



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

| info df

TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO



RICARDO RAPHAEL

ensayos
PARA LA
TRANSPARENCIA
DE LA CIUDAD
DE MÉXICO **19**

19

TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

RICARDO RAPHAEL

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

COMITÉ EDITORIAL 2011

Jorge Bustillos Roqueñí
Presidente del Comité Editorial / InfoDF

Areli Cano Guadiana
Integrante / InfoDF

María Enriqueta Cabrera y Cuarón
Integrante / Periodista

Miguel Carbonell Sánchez
Integrante / Instituto de Investigaciones
Jurídicas - UNAM

Enrique Provencio Durazo
Integrante / Instituto de Estudios para la
Transición Democrática

Betsabé Hernández López Castellanos
Secretaria Técnica / InfoDF



infodf

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, diciembre de 2011
ISBN: 978-607-95070-3-9

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.
Impreso y hecho en México.
Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de
su autor.

5	● INTRODUCCIÓN
9	● MARCO CONCEPTUAL
15	● CARACTERÍSTICAS DE LOS SUJETOS QUE CONFIGURAN LA DEMANDA AGREGADA DE INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS
19	● PERFILES DE LOS USUARIOS, TEMAS DE INTERÉS Y AUTORIDADES QUE SON OBJETO DE LA DEMANDA DE INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL
29	● CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA AGREGADA DE INSTITUCIONES QUE PROVEEN Y GARANTIZAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA
35	● CONCLUSIONES
39	● FUENTES CONSULTADAS Y NOTAS

INTRODUCCIÓN

El siglo XXI dio comienzo con una reforma cultural sin precedente sobre el espacio público mexicano. La transparencia y el acceso a la información son valores que han modificado, de manera definitiva, la relación entre gobernantes y gobernados. Si la alternancia democrática fue el bien máspreciado que la última década del siglo pasado legó a México, el derecho garantizado a la información debe ser visto como su consecuencia más palpable en lo que va de la presente centuria. Este derecho no surgió recientemente en el orden constitutivo de la sociedad mexicana, pero ha sido en últimas fechas que pasó de ser un precepto meramente formal para convertirse en un principio jurídico con asidero material; es decir que obtuvo garantías vinculantes para ser ejercido.

Fue en el año de 1977 cuando la Carta Magna mexicana incorporó por primera vez la obligación

RICARDO RAPHAEL



Licenciado en Derecho por la UNAM. Maestro en Ciencias Políticas por el Instituto de Estudios Políticos de París, Francia. Maestría en Administración Pública por la Escuela Nacional de Administración (ENA) de la República Francesa. Estudios doctorales en Economía Política y Políticas Comparadas por la Escuela para Graduados de Claremont, California, EUA. Fue secretario general de Democracia Social, partido político nacional, y representante ante el Consejo General del IFE por el Partido México Posible. También fue coordinador de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. Actualmente es profesor afiliado a la División de Administración Pública y coordinador de la Maestría en Periodismo y Asuntos Públicos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es conductor de Espiral, programa de análisis político de Canal Once, y analista político del noticiero Enfoque de Núcleo Radio Mil y de Proyecto 40. Fue subdirector de opinión del periódico *El Universal*. Cuenta con diversas

publicaciones en temas relativos a la transición democrática, la función pública, el sistema de partidos, los derechos y la ciudadanía. Tiene cuatro libros actualmente a la venta en librerías: *Los socios de Elba Esther*, *El otro México*, *El México indignado* (Editorial Planeta) y *Para entender la institución ciudadana* (Nostra Ediciones).

del Estado mexicano para asegurar el derecho a la información. Entonces se concibió esta prerrogativa, más como una concesión graciosa de la autoridad que como la consecuencia de una demanda ciudadana. Pasarían 25 años antes de que las nociones de transparencia y acceso a la información reformularan la aproximación sobre el tema. En el año 2002 fue aprobada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que, a su vez, instruyó la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), como se denomina hoy en día. Muy pronto fue evidente que tal ordenamiento no era capaz de producir, por sí mismo, un contagio tal hacia las autoridades locales como para que éstas se decidieran a imitarlo. De ahí que en 2007 fuera necesario transitar hacia una reforma constitucional que incluyó, de nuevo en el Artículo 6º de la Constitución, los preceptos previstos cinco años antes por la ley federal. Gracias a la reforma de la Carta Magna los principios de transparencia y acceso alcanzaron homogeneidad legal en todo el territorio mexicano.

La última década ha significado un periodo corto para que la reforma cultural –que acompaña y otorga asidero a la legal– se desarrolle en toda su estatura; sin embargo, sus virtudes rápidamente se han hecho notorias en el seno de la sociedad. En todas las entidades federativas existe ya un ordenamiento legal en la materia y órganos responsables de velar por la transparencia. Y si bien la autonomía de algunos de esos órganos garantes todavía deja mucho que desear, sería injusto escatimar la evolución que el tema ha logrado en tan poco tiempo para beneficio de los mexicanos. No sobra decir que las reformas que ocurren en la cultura son de lenta maduración, ni tampoco que cuando suceden se vuelven irreversibles.

Ha llegado el momento de analizar cuánto han impactado los temas aquí revisados en la práctica y los valores sociales. Mucha tinta se ha gastado en el estudio de las normas, instituciones y organizaciones que, desde el Estado, aseguran el cumplimiento del actual Artículo 6º Constitucional. El análisis de la oferta de transparencia tiene ocupados a la gran mayoría de los especialistas. En contraste, menor atención ha recibido la relación que se viene estableciendo desde la ciudadanía hacia la autoridad encargada de tal oferta; sin embargo, esta coordinada merece examinarse porque de la apropiación que haga la ciudadanía de estos atributos democráticos dependerá su prevalencia. Sin participación ciudadana activa las instituciones de la transparencia y el acceso a la información tenderán a ofrecer resultados pobres.

Es intención de este texto aproximarse a la demanda agregada que, desde los gobernados, se dirige hacia los instrumentos encargados de velar por los derechos de acceso a la información y la transparencia. El ejercicio se centra en la Ciudad de México por la importancia que la capital política despierta para el conjunto del país y porque los datos con los que se cuenta son más abundantes y se hallan mejor sistematizados. La tesis de partida advierte que si bien es cierto que la oferta de leyes y organizaciones públicas relacionadas con el derecho a la información se ha expandido considerablemente, también lo es que las personas, sea de manera individual o colectiva, no han logrado apropiarse simétricamente de los beneficios que derivan de tal prerrogativa constitucional; es decir, que el acceso a la información sigue siendo desigual para la ciudadanía. En consecuencia se observa una participación ciudadana poco constante, débilmente articulada y, por lo general, desinteresada a la hora de vigilar el ejercicio de sus derechos.

El presente trabajo pretende explorar el contexto, perfiles y características que determinan la participación ciudadana en este tema. Para acercarse a la demanda de instituciones las rutas a elegir pueden ser varias y logran complementarse entre sí. De un lado las encuestas de valores, celebradas regularmente, proporcionan un insumo interesante; por el otro, los perfiles de los usuarios, los temas y las autoridades solicitadas a partir de los canales previstos para el acceso a la información aportan también discernimiento pertinente. Como lo demuestra el último reporte de Latinobarómetro (2011), el tema de la transparencia se ha colocado entre las principales demandas de los mexicanos. Al tiempo que esto ocurre, las solicitudes de información crecen año con año y la exigencia de cuentas hacia las autoridades se robustece.

Claramente el país se halla en una suerte de transición entre una cultura todavía autoritaria y otra de emergencia democrática que aún guarda distancia con respecto a su conclusión. Ésta es otra razón relevante para insistir en la necesidad de analizar, con mayor detenimiento, el lado de la demanda de instituciones y no sólo sobre la oferta. El futuro de nuestra democracia dependerá de la primera tanto como la calidad y la eficiencia de los gobiernos.

Para el desarrollo del presente estudio, en un primer tiempo, se presenta el marco conceptual y la teoría democrática desde la cual se analiza la participación ciudadana y su relación con el derecho a la información; más adelante se exploran las características generales de aquellos sujetos que configuran la demanda agregada de referencia; en un tercer apartado se valoran los perfiles de los solicitantes de información en el Distrito Federal, así como los temas que despiertan mayor interés; y, finalmente, se analizan algunos de los elementos de la oferta de instituciones que proveen y garantizan el acceso a la información en el Distrito Federal.

