y atendidas, equivalente a uno, lo obtuvieron el Fideicomiso Museo de Arte Popular Mexicano (con 149 solicitudes tramitadas y atendidas), el Partido Acción Nacional (con 359 solicitudes tramitadas y atendidas) y el Partido Verde Ecologista de México (con 209 solicitudes tramitadas y atendidas).

Sin embargo, estos servidores públicos que resuelven dudas y se mantienen en constante intercambio de información con los ciudadanos no son aquellos que toman las decisiones más importantes, no son la clase política en sí.

La figura del político tiende a verse por parte de los ciudadanos como algo lejano, un personaje que, a pesar de que sobre él recaen las responsabilidades de la vida que llevarán los ciudadanos y la toma de decisiones, en realidad vive otro tipo de vida mantenido por el erario público alejado de los problemas y sin verdaderas preocupaciones, de ahí que sea más fácil estereotiparlos con adjetivos terriblemente negativos.

Es necesario que a los políticos se les vea más seguido en aquellos lugares donde se celebren congresos, pláticas y discusiones sobre la transparencia. Ellos deberían dar propuestas y enseguida ex-

presar en sus discursos la necesidad de que los ciudadanos visiten estos portales y se tomen un poco de tiempo para estar informados. Es lamentable que para estos sucesos no se tomen un momento de las muchas entrevistas por las que pasan en televisión, radio y medios escritos, pero sí para desgastes políticos que tienden más al morbo.

### INCREMENTAR LA MASA CRÍTICA A TRAVÉS DE PROGRAMAS EDUCATIVOS

Fomentar círculos de debate en universidades públicas y privadas que partirán desde el principio básico de mantenerse informados como sociedad para generar mejores decisiones; sin embargo, estarán a cargo de los alumnos de manera que los temas sean de su interés, donde solamente habrá uno o varios encargados que vengan del InfoDF, u otras instituciones, y los orienten; de esta manera tomarán datos de las propuestas creativas y promoverán el uso del sitio web, la línea telefónica y la visita a las sedes. Como respuesta a su participación, se darán diplomas o certificados con nivel curricular.

De esta manera, el alumnado se enterará de los procesos y facilidades de los trámites.

Igualmente, se necesitan programas que estimulen a los alumnos de escolaridades menores, como secundaria y preparatoria, para que visiten las páginas y sepan de datos que les conciernen, como los fondos de su propia delegación y los proyectos que se han realizado. Así, no lo verán como algo lejano, sino con resultados certeros que

indiquen un progreso en su contexto visual y se fomentará el uso de los sitios de Internet.

No me permito indagar más en el tema porque concierne directamente a reformas educativas específicas; sin embargo, si se acrecenta la obligación de entrar a estos sitios, revisar constantemente y analizar ciertos datos en determinados sectores se acrecentará también el interés por los usuarios de hacerlo por su cuenta o de compartirlo con conocidos y familiares.

### TRÁMITES EFICIENTES

Al comenzar el estudio de los organismos autónomos de transparencia para este ensayo, me parecieron complejos los trámites que se tienen que hacer para obtener información detallada, a pesar de que éstos parecen ser de los más eficientes en la burocracia. Primeramente, en el caso de que ésta no sea solicitada, como ejemplo al InfoDF por Infomex, hay que llenar formatos, ir a las sedes correspondientes, esperar y, en determinados casos, hasta pagar.

No considero mal la retribución monetaria, en ese sentido hay cosas por las que se tiene que cobrar, como los materiales en los que se dará a conocer los resultados de las solicitudes. No obstante, hay apartados donde explican que si el solicitante no sabe leer o escribir, los servidores públicos presentes en el momento de su solicitud le ayudarán a llenar el formato.

Esta afirmación me parece un poco vana. Considero que sí

es difícil que personas cuyo nivel educativo es mayor consulten estos medios, es casi nula la posibilidad de que personas que no sepan leer o escribir los utilicen y mucho menos esperen a que todo el trámite termine. El tiempo que toma el proceso también deriva en que las personas no recuerden o no indaguen más en la solicitud, de ahí que al cierre de 2010, de las 86 249 peticiones, 79 411 (92.1%) se admitieron y atendieron; 4 576 (5.3%) fueron canceladas porque el interesado no realizó las precisiones o aclaraciones a su requerimiento, y 51 (0.1%) fueron canceladas a petición del demandante. Por estar en proceso de resolución, 2 166 solicitudes (2.5%) quedaron pendientes, y sólo 45 estaban prevenidas al momento del cierre del ejercicio (31 de diciembre).<sup>29</sup>

Igualmente, la forma en que se elaboran solicitudes y éstas son respondidas, es decir el plazo de tiempo, son prácticamente desconocidas para la mayoría de la población del Distrito Federal.

