

2º TRABAJOS GANADORES DEL CONCURSO LATINOAMERICANO DE ENSAYO UNIVERSITARIO (2018)

inai 

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

El acceso a
la información
pública como
herramienta para
el fortalecimiento
de la democracia



**2º TRABAJOS GANADORES DEL
CONCURSO LATINOAMERICANO
DE ENSAYO UNIVERSITARIO (2018)**

inai 

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

El acceso a
la información
pública como
herramienta para
el fortalecimiento
de la democracia





Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530
ISBN: en trámite.

Primera edición digital, febrero de 2020
Digitalizado en México / Digitalized in Mexico

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

DIRECTORIO

PLENO DEL INAI

Francisco Javier Acuña Llamas

Comisionado Presidente

Oscar Mauricio Guerra Ford

Comisionado

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Comisionada

María Patricia Kurczyn Villalobos

Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov

Comisionado

Josefina Román Vergara

Comisionada

Joel Salas Suárez

Comisionado

2.º CONCURSO LATINOAMERICANO DE ENSAYO UNIVERSITARIO (2018)

COMITÉ TÉCNICO

PRESIDENTE

Cristóbal Robles López

Director General de Promoción y Vinculación

INTEGRANTES

Yuri Emiliano Cinta Domínguez

Director General de Capacitación

Joaquín Jaime González Casanova Fernández

Director General de Asuntos Internacionales

SECRETARIO TÉCNICO

Francisco Javier García Blanco

JURADO

Liliana Veloz Márquez

Socorro Apreza Salgado

Sergio González Muñoz

Alejandro González Arreola

Rosa María Pérez Vargas

ÍNDICE

9 Presentación

CATEGORÍA LICENCIATURA

11 PRIMER LUGAR

El acceso a la información como un incentivo para la participación ciudadana juvenil en América Latina

Camila Rodríguez Esquivel

SEGUNDO LUGAR (DESIERTO)

27 TERCER LUGAR

El derecho de acceso a la información y su dualidad democrática en las Américas

César Antonio Fernández Hernández

45 MENCIÓN HONORÍFICA

¿Impacta el acceso a la información en el fortalecimiento democrático? El caso de las auditorías y las elecciones mexicanas de 2018

Omar Espejel

61 MENCIÓN HONORÍFICA

Silenciados

Natalia Ortega Robles

75 MENCIÓN HONORÍFICA

Ciudadanos y gobierno por Latinoamérica

Itzel Reyes Camargo

85 MENCIÓN HONORÍFICA

Democratizando el bienestar:

Análisis de la política social en América Latina

desde una perspectiva de transparencia y rendición de cuentas

Aarón Bermejo Quintero

CATEGORÍA POSGRADO

103 PRIMER LUGAR

Inspirar los derechos con información

Mariana Ramírez Manzano

121 SEGUNDO LUGAR

La revolución de los datos abiertos y
el fortalecimiento de la democracia en América Latina

Dagoberto José Herrera Murillo

147 TERCER LUGAR

La necesidad de la transformación del modelo de comunicación gubernamental mexicano con el uso de las tecnologías para la transparencia, el acceso a la información y la inclusión ciudadana para la participación social

Juan Manuel Ramírez Vázquez

PRESENTACIÓN

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) realizó un llamado a estudiantes de licenciatura y/o posgrado de escuelas públicas y privadas de todo el país para que participaran en el 2.º Concurso Latinoamericano de Ensayo Universitario.

La convocatoria estuvo abierta desde el 23 de abril hasta el 31 de agosto de 2018, con el objetivo de invitar a estudiantes de licenciatura y posgrado de países de Latinoamérica a presentar ensayos donde expliquen o generen propuestas sobre cómo mediante el ejercicio del derecho de acceso a la información es posible fortalecer el régimen democrático en alguno de los siguientes ámbitos: el de la transparencia en los procesos democráticos o el de la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas en temas como migración, desigualdad social, pobreza, desarrollo de los pueblos indígenas, medio ambiente.

Estimado lector, tiene en sus manos textos donde los estudiantes reflexionan sobre cómo el derecho de acceso a la información pública está estructuralmente vinculado al ideal de la democracia y de la república, pues dentro de este ideal, los ciudadanos deben tener la plena libertad de conocer la información de carácter público para poder participar en la toma de decisiones que afectan su presente y futuro. Asimismo, reconocen el papel imprescindible de los instrumentos internacionales en la promoción y protección de este derecho, así como el papel fundamental del acceso a la información pública en los procesos electorales y democráticos, en la gobernabilidad del Estado, en el combate a la corrupción, en la protección y promoción de los derechos humanos, y, en particular, en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

El INAI celebra el esfuerzo realizado por todos los participantes en cada uno de los ensayos presentados, ya que, sin lugar a dudas, dichas actividades contribuyen a incrementar el valor del manejo de información y fortalecen vínculos con el INAI como aliado en el acceso a la misma. Por ello, exhortamos a todos los estudiantes a seguir desarrollando contenido académico utilizando los recursos que ofrece el Instituto.