MARCO CONCEPTUAL

Espacio público, ciudadanía y acceso a la información

La vigencia de un régimen democrático depende de la puntual existencia de una serie de procedimientos, valores, prácticas y principios legales entre los que se encuentran el acceso a la información, la transparencia y la participación ciudadana.¹ Los tres ejes que atraviesan el interés del presente texto se articulan junto con otros varios, a la hora de discernir cuándo se está (o no) frente a una democracia. La consolidación de un arreglo político y societal que aspire a ser adjetivado como democrático depende, en gran medida, de la calidad que a su vez ostente la institución ciudadana cuyo contenido fundamental son los derechos y las obligaciones de la persona. Hoy en día no es posible hablar de democracia sin hacerlo al mismo tiempo de ciudadanía, ni aproximarse

a tal institución sin considerar los derechos y obligaciones que la integran. La ciudadanía es la institución más importante de todas las que configuran al régimen democrático y por tanto se esperaría que los demás arreglos se armonizaran para fortalecerla. Una democracia consolidada tenderá, pues, a contener instituciones ciudadanas poseedoras de una fuerte intensidad.

Parafraseando a Larry Diamond (2005), sólo si el ciudadano se asume libre para informarse, organizarse y demandar, sólo si puede expresar sus diversos intereses y valores, sólo si los medios de comunicación son capaces de reflejarlos, de investigar y de exponer los respectivos puntos de vista, sólo si las decisiones administrativas y políticas se someten al escrutinio de la sociedad –todo ello sin ningún temor, ni a cambio de favores o concesiones ilegítimas–, es que la democracia puede construir un enérgico espacio público plural que asegure su permanencia. La posibilidad de estar bien informado es la piedra de toque para el ejercicio razonable y razonado de la libertad ciudadana a la que hace referencia Diamond. En sentido inverso, si la información que debería ser pública se oculta, es manipulada o se distribuye asimétricamente, serán unos cuantos quienes tendrán la oportunidad de organizarse efectivamente, los menos lograrán éxito en sus demandas, unos cuantos participarán en el debate público y un grupo aún más selecto terminará tomando las decisiones que afectan a todos.

El espacio público, entendido en términos del académico Mauricio Merino (2006), debe ser “un lugar abierto, sin cerrojos, al que cualquiera puede entrar libremente, cual si fueran parques o calles”. Ha de construirse de tal modo que los ciudadanos puedan conocer, sin demasiado esfuerzo, lo que ahí dentro ocurre; lo público, así definido, sería la antítesis de lo oculto, lo prohibido, lo secreto, lo privado o lo íntimo. Por este elemento esencial de su naturaleza, lo público está llamado a ser transparente; lo público debe ser amplio y abierto y todo lo que ahí ocurra ha de ser *publicitable*.

El acceso a la información debe ser visto como el momento primero de la participación política. No es lugar común decir que la información es poder, al menos cuando se hace referencia a que otorga el poder de conducir correctamente la vida propia. El derecho a la información es la llave que echa a andar el resto de la relojería ciudadana: si las personas cuentan con información de lo que ocurre en el espacio público pueden entonces participar en la construcción y consolidación del régimen democrático.

Una vez que son derrumbadas las barreras que impiden el ingreso al espacio público –incluidos los límites a la información–, la persona investida de ciudadano comienza a ser incluida dentro de esa zona común produciéndose las condiciones para que participe políticamente con mayor confianza; con la sensación de seguridad que sólo tiene aquel individuo que posee un conocimiento cierto de las cosas, las circunstancias y las consecuencias. En sentido inverso, cuando la información pública se esconde o distribuye de manera desigual se genera entre los individuos un sentimiento justificado de incertidumbre y luego de desconfianza hacia esa zona que supuestamente es compartida. Sin transparencia ni acceso a la información la persona tiende a excluirse de participar o lo hace lastrada por el escepticismo y el temor de salir mal librada. De regreso sobre la vinculación entre derechos, ciudadanía y democracia puede afirmarse que, sin derecho a la información, la ciudadanía se enfrenta a un espacio público inaccesible y por tanto a una democracia que disminuye y expulsa a sus gobernados por su falta de transparencia.

La participación ciudadana comienza a edificarse cuando el sujeto de derechos toma conciencia de su necesidad para estar bien informado y por tanto exige cuentas ciertas sobre lo que ocurre fuera de su zona de intimidad; luego avanza cuando la persona se dota de elementos que le apoyan para su discernimiento, cuando elabora una crítica personal y razona con otros sobre la comunidad que todos comparten. El tramo siguiente de la participación ocurre cuando el ciudadano se otorga a sí mismo el derecho a exigir lo que le corresponde, cuando se acepta a sí mismo como una voz capaz de influir en el entorno social y político al que pertenece. La participación halla su expresión más acabada cuando el ciudadano se vuelve observante y respetuoso de sus obligaciones ciudadanas, así como de las leyes que les definen.

En esta hebra de ideas la participación política debe ser entendida como una obligación y no como una prerrogativa de la democracia. “Cuando la persona paga sus impuestos y respeta la ley, cuando el individuo asume responsabilidades frente a su comunidad, lo que en realidad está haciendo es participar, con su propia voluntad, en el buen funcionamiento del régimen de libertades.”² (2007)

Pocas tragedias son más desafortunadas para la permanencia de un régimen democrático que una población desinteresada en los asuntos públicos. Tal circunstancia conduce a que la administración de los temas que merecerían el interés general permanezcan en las manos de una reducida clase gobernante.

Sería un error suponer que la intensidad en la participación ciudadana depende sólo de los valores y prácticas democráticas de las personas que ostentan la calidad ciudadana. En la demanda para participar políticamente influye, de manera determinante, la oferta de canales institucionales abiertos para que el ciudadano se involucre en los asuntos públicos. Por ejemplo, con respecto al tema que ocupa el interés de estas páginas, puede afirmarse que la demanda de información pública estará fuertemente influida por las instituciones que provean de este bien, así como por los órganos garantes y de control que aseguren su acceso pleno.

Bien advierte el economista Albert O. Hirschman en su texto *Salida, voz y lealtad* (1970) que las personas sostienen lealtad frente a las organizaciones con las que interactúan, siempre y cuando éstas asuman que su propia voz es escuchada y tomada en cuenta. Cuando la participación es menospreciada o ignorada el sujeto tenderá a abandonar el intercambio que mantenía con esa compleja trama de instituciones. En el mismo hilo de reflexión, la participación política (y las obligaciones que la acompañan) se producirá sólo si se percibe que con ella el espacio público puede realmente transformarse; de lo contrario, el individuo decepcionado preferirá replegarse en su propia intimidad o, como dijera Voltaire, cual Cándido concurrirá a cultivar su propio jardín.

El planteamiento anterior revela, a su vez, un rasgo interesante con respecto al desarrollo del derecho a la información: en una democracia no basta con estar informado, porque el sujeto aspira a transformar la información obtenida en un cambio puntual de los hechos o los asuntos que no satisfacen. A mayor oportunidad de influir en el espacio público la persona terminará necesitando mayor volumen de información. En otras palabras, será ociosa aquella información pública que no sirve luego para exigir cuentas, sancionar responsables y reformar tanto las instituciones como las relaciones que se asumen como inadecuadas.

El politólogo Guillermo O'Donnell (1998) define en sus propios términos la relación que se establece entre la demanda y la oferta de información-exigencia de cuentas sobre los asuntos públicos. De un lado refiere a la relación vertical que se establece entre la sociedad y las autoridades dentro de la cual pueden incluirse los mecanismos de participación antes mencionados: interés por estar convenientemente informado, capacidad de organización, presión social, exigencia de cuentas y confianza en que la autoridad es capaz de brindar el bien público demandado.