A pesar de todo, el tiempo en que se responde la solicitud, según datos del InfoDF, ha ido en reducción a pesar del gran número de solicitudes, su creciente complejidad y el número de preguntas que estos requerimientos involucran: en 2004 fue de 9.7 días, en 2005 de 8 días, en 2006 de 7.9 días, en 2007 de 8.5 días, en 2008 de 7.7 días, en 2009 de 7.5 días y en 2010 fue de sólo 7.3 días. Si se sigue este camino puede acrecentarse la difusión y el fomento de su uso.

<sup>29</sup> InfoDF, *Quinto informe de actividades y resultados 2010* (consultado el 16 de septiembre de 2011). Disponible en <[http://www.infodf.org.mx/iaipdf/informes/informe2010/5informe\\_infodf2010.pdf](http://www.infodf.org.mx/iaipdf/informes/informe2010/5informe_infodf2010.pdf)>.

En conclusión, es necesario que los trámites sean menos largos, por lo que se debería de especificar qué entidad se encarga de qué tipo de datos para resolver ciertas preguntas y cómo lo hace. De lo contrario, obviamente el usuario se llena de vaguedades y no continúa su procedimiento.

### FACILITAR EL USO DE LOS SITIOS ELECTRÓNICOS Y CREAR TRÁMITES AÚN MÁS EFICIENTES

Es difícil encontrar lo que necesitas en los sitios electrónicos; en ese sentido, se propone un replanteamiento de los términos, de tal forma que sean más fáciles de usar. Esta problemática se ve representada en que las personas muchas veces mandan solicitudes de información que se puede ver de por sí en las páginas de Internet, puesto que no la encuentran sencillamente.

Por ejemplo, de las 79 411 peticiones tramitadas y atendidas en el ejercicio 2010 del InfoDF, 62 881 fueron *Aceptadas* (79.2%), 1 042 se determinaron como de *Acceso restringido* (1.3%), sólo 109 fueron de *Inexistencia de información* (0.1%), 4 293 fueron *Orientadas* (5.4%), 10 988 fueron *Turnadas* (13.8%), y 98 fueron declaradas como *Improcedentes* (0.1%).

Se debe considerar que la población que usa los medios electrónicos no siempre posee conocimiento de términos acuñados al derecho o la ciencia política, por lo que deberían facilitarse a generalidades más comunes y de ahí se parta para iniciar la búsqueda.

Aunado al punto anterior, debe existir un menú de búsquedas como ejemplo para que las personas puedan orientar sus dudas más fácilmente y no cometan el error de ubicarlas en instituciones que no pueden responderlas.

### FACILITAR LAS LECTURAS DE LOS RESULTADOS

A veces los resultados y las leyes son extensas, no ciertamente difícil de entender pero, en ese sentido, ¿cuál sería la motivación de una persona que trabaja diariamente una jornada de ocho horas, estudia, o cuida de los hijos y termina cansado, para leer este tipo de documentos?

Es necesario que se especifique un menú previo a los documentos en cualquier publicación de resultados que resalte en qué parte o ámbito se encontrará determinada situación, en un lenguaje coloquial y sencillo, lo que le evitaría al usuario la tediosa tarea de tratar de entender todo, o de leer todo cuando no se tiene ni tiempo ni ganas de hacerlo.

### REVISIÓN DE PROPUESTAS UNIVERSITARIAS YA CREADAS Y FUNDAMENTADAS

Para este ensayo se revisaron dos tesis de la UNAM para obtener el grado de licenciatura. Ambas tenían propuestas viables para el cambio en relación con la transparencia, el modo en que es evaluado por



los organismos autónomos y la forma en que la sociedad ve a estos organismos.