**Comité Técnico del Segundo Concurso
Latinoamericano de Ensayo Universitario**

**CATEGORÍA LICENCIATURA
PRIMER LUGAR**

El acceso a la información como un incentivo para la
participación ciudadana juvenil en América Latina

Camila Rodríguez Esquivel

El acceso a la información como un incentivo para la participación ciudadana juvenil en América Latina

Camila Rodríguez Esquivel

Resumen

El presente ensayo aborda la participación ciudadana en América Latina, centrándose específicamente en cómo se incorporan los jóvenes en la toma de decisiones. Esta participación tiene índices alarmantemente bajos, debido a una serie de factores importantes, dentro de los cuales está incluido el precario acceso a información de calidad, generando así un problema social de relevancia significativa.

El aumento de una transparencia reactiva, activa y proactiva, la optimización de los métodos para acceder a la información pública y la calidad de esta son un incentivo para que los jóvenes se involucren en los ámbitos público y político. A fin de sostener esa hipótesis, el texto presenta una serie de encuestas que ilustran el problema, así como un estudio de caso, el cual puede traducirse como un experimento natural, y a partir de ahí es posible demostrar las externalidades positivas que el acceso a la información y la transparencia institucional generan en la participación juvenil.

Introducción

Desde la década de 1990 los jóvenes en América Latina han pasado por un proceso de distanciamiento de la política y el entorno público de sus respectivos países. Actualmente un 83 por ciento de la población juvenil¹ tiene muy poco o nulo interés por las decisiones de gobierno, debido principalmente a que existe una carente identificación con las propuestas, una mala aplicación de políticas públicas, pero sobre todo una alarmante falta de confianza en las instituciones públicas y políticas tradicionales. Esto es particularmente preocupante porque América Latina es una región principalmente de jóvenes y al no involucrarse empeñan su futuro.

Ante esta situación de apatía y rechazo surge el cuestionamiento ¿de qué manera es posible despertar interés genuino en los jóvenes por participar en la política? El objetivo de este

ensayo es resolver esa cuestión con base en la hipótesis de que la participación ciudadana de los jóvenes está directamente vinculada con la calidad de la información a la que tienen acceso. Entre mayor apertura y calidad de la información, más posibilidades hay que la juventud actúe, muestre interés, se informe y participe en el ámbito político. El que los jóvenes puedan acceder a información verídica relevante y de calidad implica intrínsecamente que las instituciones y autoridades políticas brinden los datos necesarios, obligándolas a optimizar los recursos que poseen y a trabajar por obtener resultados beneficiosos de todos los programas. Es así como la ciudadanía asegura el buen desempeño de su gobierno y el interés juvenil incrementa al percibir datos útiles por parte de las autoridades. Es necesaria la transparencia activa, la cual implica la publicación constante de información; la transparencia reactiva, refiriéndose a los procesos para acceder a la información y a las herramientas que proporcionan dicho acceso, y por último, pero de suma importancia, la transparencia proactiva, la cual engloba aquellas actividades que incentiven la “identificación, generación, publicación y difusión de información”² externa o adicional a la que por ley las instituciones están obligadas a hacer pública.

Este ensayo está dividido en tres partes. La primera define el concepto de juventud y su participación, explicando la situación de este grupo social en Latinoamérica. La segunda parte trata sobre el acceso a la información, en qué consiste y la problemática existente al momento de solicitar información de interés público pese a las leyes vigentes en América Latina que velan por el cumplimiento del derecho de acceso a la información. Por último, la tercera parte es el caso de Wikipolítica. Es un estudio de caso en México, que permite observar cómo los jóvenes no son naturalmente apáticos, sino que buscan nuevas formas de participar y que el factor de la información juega un papel determinante al momento de involucrarse en esta clase de proyectos.

I. Juventud y participación: ¿divorcio o conciliación?

En 1985, la Asamblea General de las Naciones Unidas definió el concepto de juventud como todas aquellas personas entre 15 y 24 años de edad. Sin embargo, esta definición no es aceptada por todos los países de manera unánime. En la región latinoamericana cada país cuenta con un estándar: en Colombia el Estatuto de Ciudadanía Juvenil define el rango de edad de los jóvenes de 14 a 28 años;³ en México, el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) define a los jóvenes como el grupo de individuos entre la infancia y la adultez comprendiendo este período de 12 a 29 años. Con el propósito de esta investigación el rango de edad utilizado durante el ensayo será el propuesto por el IMJUVE.