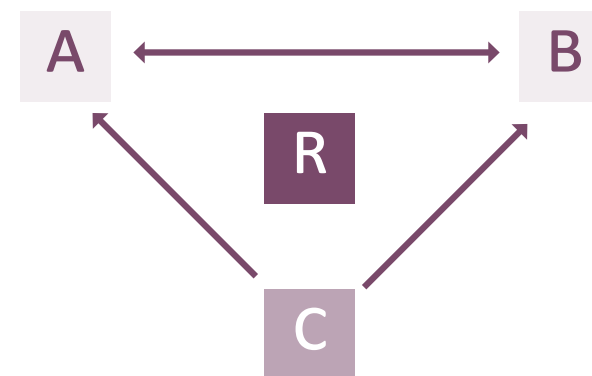
Este eje vertical articularía la demanda proveniente de la ciudadanía, la cual termina desembocando sobre las instituciones y organizaciones responsables de proveer la oferta. Por otra parte, O'Donnell habla del control horizontal que en las democracias suele edificarse dentro del Estado a partir del ya clásico sistema mecánico de los pesos y contrapesos que aseguran la vigilancia y el control de los actores públicos para que éstos provean del bien deseado a la ciudadanía, aun si ésta no participa directamente durante el proceso.

De acuerdo con los académicos Mauricio Merino, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (2010):

[...] mientras más robustas sean las redes de vigilancia, tanto horizontal como vertical, habrá mayor exigencia para favorecer la inspección pública, para responder por el ejercicio de autoridad y para controlar y sancionar las conductas que exceden los límites de la ley.

Un modelo que ayuda a explicar tales relaciones de control y vigilancia, tanto horizontales como verticales, es el que los investigadores Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos (2010) reformularon a partir del texto académico de Mark Philip *Delimiting democratic accountability* (2009).

Esquemáticamente, mientras el actor "A" está obligado a proveer información y justificación sobre sus decisiones, el actor "B" tiene la encomienda formal y profesional de supervisar el buen cumplimiento del primero. Un tercer actor, "C", que representaría al conjunto de la ciudadanía, agrega la demanda vertical hacia "A" y "B" a propósito de un bien público (información y justificación), aquí denominado con la letra "R".



Cejudo y Ríos (2010) identifican cuatro procesos necesarios para la provisión de información y la rendición de cuentas: 1) generación, organización y conservación de información sobre las decisiones gubernamentales; 2) acciones para que tal proceso sea público y accesible; 3) evaluación de los actores (A) y los órganos de control (B) y; 4) articulación de un marco normativo y de la estructura institucional que garantice la asignación de responsabilidades, así como la efectiva implementación de sanciones y recompensas.

Con respecto a la relación entre “C” y los otros dos actores (“A” y “B”), aquí se añaden cuatro procedimientos relacionados con la demanda: 1) interés por estar convenientemente informado; 2) capacidad de organización; 3) exigencia de cuentas; y 4) confianza en que la autoridad es capaz de brindar el bien público buscado (o bien capacidad para reformar las instituciones hasta que tal objetivo pueda alcanzarse).

Es punto de vista del autor que la mayor parte de la literatura académica y las agendas de investigación se han centrado en el lado de la oferta (A y B) y que son pocos los estudios celebrados a propósito de la demanda (C), es decir, en la participación ciudadana. Tal como se anunció previamente, en este texto se dará prioridad a la relación vertical que se establece entre “C” y los otros dos actores “A” y “B”, para luego completar las reflexiones a partir de la observación del conjunto que incluye a todas las partes. En el próximo apartado se harán explícitos algunos de los rasgos más evidentes de la ciudadanía que participa en la demanda agregada de información y rendición de cuentas.

CARACTERÍSTICAS DE LOS SUJETOS QUE CONFIGURAN LA DEMANDA AGREGADA DE INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En este segmento se pretende revisar la valoración que los ciudadanos mexicanos hacen con respecto a la democracia en su país para luego apreciar el interés que muestran con respecto al hecho de estar convenientemente informados, la inversión realizada para organizarse y exigir cuentas, así como la confianza que poseen a propósito de la autoridad y su capacidad para ofertar bienes públicos. A partir de esta exploración podrán comprenderse mejor las fallas subsistentes en la relación que hoy prevalece entre la ciudadanía “C” y los otros actores “A” y “B”, definidos en el modelo de Philip Mark (2009).

No sobra hacer aquí explícitas las limitaciones derivadas del uso de las encuestas de valores a la hora de tratar de describir la demanda agregada de instituciones. Los dos instrumentos utilizados para este estudio —el Latinobarómetro 2011 y la ENCUP

2008– son instrumentos de medición nacional y por tanto no ofrecen matices ni precisiones que serían pertinentes a la hora de estudiar el comportamiento ciudadano en la Ciudad de México. Sin embargo, al no contar con otra medición mejor para los propósitos de este estudio, resulta pertinente utilizarlos.

A partir del análisis que arrojan estas dos encuestas de valores se constató que entre un amplio sector de la sociedad mexicana, incluidos los habitantes de la ciudad capital, subsiste un ánimo apático con respecto a la participación ciudadana en los asuntos públicos y, eventualmente, un margen considerable de tolerancia hacia el autoritarismo.

Más de la mitad (54%) de los mexicanos se consideran poco o nada satisfechos con la democracia y sólo el 48% acepta concederle este adjetivo al régimen político mexicano. Esta insatisfacción coexiste con expresiones anti-democráticas: 36% de la población asume que da lo mismo un gobierno autoritario que otro de corte democrático, y 14% expresa abiertamente deseos de ser gobernado por uno del segundo tipo. (De acuerdo con el Latinobarómetro 2011, en América Latina sólo en Guatemala se encontró una mayor aceptación hacia los valores autoritarios.)

Este mismo estudio refleja que el 47% de los mexicanos estarían dispuestos a apoyar un gobierno militar si las condiciones así lo justificaran. En este tema México quedó situado en la parte más baja de la tabla ocupando el lugar número 16 entre los 18 países evaluados; únicamente Paraguay y Guatemala muestran mayor propensión hacia los regímenes militares.

PROPENSIÓN HACIA EL AUTORITARISMO				
POCO O NADA SATISFECHO CON LA DEMOCRACIA ^[3]	MÉXICO NO ES UN PAÍS DEMOCRÁTICO ^[4]	DA LO MISMO LA DEMOCRACIA QUE AUTORITARISMO ^[5]	PREFERENCIA POR UN SISTEMA AUTORITARIO ^[6]	ACEPTACIÓN DE UN GOBIERNO MILITAR BAJO CONDICIONES QUE LO JUSTIFIQUEN ^[7]
54%	52%	36%	14%	47%

Un porcentaje elevado de la población mexicana (64%) afirma tener poco o ningún interés por los asuntos políticos. Mientras un 27% prefiere escuchar –sin involucrarse– en una conversación sobre política, el 21% opta de plano por no prestar atención si el tema comienza a ser abordado. (Estos valores se hallan un

10% por debajo de la media internacional.) Sólo el 8% ha asistido a una manifestación política, dato que en promedio suele duplicarse en el extranjero. Con respecto al derecho de petición, únicamente el 6% ha firmado o recolectado firmas para una carta dirigida a las autoridades. (El promedio mundial es de 23%.)

APATÍA CIUDADANA			
POCO O NINGÚN INTERÉS EN LA POLÍTICA ^[8]	NO PARTICIPA EN DISCUSIONES SOBRE POLÍTICA ^[9]	ASISTE A MANIFESTACIONES ^[10]	FIRMA O RECOLECTA DE FIRMAS PARA UNA PETICIÓN ^[11]
64%	48%	8%	6%

La desconfianza interpersonal es grande: 80% de la población afirma que de no cuidarse uno mismo, la gente tenderá a aprovecharse. Lo mismo ocurre en la relación entre ciudadanos y autoridades: según el Latinobarómetro, México ocupa el lugar 15 de 18 países con respecto a los niveles de desconfianza hacia el gobierno. Frente a la pregunta sobre si el Estado gobierna para todo el pueblo, 76% responde negativamente. Sólo se encuentran por debajo en la tabla Guatemala, Honduras y República Dominicana.

Únicamente el 37% de los mexicanos afirman que el Estado les ha beneficiado en algo, una cifra que contrasta con las reflejadas en países como Uruguay (72%) o Panamá (63%). En promedio, alrededor del 63% no cree que el Estado sea capaz de resolver problemas tales como la delincuencia, el narcotráfico o la pobreza. De su lado, según la ENCUP 2008, el 49% afirma que los diputados y senadores están comprometidos sólo con sus intereses personales.