Uno de los principales problemas de México es que a pesar de tener buenas universidades, no sólo públicas sino también privadas, los conocimientos que se elaboran en las tesis de licenciatura, maestría y doctorados pasan a ser sólo acervo de las bibliotecas y, en la mayoría de los casos, sólo serán revisadas y citadas por alumnos que, tiempo después, requieran información de este tipo para sus propios trabajos. En ese sentido, los módulos propios de investigación de cada universidad, así como del Distrito Federal, deberían tener acceso y obligación de revisar las tesis, tesinas o trabajos que se generen en materia de transparencia y compartirlos con los organismos especializados para que puedan escuchar estas propuestas y las pongan en práctica.

### FOROS QUE EXPLIQUEN EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS EN LAS ACTIVIDADES DEPORTIVAS Y CULTURALES DE LOS DOMINGOS

El Distrito Federal es una de las entidades que se caracteriza por tener más actividades recreativas gratuitas los fines de semana que permiten al ciudadano disfrutar su entorno cultural. Es en estos espacios donde la población está receptivamente abierta a recibir conocimientos; es ahí cuando se pueden insertar foros que compartan la existencia de los organismos de transparencia y la relativa facilidad

con la que cuentan, así como de los proyectos y concursos que realizan, y de las premiaciones y beneficios.



## CONCLUSIÓN

Poco a poco la sociedad mexicana se ha ido abriendo a la apertura informativa. Ha sido un trabajo tedioso y complejo, pero necesario.

Para que el cambio crezca y se vuelva más eficiente, es inevitable replantear las formas en que se ha publicitado la cultura de transparencia para que llegue a más ciudadanos y éstos la apliquen en su vida cotidiana. Para ello no es necesario pasar a las reformas legales que, aparte de que llevan mucho tiempo e implican un gasto económico fuerte, no serían tan indispensables si se puede trabajar con lo ya existente gracias a las leyes de transparencia y rendición de cuentas.

Finalmente, este ensayo se basa en que los medios de comunicación, una de las “armas” más poderosas utilizadas por los ejes que controlan el poder, pueden ayudar a que esta sociedad de la información, donde todo el tiempo nos bombardean con datos y más datos, se vuelva crítica, apropie estos informes constantes y los vuelva una cultura que genere cambios a grandes escalas.



## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M., *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI, 2008.
- Buendía Hehewisch, José, “Orígenes de la transparencia y el acceso a la información pública en el Distrito Federal”, en Salvador Guerrero Chiprés, *Claroscuros de la transparencia en el D.F.*, México, Comisión de Derechos Humanos, Instituto de Acceso a la Información Pública del D.F., 2008.
- Cubedo López, Víctor Hugo, *Transparencia de la administración pública en el Distrito Federal a través de los portales de Internet*, tesina para obtener el grado de Licenciado en Economía, UNAM.
- Elmore, Richard, “Modelos organizacionales”, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993 (Colección Antologías de Política Pública).
- Held, David, “Modelos de democracia”, *Ciencias Sociales*, núm. 691, Madrid, Alianza Universidad, 1996.
- López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información”, en Hugo A. Concha Cantú, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.
- Marván Laborde, María, “Acceso a la información en México”, en Salvador Guerrero Chiprés, *Claroscuros de la transparencia en el D.F.*, México, Comisión de Derechos Humanos/Instituto de Acceso a la Información Pública del D.F., 2008.
- Ornelas Núñez, Lina, “Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal”, en Hugo A. Concha Cantú, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de*

*acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.

Trinidad Zaldívar, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Villanueva, Ernesto, “Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México”, en Hugo A. Concha Cantú, *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.

#### Otras fuentes:

Cerritos Asencio, Mónica María (2001), *Transparencia en el Salvador*, El Salvador, FUNDE (consultado el 14 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://190.120.10.43/db/libcat/edocs/Transp-fiscal-SV.pdf>>.

Colectivo por la Transparencia, *Quiénes somos* (consultado el 15 de septiembre de 2011). Disponible en <[http://www.mexicotransparente.org.mx/?page\\_id=8](http://www.mexicotransparente.org.mx/?page_id=8)>.

Diccionario de la Real Academia Española (consultado el 14 de septiembre de 2011). Disponible en <[http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=CULTURA](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=CULTURA)>.

*El miedo a la transparencia*, (consultado el 16 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.mertxepasamontes.com/el-miedo-a-la-transparencia.html>>.