DESCONFIANZA CIUDADANA				
DESCONFIANZA ENTRE PERSONAS ^[12]	NO SE GOBIERNA PARA TODO EL PUEBLO ^[13]	LEGISLADORES SÓLO SE INTERESAN POR SUS PROPIOS ASUNTOS ^[14]	EL ESTADO NO ME HA BENEFICIADO ^[15]	EL ESTADO NO ES CAPAZ DE RESOLVER NARCOTRÁFICO, DELINCUENCIA, POBREZA ^[16]
80%	76%	49%	63%	63%

Frente a la pregunta ¿qué le hace falta a la democracia en su país?, el 55% reclama resolver los problemas de corrupción y el 36% afirma que hace falta mayor transparencia. Se trata de las demandas principales recogidas en México por el Latinobarómetro.¹⁷

**PREOCUPACIÓN POR LA TRANSPARENCIA
¿QUÉ LE HACE FALTA A LA DEMOCRACIA MEXICANA?¹⁸**

DISMINUIR LA CORRUPCIÓN	MÁS TRANSPARENCIA
55%	36%

Los datos dispuestos en este apartado no son alentadores. Si la calidad de la relación entre gobernante y el gobernado dependiera sólo de los controles verticales, la prevalencia del sistema democrático mexicano podría estar en riesgo. Sobresale el extenso sector de la población que mira con indiferencia una eventual regresión autoritaria en México, lo mismo que el abierto desinterés por los asuntos públicos o los bajos niveles de organización. Sin embargo, tal como la teoría lo prevé, estas actitudes pueden estar determinadas por la falta de confianza que sostiene la población hacia la capacidad (voluntad) que las autoridades poseen para resolver los problemas más graves del espacio público y también con la desconfianza que la ciudadanía mantiene hacia sí misma con respecto a su capacidad para exigir cuentas y hacer que las cosas cambien.

Antes se dijo que el acceso a la información es el momento primero de la participación ciudadana. Esta afirmación, también teórica, tendría que ser analizada a la luz de los resultados arrojados por el Latinobarómetro 2011, el cual señala como las dos principales demandas hacia la democracia mexicana “disminuir la corrupción” y “crecer la transparencia”.

Una vez expuestos los valores generales de la población mexicana a propósito de la democracia y sus consecuencias en materia de derechos y obligaciones de la persona, para los propósitos de este estudio tiene sentido concentrar la mirada en el segmento de la ciudadanía que ha optado por hacer uso del acceso a la información pública, concretamente en la Ciudad de México: ¿qué perfiles sociodemográficos caracterizan a esta población?, ¿cuáles son los temas que más interés despiertan?, ¿cuáles son las autoridades interpeladas?

PERFILES DE LOS USUARIOS, TEMAS DE INTERÉS Y AUTORIDADES QUE SON OBJETO DE LA DEMANDA DE INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL

Con el objeto de encontrar mejores elementos para el tema de la demanda ciudadana analizada, en este apartado se explora el perfil de los solicitantes que aparece en el documento del *Quinto informe de actividades y resultados, 2010* del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Posteriormente, a partir de la misma información, se observan los temas que han despertado interés, así como las autoridades que con mayor frecuencia son interpeladas por la demanda ciudadana en esta misma ciudad. Sirve para contrastar tal información los datos agregados que proporciona el IFAI en sus respectivos informes.

Perfil de los usuarios

Para conocer a los usuarios del acceso a la información, en este apartado se hace un breve análisis de las características sociodemográficas a pro-

pósito de las personas que solicitan información a través de las vías definidas por el marco institucional; tales características son la edad, la ocupación, el nivel escolar y el sexo.

Edad

Los solicitantes intensivos de información oscilan entre las edades de 20 a 50 años. No sorprende el dato si se asume que la pirámide de la población adulta mexicana es hoy más amplia en este segmento etéreo.¹⁹ Se observa una reducción significativa de usuarios cuya edad rebasa los 60 años a partir de la posibilidad de que tales solicitantes se vean inhibidos en el ejercicio de su derecho a la información por una eventual distancia con el uso de la computadora, lo cual les dificultaría el acceso al sistema InfoMex, lugar donde se capturan actualmente más del 80% de las solicitudes.

EDAD DE LOS SOLICITANTES DE INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL								
GRUPOS DE EDAD	2007		2008		2009		2010	
	SOLICITUDES	%	SOLICITUDES	%	SOLICITUDES	%	SOLICITUDES	%
Hasta 19 años	14	2.4	15	1.8	159	3.1	160	2.6
20 - 29 años	147	24.9	132	15.8	1 676	33.2	1 801	29.7
30 - 39 años	167	28.3	157	18.8	1 400	27.7	1 816	29.9
40 - 49 años	140	23.7	185	22.1	986	19.5	1 218	20.1
50 - 59 años	69	11.7	142	17.0	555	11.0	722	11.9
60 - 69 años	40	6.8	55	6.6	224	4.4	293	4.8
70 o más años	14	2.4	150	17.9	49	1.0	62	1.0
Total	591	1	836	1	5 049	1	6 072	1

Fuente: *Quinto informe de actividades y resultados, 2010*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2011.

Ocupación

Tener un lugar similar en la intensidad de su demanda quienes se dedican a la academia o son estudiantes y quienes se registran como empleados u obreros. En ambos casos el porcentaje promedio del total de solicitudes durante el periodo analizado (2007–2010) es de 27.7%. Llama la atención el crecimiento de la categoría “empleados/obrerros”; ésta pasó de representar el 9.9% en 2007 para alcanzar 21.1% en 2010. En tercer lugar se ubicarían los servidores

públicos con un promedio durante el mismo periodo de 8.7% sobre el total de solicitudes.

Un fenómeno que despierta interés es el comportamiento de los medios de comunicación. Mientras que durante el primer año de vigencia de la ley local en materia de transparencia y acceso a la información en el Distrito Federal las solicitudes de tales entidades llegaron a significar más del 24% del total (colocándose por encima de todas las categorías ocupacionales), tres años después los medios de comunicación representaron sólo el 3.4% de dichas solicitudes. Podría inferirse una pérdida vertiginosa del interés entre los periodistas por recorrer las vías institucionales para acceder a la información gubernamental.

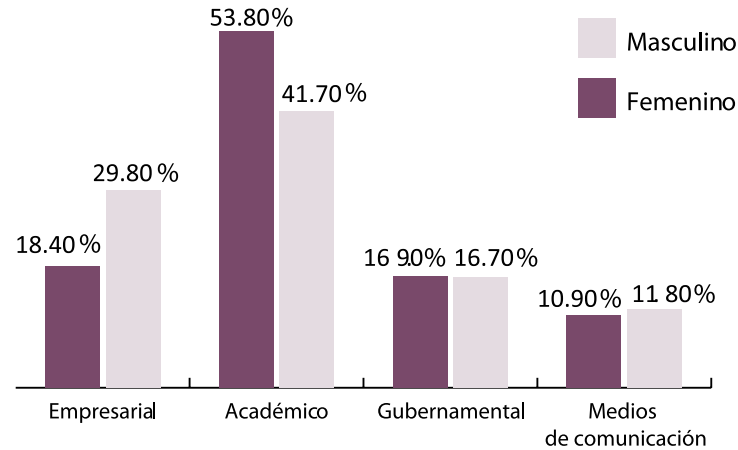
OCUPACIÓN DE LOS SOLICITANTES DE INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL								
OCUPACIÓN DEL SOLICITANTE	2007		2008		2009		2010	
	SOLICITUDES	%	SOLICITUDES	%	SOLICITUDES	%	SOLICITUDES	%
Empresario	49	3.3	40	1.6	503	6.4	394	6.3
Medios de comunicación	364	24.3	355	14.5	314	4.0	213	3.4
Comerciante	66	4.4	130	5.3	540	6.8	480	7.7
Servidor Público	139	9.3	58	2.4	928	11.8	715	11.4
ONG	64	4.3	103	4.2	191	2.4	194	3.1
Académico/Estudiante	238	15.9	257	10.5	2 380	30.2	1 781	28.5
Empleado/Obrero	149	9.9	897	36.7	1 512	19.2	1 316	21.1
Asociación Política	21	1.4	32	1.3	83	1.1	74	1.2
Hogar	14	0.9	59	2.4	330	4.2	225	3.6
Otro	397	26.4	515	21.1	1 112	14.1	855	13.7
Total	1 501	100.0	2 446	100.0	7 893	100.0	6 247	100.0

Fuente: *Quinto informe de actividades y resultados, 2010*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2011.