García, Ernesto (2010), “Calderón compra y compra pero no declara”, *Proceso* (revista electrónica). Disponible en <[http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page\\_id=278958&a51dc26366d9747565fec=82185](http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=278958&a51dc26366d9747565fec=82185)>.

Gómez Martínez, Juan Carlos (2011), “Entrevista con John Ackerman: En 2012, los partidos políticos se van a dar con todo”, *El mundo del abogado*

(revista electrónica). Disponible en <<http://elmundodelabogado.com/2011/john-ackerman%E2%80%99Cen-2012-los-partidos-politicos-se-van-a-dar-con-to-do%E2%80%9D>>.

Hill M., Benjamín Guillermo (2007), “Transparencia y acceso a la información pública: ideas, casos internacionales y experiencias mexicanas”, *Gobierno Corporativo para el Sector Público*, Infonavit. Disponible en <[http://www.programaantiacorruptcion.gob.mx/noticia\\_SECITCC\\_INFONAVIT.pdf](http://www.programaantiacorruptcion.gob.mx/noticia_SECITCC_INFONAVIT.pdf)>.

IFAI, *Estadísticas* (consultado el 17 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.ifai.org.mx/Estadísticas>>.

IFE, *Historia del Instituto Federal Electoral* (consultado el 14 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0>>.

InfoDF, *¿Qué es el InfoDF?* (consultado el 15 de septiembre de 2011). Disponible en <[http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=143&Itemid=84](http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=143&Itemid=84)>.

InfoDF, *Quinto informe de actividades y resultados 2010* (consultado el 16 de septiembre de 2011). Disponible en <[http://www.infodf.org.mx/iaipdf/informes/informe2010/5informe\\_infodf2010.pdf](http://www.infodf.org.mx/iaipdf/informes/informe2010/5informe_infodf2010.pdf)>.

Mercado Maldonado, Asael (2008), “La crisis de la democracia en México”, *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, núm. 17 (revista electrónica). Disponible en <<http://www.ucm.es/info/nomadas/17/asaelmercado.pdf>>.

Morales, Lorena, “Arrastra pendientes Parque Bicentenario”, *Reforma*, 15 de septiembre de 2011: Ciudad.

Proceso (2009), “Exhibe Villamil contratos entre Televisa y Peña Nieto”, *Proceso* (revista electrónica). Disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=117463>>.



Proceso (2011), “Pareja de Ebrad cobraba en el GDF; ‘no había relación’, se defiende el jefe de gobierno”, *Proceso* (revista electrónica). Disponible en <<http://www.proceso.com.mx/?p=280783>>.

Saldaña Hernández, Emilio de Jesús (2010), *Transparencia y desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México, InfoDF. Disponible en <<http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo15/15ensayo2010.pdf>>.

Transparencia Mexicana, *¿Quiénes somos? Historia* (consultado el 15 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.transparenciamexicana.org.mx/historia/#top>>.

Transparencia Internacional, *Preguntas frecuentes* (consultado el 15 de septiembre de 2011). Disponible en <<http://www.transparency.org>>.







Instituto de Acceso a la Información Pública  
y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

4º Concurso de Ensayo “Universitarios  
Construyendo Transparencia”. 2011

Marzo de 2012.

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

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

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



#### PRIMER LUGAR

“El derecho de acceso a la realidad”.

*Álvaro Fuentes Higuera*

#### SEGUNDO LUGAR

“Diagnóstico y propuestas para la  
rendición de cuentas en el  
Distrito Federal”.

*José Eduardo Kaire de Francisco*

#### TERCER LUGAR

“Propuestas creativas para sentar una  
cultura de transparencia a través de  
modificaciones en los medios de  
comunicación que se han utilizado para  
difundir el acceso a la información en  
el Distrito Federal”

*Aketzali Ariadna Arteaga Carpinteyro*

Invitamos a los lectores a consultar la  
página Web del Instituto, desde la  
cual tendrán acceso a todas nuestras  
publicaciones.

[www.infodf.org.mx](http://www.infodf.org.mx)



La Morena No. 865 Local 1, Col. Narvarte Poniente,  
Del. Benito Juárez, C. P. 03020, México, Distrito Federal

“Plaza de la Transparencia”

Tel. 5636-4636 (5636INFO) | [www.infodf.org.mx](http://www.infodf.org.mx) | [oiip@infodf.org.mx](mailto:oiip@infodf.org.mx)