Un actor que sobresale por su pobre ejercicio de solicitudes son las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Durante los cuatro años analizados tales organizaciones se encuentran, en promedio, detrás del 3.5% de las solicitudes. Tampoco los empresarios sobresalen por su actuación, este segmento sólo representa el 4.4% del total, en promedio, durante el periodo valorado.

Los resultados a nivel federal muestran tendencias similares, aunque en este caso los porcentajes de solicitud provenientes tanto del sector empresarial como de los medios de comunicación tienden a crecer.

OCUPACIÓN DE LOS SOLICITANTES DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO FEDERAL



Fuente: <<http://www.ifai.org.mx>>.

Nivel escolar

En el Distrito Federal, la gran mayoría de las solicitudes provienen de ciudadanos que cuentan con una licenciatura. Este segmento de la población se halla detrás del 60% o más de las solicitudes presentadas. En segundo lugar, se encuentran aquellas personas que poseen educación media superior y luego quienes cuentan con estudios de posgrado.

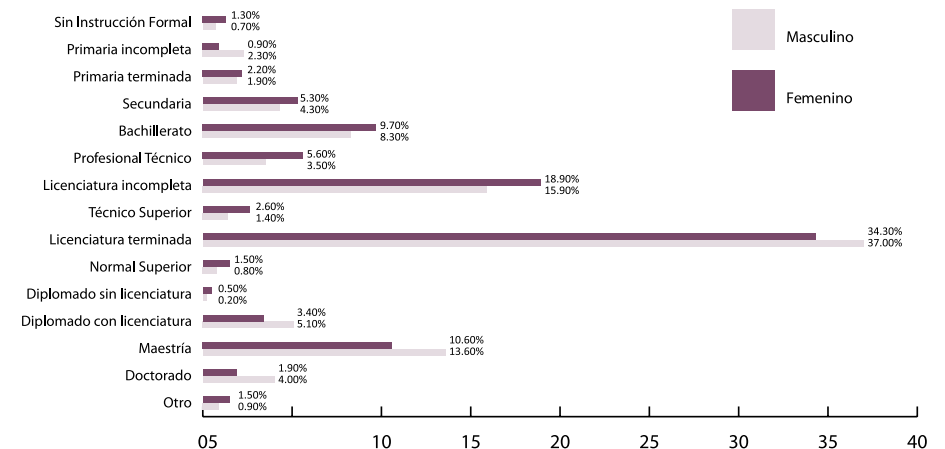
En la tabla siguiente se hace explícito que, a pesar de representar un porcentaje mayor de la población capitalina, aquellas personas que sólo alcanzaron a cursar la educación básica o de plano no cuentan con estudios, son quienes menos solicitudes reportan. Es evidente que el nivel educativo importa a la hora de ejercer el derecho y el acceso a la información. De nuevo, como en el caso de los adultos con mayor edad, cabe intuir que el conocimiento y frecuencia con que se usa la computadora podría estar influyendo en este comportamiento.

NIVEL ESCOLAR DEL SOLICITANTE	2007		2008		2009		2010	
	SOLICITUDES	%	SOLICITUDES	%	SOLICITUDES	%	SOLICITUDES	%
Sin estudios	7	0.8	2	0.2	24	0.5	33	0.5
Primaria	78	9.5	46	4.6	98	1.9	154	2.4
Secundaria	61	7.4	107	10.8	371	7.1	416	6.5
Bachillerato o carrera técnica	122	14.8	191	19.3	919	17.5	1 153	18.0
Licenciatura	503	61.0	607	61.3	3 187	60.9	3 903	60.8
Maestría o doctorado	54	6.5	38	3.8	638	12.2	762	11.9
Total	825	100.0	991	100.0	5 237	100.0	6 421	100.0

Fuente: *Quinto informe de actividades y resultados, 2010*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2011.

Los resultados anteriores se ven reforzados si se comparan con los ofrecidos por el IFAI. También a nivel federal, son solicitantes más activas aquellas personas que poseen licenciatura; sin embargo, en este otro nivel de gobierno las personas que han hecho estudios de posgrado superan a quienes sólo cuentan con estudios de educación media superior.

NIVEL ESCOLAR DE LOS SOLICITANTES DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO FEDERAL



Fuente: <<http://www.ifai.org.mx>>.

Sexo

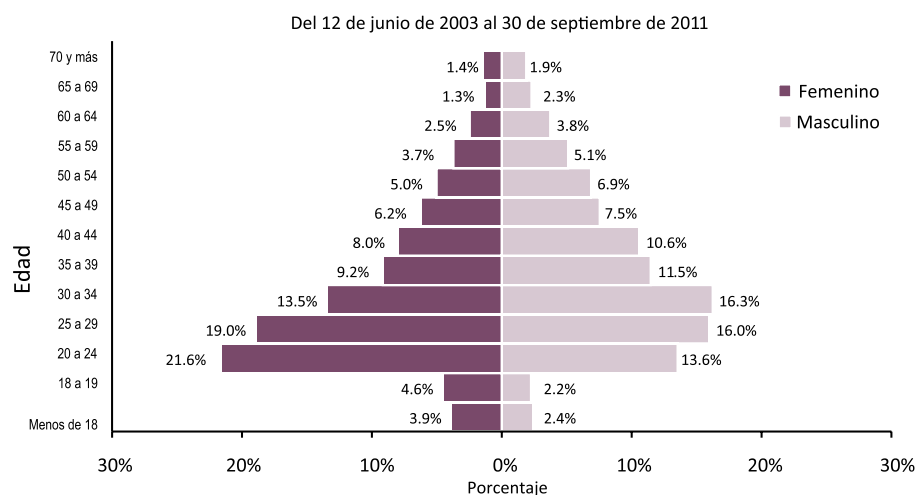
La diferencia entre hombres y mujeres a la hora de presentar solicitudes de información tiene un margen de poco menos de 10 puntos de diferencia. Mientras el 44.6% de las solicitudes presentadas en el Distrito Federal entre 2008 y 2010 provino de representantes del sexo femenino, el 55.4% de los solicitantes fueron varones. Excepcionalmente, en el año 2009 fueron más mujeres que hombres quienes estuvieron detrás de una solicitud de información.

CLASIFICACIÓN POR SEXO DE LOS SOLICITANTES DE INFORMACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL						
SEXO	2008	%	2009	%	2010	%
Mujeres	306	37.8	393	58.8	271	37.2
Hombres	503	62.2	275	41.2	457	62.8
Total de solicitantes que proporcionaron género	809	100.0	668	100.0	728	100.0

Fuente: *Quinto informe de actividades y resultados, 2010*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2011.

Si los datos anteriores se comparan con los reportados por el IFAI entre los años 2003 y 2011, se observará que el comportamiento, cuando se toma como variable el género, es similar entre los ámbitos federal y local.

CLASIFICACIÓN POR SEXO DE LOS SOLICITANTES DE INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO FEDERAL



Fuente: <<http://www.ifai.org.mx>>.

Temas que despiertan interés y autoridades interpeladas

Las oficinas que dependen directamente del jefe de gobierno reciben, en promedio, el 32% de las solicitudes de información. En segundo lugar se encuentran las delegaciones políticas, las cuales concentran alrededor del 30% de las consultas. En tercer lugar se hallan los órganos desconcentrados y paraestatales, los cuales reúnen alrededor del 20%. No debe sorprender que la gran mayoría de las solicitudes de información interpelen al Poder Ejecutivo de la Ciudad de México ya que éste agrupa a 93 de los 147 sujetos obligados contemplados por la ley respectiva. Por el contrario, llama la atención el poco interés que despiertan otros órganos tales como el Poder Judicial (3.1%), el Poder Legislativo (3.9%) o los partidos políticos (3.1%).

NÚMERO DE SOLICITUDES POR DEPENDENCIA RECEPTORA											
ÓRGANO	2006		2007		2008		2009		2010		
	NUM. DE SOLICITUDES	%	NUM. DE SOLICITUDES	%	NUM. DE SOLICITUDES	%	NUM. DE SOLICITUDES	%	NUM. DE SOLICITUDES	%	
EJECUTIVO	Administración Pública Central	2 128	32.1	6 556	34.4	13 044	31.7	27 450	30.0	28 598	33.2
	Desconcentrados y Paraestatales	1 018	15.4	3 758	19.7	7 952	19.3	20 558	22.5	16 934	19.6
	Delegaciones Políticas	1 913	28.9	5 287	27.8	13 120	31.9	28 458	31.1	25 719	29.8
	Total Ejecutivo	5 059	76.4	15 601	81.9	34 116	82.9	76 466	83.6	71 251	82.6
Judicial	443	6.7	785	4.1	1 246	3.0	2 415	2.6	2 675	3.1	
Legislativo	350	5.3	664	3.5	973	2.4	2 529	2.8	3 446	4.0	
Autónomos	769	11.6	1 994	10.5	3 732	9.1	5 992	6.5	6 083	7.1	
Partidos Políticos en el DF	0	0.0	0	0.0	1 097	2.7	4 121	4.5	2 794	3.2	
Total	6 621	100.0	19 044	100.0	41 164	100.0	91 523	100.0	86 249	100.0	

Fuente: *Quinto informe de actividades y resultados, 2010*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2011.

Con respecto al catálogo de temas, el rubro financiero (programación y presupuesto) es el que concita el mayor número de solicitudes, pues refleja una incidencia de 21.9%. Le sigue inmediatamente el rubro denominado "Informes y programas", el cual refleja una incidencia del 21.8%. En

tercer lugar destacan los asuntos denominados como de “relación con la sociedad”, los cuales arrojan como resultado el 16.2% de las solicitudes. Menor relevancia despiertan las consultas relativas a la organización interna y el marco regulatorio cuya frecuencia promedio de solicitudes es de 12.5 y 4.4%, respectivamente. Haciendo la distinción necesaria entre la Administración Central y las delegaciones políticas, éstas últimas tienen como segundo tema más consultado las relaciones con la sociedad y no los temas financieros.

DEPENDENCIAS Y TEMAS DE SOLICITUD									
ÓRGANO		TEMÁTICA DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA (SOLICITUDES)							
		PROGRAMÁTICO, PRESUPUESTAL Y FINANCIERO	REGULATORIO	RELACIÓN CON LA SOCIEDAD	ACTOS DE GOBIERNO	ORGANIZACIÓN INTERNA	INFORMES Y PROGRAMAS	OTROS	TOTAL
EJECUTIVO	Administración Pública Central	5 989	917	5 858	2 884	3 258	6 957	2 735	28 598
	Desconcentrados y Paraestatales	5 464	424	1 614	2 243	1 878	2 357	2 954	16 934
	Delegaciones Políticas	3 816	1 466	5 835	2 964	2 385	7 720	1 533	25 719
	Ejecutivo Total	15 269	2 807	13 307	8 091	7 521	17 034	7 222	71 251
Poder Judicial		329	86	141	1 346	403	192	178	2 675
Legislativo		806	378	149	88	1 014	380	631	3 446
Autónomos		786	516	367	171	1 471	1 095	1 677	6 083
Partidos Políticos		1 757	72	79	239	410	58	179	2 794
Total		18 947	3 859	14 043	9 935	10 819	18 759	9 887	86 249

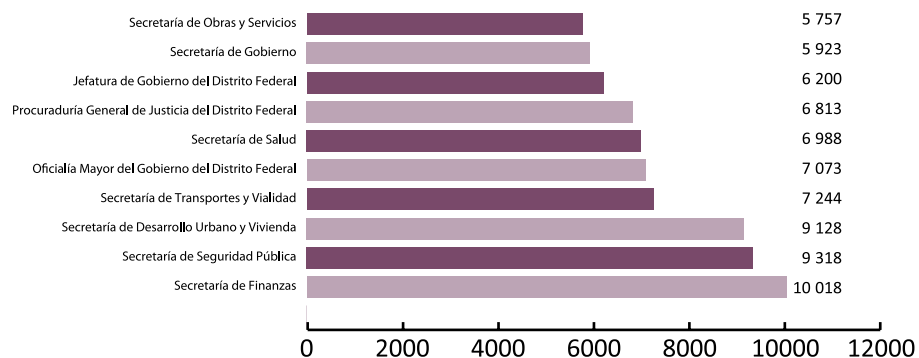
Fuente: *Quinto informe de actividades y resultados, 2010*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2011.

La información procurada por el InfoDF permite saber cuáles son las dependencias, dentro de la Administración Central que provocan mayor demanda de información. Siendo la Secretaría de Finanzas la instancia que recibe un número más grande de solicitudes, queda confirmado el interés por los temas presupuestales y hacendarios antes anotado. En segundo lugar aparece la Secretaría de Seguridad Pública seguida por las secretarías de Desarrollo Urbano, Transportes, Oficialía Mayor y Salud. Esta clasificación permite detectar los temas que, de manera agregada, preocupan mayormente a la ciudadanía. En

el futuro sería recomendable refinar los parámetros de clasificación para obtener una lectura más fina sobre los asuntos que, dentro de estas dependencias, interpelan a la sociedad.

AGREGADO DE SOLICITUDES POR DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA	
CONSULTAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
ENTE	SOLICITUDES
Secretaría de Finanzas	10 018
Secretaría de Seguridad Pública	9 318
Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	9 128
Secretaría de Transportes y Vialidad	7 244
Oficialía Mayor del Gobierno del Distrito Federal	7 073
Secretaría de Salud	6 988
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	6 813
Jefatura de Gobierno del Distrito Federal	6 200
Secretaría de Gobierno	5 923
Secretaría de Obras y Servicios	5 757
Contraloría General del Distrito Federal	5 660
Consejería Jurídica y de Servicios Legales	5 174
Secretaría del Medio Ambiente	5 026
Secretaría de Desarrollo Social	4 325
Policía Auxiliar del Distrito Federal	4 293
Secretaría de Educación del Distrito Federal	2 809
Secretaría de Desarrollo Económico	1 958
Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo	1 946
Secretaría de Cultura	1 940
Secretaría de Protección Civil	1 799
Secretaría de Turismo	1 367
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades	1 124
Policía Bancaria e Industrial	1 120

SOLICITUDES POR DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA



Fuente: <http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_wrapper&Itemid=321>.

En resumen, influye en el perfil de los solicitantes su nivel de estudios (educación media o superior) y refiere también que, a menor escolaridad, se reduce la incidencia de solicitudes de información. No se distingue, por otra parte, una mayor participación entre obreros, empleados, académicos o estudiantes. En cambio, llama la atención la vertiginosa pérdida de interés que los medios de comunicación han sufrido a propósito de los canales institucionales para obtener información. Entre los temas que más interesan a la ciudadanía están las cuestiones financieras, los asuntos de seguridad pública, y las cuestiones relativas al desarrollo urbano y la vivienda. Destaca también de este análisis la abulia ciudadana con respecto a las materias públicas que son responsabilidad de los poderes Legislativo y Judicial en la Ciudad de México. Una vez que han sido explorados los elementos de la demanda, se procederá ahora a revisar las características de la oferta de instituciones y actos de la autoridad.

CARACTERÍSTICAS DE LA OFERTA AGREGADA DE INSTITUCIONES QUE PROVEEN Y GARANTIZAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA

Es hipótesis de este trabajo que no son variables independientes entre sí la capacidad del sujeto que exige información de la capacidad del sujeto que la entrega. La interacción entre los actores “A”, “B” y “C” en el modelo de Mark Philip (2009) termina afectando a cada parte de la ecuación. Con los datos disponibles, en este apartado se observan los cuatro procesos antes referidos: 1) generación, organización y conservación de la información; 2) acciones de publicidad y accesibilidad; 3) evaluación de los actores; y 4) articulación del marco normativo y de la estructura institucional que garantiza la asignación de responsabilidades.

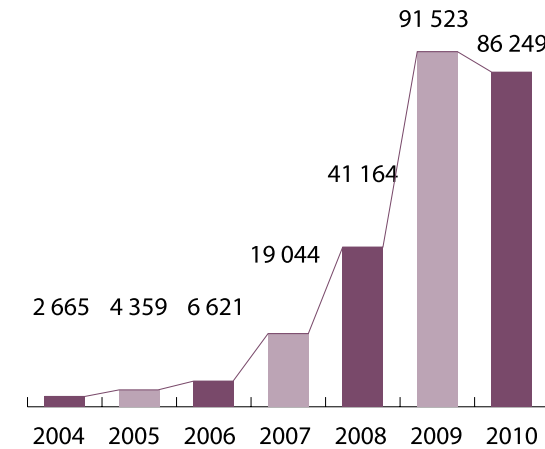
A propósito del comportamiento general de la oferta en todo el país, el investigador Óscar Guerra Ford (2011) advierte que, a juzgar por la distribución de las solicitudes de

información (SIPs) en las distintas entidades federativas, puede valorarse una distribución asimétrica tanto de la transparencia gubernamental como del ejercicio del derecho a estar informado. Más allá de las diversas formas y de la intensidad que tenga la población mexicana para participar públicamente en cada región, puede constatar una vasta heterogeneidad de instituciones, autoridades, leyes y prácticas a lo largo y ancho del territorio nacional. Hoy todavía existen variaciones importantes con respecto al estándar mínimo previsto para estas materias en el Artículo 6º de la Constitución.

Según Guerra Ford (2011), en el año de 2008, de todas las solicitudes de información que se realizaron en el país, 60% se concentraron en sólo cinco entidades federativas: el Distrito Federal recibió el 28.7%, Colima el 13.1%, Querétaro el 8.0%, Jalisco el 7.7% y el Estado de México el 6.1%. Tendrían que realizarse futuras investigaciones para poder corroborar en qué medida la eficiencia de los procedimientos de la oferta antes citados han influido en tal comportamiento. Por lo pronto, a partir de la data disponible en el Distrito Federal, resulta factible aproximarse al tema para valorar el lado de la oferta en esta entidad.

Cabe destacar el incremento de más del 100%, en promedio anual, de las solicitudes de información en el Distrito Federal durante el periodo que va de 2004 a 2010. Basta con mirar la curva expuesta abajo para concluir que, a pesar de un ligerísimo retroceso ocurrido entre 2009 y 2010, la demanda de información crece sostenidamente.

NÚMERO ANUAL DE SOLICITUDES EN EL DISTRITO FEDERAL		
AÑO	NÚMERO DE SOLICITUDES	Δ%
2004	2 665	
2005	4 359	63.6
2006	6 621	51.9
2007	19 044	187.6
2008	41 164	116.2
2009	91 523	122.33
2010	86 249	-5.8



Fuente: *Quinto informe de actividades y resultados, 2010*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2011.

Durante el periodo que va del 2008 al 2010 un número relevante de las SIPs fueron recibidas a través del sistema Infomex: 74.6% en promedio anual,²⁰ y un porcentaje menor se obtuvieron por vía telefónica (13%), correo electrónico (8.1%) y a través de visita personal a la autoridad (3.7%). A propósito de estos datos vale la pena destacar la disminución dramática que han experimentado las vías distintas al sistema Infomex; el teléfono, el correo electrónico y la visita personal parecieran encaminarse a la extinción.

VÍAS UTILIZADAS PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN			
MEDIO	2008 %	2009 %	2010 %
INFOMEX	60.0	74.9	89.1
TEL-INFODF	18.8	17.1	4.7
POR CORREO ELECTRÓNICO	17.5	3.0	4.0
PERSONALMENTE EN LA OIP	3.8	5.1	2.2
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: *Quinto informe de actividades y resultados, 2010*, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2011.

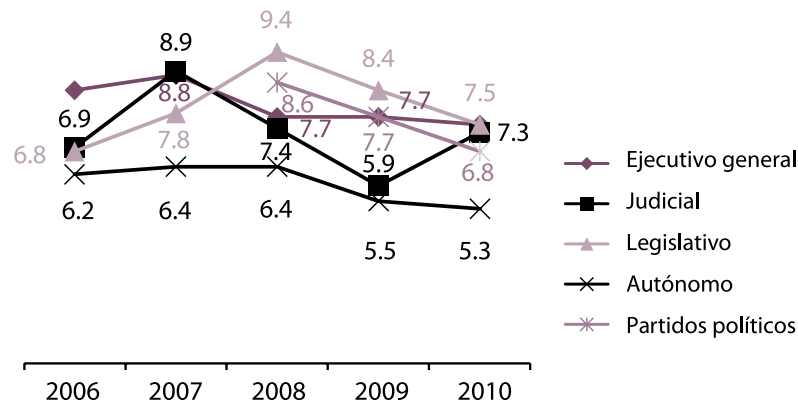
Por otra parte, Infomex resulta ser un sistema que obliga a la autoridad a mantener un archivo ordenado y bien gestionado. También permite asegurar una supervisión conveniente tanto del órgano de control como del órgano ga-

rante con respecto a los tiempos de respuesta, las solicitudes en trámite y las negaciones de acceso a la información. Muy probablemente este sistema sea en parte responsable de la adecuada gestión de los archivos, así como de la confianza producida entre los usuarios a propósito del acceso exitoso a la información.

Con respecto a las acciones emprendidas para dar a conocer el derecho a la información es difícil valorar el impacto, ya que no se cuenta con un ejercicio de observación directa que permita analizar causas y efectos. Sin embargo, puede inferirse que tanto la Administración Central como las delegaciones políticas del Distrito Federal han despertado suficiente interés entre la población, ya que tales instancias reciben una mayor demanda. Una promoción más intensiva de este derecho en su relación con los poderes Judicial y Legislativo, y también con respecto a los órganos autónomos y los partidos políticos, pareciera recomendable.

En este mismo orden de ideas se puede constatar que los tiempos de respuesta de los sujetos obligados con respecto a las SIPs influye sobre la demanda. Aquellos sujetos que exhiben mayor morosidad son coincidentemente los que registran menos solicitudes de información. Al parecer existe una relación directamente proporcional entre la baja demanda de solicitudes y la tortuosidad de los sujetos obligados para poner al servicio de los ciudadanos la información exigida.

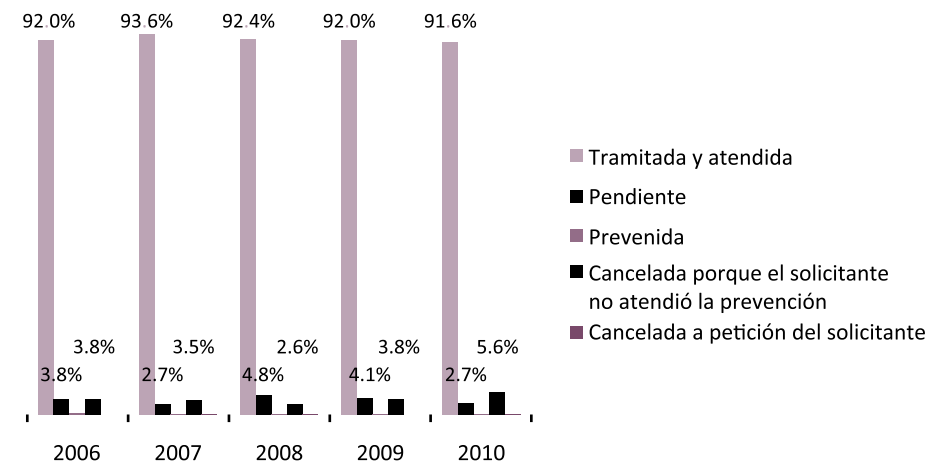
EFICIENCIA EN LA ATENCIÓN DE SOLICITUDES POR DEPENDENCIA



Fuente: Quinto informe de actividades y resultados, 2010, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2011.

Con todo, en el Distrito Federal –entendido como un conjunto unitario– parece haberse construido una oferta de instituciones y leyes en materia de acceso a la información y transparencia que está dando resultados satisfactorios. La cifra de asuntos tramitados y atendidos rebasa, en promedio, desde el año 2006, el 92% de casos exitosos. En cambio, las solicitudes pendientes, prevenidas o canceladas, no logran en promedio siquiera el 5%. Sin ser definitivo, este argumento corrobora una de las hipótesis del presente trabajo: una buena calidad en la oferta potencia la demanda, o dicho en otros términos, el arreglo institucional puesto al servicio del derecho a la información detona la participación ciudadana.

EFICIENCIA ANUAL SOBRE LA ATENCIÓN DE SOLICITUDES EN EL DF



Fuente: Quinto informe de actividades y resultados, 2010, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, 2011.

No es objeto del presente estudio explorar la relación entre el ejercicio del derecho a la información y la exigencia de cuentas por parte de la ciudadanía. Como se advirtiera anteriormente, este tramo del recorrido que hacen los ciudadanos para encontrarse con sus autoridades también impacta sobre las condiciones de la participación: a mayor confianza en que las autoridades van a rendir cuentas creíbles y ciertas, más amplia es la demanda de acceso a la información.

CONCLUSIONES

Aún se requiere de un gran trabajo de investigación para poder comprender a cabalidad las razones, los contextos y los argumentos que definen a la demanda agregada por parte de la ciudadanía a propósito del acceso a la información y la transparencia en la Ciudad de México y el resto del país. Las encuestas de valores que se practican regularmente en México nos muestran una sociedad que todavía se encuentra a caballo entre una cultura autoritaria y otra de corte democrático. Sin embargo, el dato principal derivado de éstas es la insatisfacción que produce el actual régimen político mexicano. No se tiene confianza entre la población sobre la capacidad de la política y del Estado para resolver los problemas más graves del espacio público. Tampoco hay confianza en que la participación ciudadana pueda realmente tener repercusiones ni posibilidades de cambiar el estado de las cosas. De ahí que una suerte de

abulia ciudadana se haya instalado y quepa también el riesgo de una tolerancia amplia hacia la regresión autoritaria.

Con todo, el tema de la transparencia se ha colocado ya entre las preocupaciones más importantes de la sociedad, después del combate a la corrupción y del contexto de creciente inseguridad y delincuencia. Si se asume que se trata de un valor de reciente adquisición en la sociedad mexicana, este avance cultural merece ser subrayado. En términos generales fue confirmada la tesis con que se partió al principio de este trabajo: si bien es cierto que la oferta de leyes y organizaciones públicas relacionadas con el derecho a la información se han expandido considerablemente, también lo es que la ciudadanía no ha logrado apropiarse de los beneficios que derivan de tales prerrogativas democráticas. Todavía se observa una participación ciudadana poco constante, débilmente articulada y, sobre todo, desinteresada en vigilar el ejercicio de sus derechos. Y sin embargo, los cambios en la cultura democrática mexicana no se han detenido. El acceso a la información sería la llave de una transformación societal que comienza brevemente a mirarse en el horizonte.

BIBLIOGRAFÍA

Cejudo, Guillermo y Alejandra Ríos Cázares (2010), “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, en Mauricio Merino Huerta, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Dahl, Robert (1971), *Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven, New Haven University Press.

Diamond, Larry (2005), “Democracy, Development and Good Governance: the Inseparable Links”, *Annual Democracy and Governance Lectura*, Center for Democratic Development, British Council Hall, Accra, Ghana.

ENCUP 2008, Secretaría de Gobernación.

Guerra Ford, Óscar (2011), *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Boston, Harvard University Press.

Latinobarómetro, 2011.

López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2010), “La rendición de cuentas en México; perspectivas y retos”, en Mauricio Merino Huerta, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Merino Huerta, Mauricio (2006), “Los desafíos de una nueva ética pública”, en Mauricio Merino Huerta, *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE-Función Pública.

Merino Huerta, Mauricio, Sergio López Ayllón y Guillermo Cejudo (2010), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

O’Donnell, Guillermo (1998), Human Development, “Human Rights and Democracy”, en Guillermo O’Donnell, Jorge Vargas Cullell y Osvaldo M. Lazzetta, *The Quality of Democracy*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.

_____ (1998), “Horizontal accountability in new democracies”, en *Journal of Democracy*, vol. 9, núm, 3.

Philip, Mark (2009), “Delimiting Democratic Accountability”, *Political Studies*, vol. 57.

Raphael de la Madrid, Ricardo (2006), “Los desafíos de un nuevo modelo de funcionario público”, en Mauricio Merino Huerta, *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE-Función Pública.

Raphael de la Madrid, Ricardo (2007), *Para entender la institución ciudadana*, México, Nostra Ediciones.

Notas

¹ Arend Lijphart (1984) retoma de Robert Dahl (1971) nueve procedimientos que, a su juicio, son los mínimos necesarios para considerar a un sistema político como democrático: 1) libertad para formar y pertenecer a organizaciones sociales; 2) libertad de expresión; 3) derecho al voto; 4) derecho a ser votado; 5) derecho a ser elegible para los cargos de elección popular; 6) libertad para competir por el apoyo de los electores; 7) elecciones libres y justas; 8) fuentes de información alternativas al Estado y; 9) instituciones que hagan gobierno en dependencia de los votos o de otras expresiones de participación ciudadana.

² Raphael de la Madrid, Ricardo (2007), Para entender la institución ciudadana, México, Nostra Ediciones.

³ ENCUP, 2008.

⁴ *Idem.*

⁵ Latinobarómetro, 2011.

⁶ *Idem.*

⁷ *Idem.*

⁸ ENCUP, 2008.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ Latinobarómetro, 2011.

¹⁴ ENCUP, 2008.

¹⁵ Latinobarómetro, 2011.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Cabe destacar que la insatisfacción mayor es con la inseguridad y la delincuencia. En una ronda distinta de preguntas donde no se interroga sobre las carencias de la democracia, el 39% de los entrevistados señalan tales rubros como su principal reclamo.

¹⁸ Latinobarómetro, 2011.

¹⁹ En la tabla que se expone a continuación aparece una anomalía destacable: en el año 2008 crecieron de manera importante las solicitudes de información entre las personas adultas mayores (70 o más), éstas pasaron de 2.4% del total en 2007 a casi 18% en 2008 (posteriormente esta cifra volvió a descender). Si se compara este comportamiento ocurrido en el Distrito Federal con el reflejado a nivel federal, la anomalía se hace aún más evidente. Aunque haría falta proceder a una mejor investigación, probablemente el nivel de solicitudes estuvo ligado al interés por obtener información relativa al programa de apoyo a los adultos mayores que administra el gobierno de la Ciudad de México.

²⁰ El sistema de procesamiento electrónico de solicitudes de información, Infomex, se puso en marcha el 31 de octubre de 2006.

Colección Ensayos para la Transparencia de la Ciudad de México

2007

- 01 **La transparencia y los sujetos no obligados de la rendición de cuentas.** Alberto Aziz Nassif
- 02 **Archivos gubernamentales: un dilema de la transparencia.** José Antonio Ramírez Deleón
- 03 **Transparencia y control ciudadano: comparativo de grandes ciudades.** Irma Eréndira Sandoval

2008

- 04 **¿Por qué transparentar las actividades de cabildo? El caso del Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México.** Alejandra Betanzo de la Rosa
- 05 **Transparencia y procuración de justicia en el Distrito Federal.** Catalina Pérez Correa González y Alejandro Madrazo Lajous
- 06 **Acceso a la información y transparencia política en el Distrito Federal.** Issa Luna Pla
- 07 **El derecho de acceso a la información pública: una herramienta para el ejercicio de los derechos fundamentales.** Paulina Gutiérrez Jiménez
- 08 **Transparencia y medios de comunicación.** Marco A. Morales Barba

2009

- 09 **Hacia una nueva arquitectura de la información pública. Información pública y política social en el Distrito Federal.** Eduardo Bohórquez
- 10 **Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.** Khemvirg Puente
- 11 **Construir obra pública, edificar ciudadanía.** Miguel Ángel Pulido Jiménez
- 12 **Las delegaciones y los servicios públicos: una mirada sobre lo que deberíamos saber.** Darío Ramírez Salazar y Gabriela Morales Martínez

2010

- 13 **Sindicatos y transparencia en la Ciudad de México.** Arturo Alcalde Justiniani
- 14 **Transparencia 2.0 Nuevos medios digitales y acceso a la información pública en el Distrito Federal, oportunidad para el empoderamiento ciudadano.** Octavio Islas y Mauricio Huitrón
- 15 **Transparencia y desarrollo urbano en el Distrito Federal.** Emilio de Jesús Saldaña Hernández

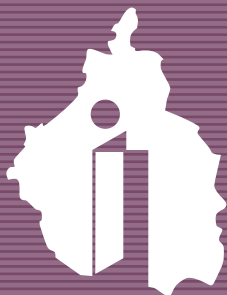
Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

Ensayo 19 Transparencia, acceso a la información y participación social en la Ciudad de México.

Marzo 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 couché de 250 grs. Fuentes tipográficas: Calibri y Myriad. Cuidado de la edición: Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia



infodf

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"

Tel. 5636-4636 (5636INFO) | www.infodf.org.mx | oiip@infodf.org.mx