América Latina es una región de jóvenes: 30.4 por ciento de la población en Latinoamérica tiene entre 12 y 29 años,⁴ un porcentaje muy amplio al compararlo con 10.9 por ciento de la población europea que es considerada como joven. A este grupo poblacional es posible dividirlo en las siguientes dos categorías: quienes se encuentran en edad no laboral y los que están en edad laboral. Pese a lo que puede pensarse comúnmente, ambos grupos poseen la condición de ciudadanos.⁵ Sin embargo, para que los jóvenes pasen de una participación posible a una participación real el ejercicio de la ciudadanía resulta indispensable. En Latinoamérica

este ejercicio activo es extremadamente bajo por varias razones, entre ellas, las múltiples limitaciones que sufre la juventud: la falta de oportunidades laborales, limitado acceso a la educación, a servicios de salud, discriminación, dificultades para acceder a la información, falta de empatía e identificación con las propuestas políticas y con los mismos políticos, así como una desconfianza general hacia estos y una alarmante tasa de violencia son las más comunes.⁶

Resulta preocupante este último punto ya que, fuera de la violencia estructural o sistemática⁷ en la que vive una gran parte de la juventud latinoamericana, existe un alto índice de violencia de la cual los jóvenes son víctimas frecuentes, pero también participantes activos. En países como Argentina, Brasil, México, Colombia y Guatemala la mortalidad juvenil por homicidio representa un porcentaje considerable de las tasas de mortalidad neta, que en los últimos diez años ha aumentado alarmantemente. El número de homicidios en los cuales los jóvenes han sido las víctimas: ha pasado de nueve a más de 21 en México por cada mil habitantes, mientras que en Guatemala la cifra llega hasta 39.1.⁸ No obstante, este tipo de violencia no es el único al que están expuestos los jóvenes latinoamericanos; de acuerdo con un artículo publicado por El Colegio de México, existen al menos tres entornos dentro de los cuales los jóvenes tienen acercamientos a la violencia, empezando por el hogar, que pese a ser uno de los lugares donde, de acuerdo con los estudios, más seguridad sienten, aunado a que la familia es la institución social en la que más confían,⁹ los jóvenes conocen y tienen contacto con la violencia por primera vez, ya sea de manera oral, física e incluso en algunos casos sexual.¹⁰ Los otros dos espacios son las escuelas y su propio barrio, debido a que una buena parte de los jóvenes vive en zonas de escasos recursos donde las pandillas y bandas suelen ser comunes, por lo que muchas veces los jóvenes se ven orillados a participar activamente, o bien, son víctimas de las prácticas muchas veces delictivas de dichos grupos. Cabe recalcar que, al momento de visitar otras colonias, sufren de segregación y rechazo debido a su condición social, siendo esta otra de las limitaciones con las que deben lidiar los jóvenes y se enfrentan al momento de ejercer su ciudadanía.

Otra limitación importante es la desocupación laboral. Desde 1980 la población económicamente activa (PEA) ha aumentado cerca de 43 por ciento,¹¹ sin embargo, los jóvenes enfrentan un sinnúmero de barreras al momento de buscar trabajo, como rechazo por falta de experiencia o salarios insuficientes para cubrir sus necesidades —pese a que los años de escolaridad en países como México han aumentado recientemente,¹² lo cual podría explicarse con una falta de calidad educativa—, de acuerdo con las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, al menos la mitad de la población entre los 15 y 24 años de edad está económicamente inactiva, solo el 9.51 por ciento de ese total en disponibilidad para trabajar, mientras que el 43.53 por ciento no tiene interés en el mercado laboral y por eso califica como no disponible.¹³ Esta falta de motivación para insertarse en el mercado laboral es un indicador, tanto de la falta de incentivos para trabajar como de la creencia acentuada de que no existe un espacio laboral para los jóvenes. Esta misma creencia caracteriza otro de los limitantes principales, la falta de identificación con la política formal y la desconfianza hacia los políticos y sus propuestas. Los jóvenes carecen de un espacio dentro de la política, y en los casos donde este les es brindado encuentran un ambiente de desconfianza; pese a los intentos de los partidos

e instituciones, la credibilidad que poseen es aún menor entre la juventud.¹⁴ Existe un claro fallo institucional, traducido en una baja participación juvenil en la política formal. Este fallo está estrechamente relacionado, más que con la falta de información pública, con la dificultad para acceder a esta y la baja calidad que posee.

2. Jóvenes y acceso a la información

Resulta pertinente analizar cómo es que el porcentaje¹⁵ de jóvenes que sí accede a información proporcionada por el gobierno logra este objetivo. El medio más utilizado para la obtención de información es a través de internet, en las plataformas y sitios oficiales de las distintas instituciones gubernamentales, seguido por el acudir directamente a las oficinas de gobierno; sin embargo, la diferencia porcentual entre ambas es de 15 puntos,¹⁶ lo cual decanta a las plataformas en línea como el principal medio ocupado por los jóvenes. Lamentablemente no todos los sitios de internet funcionan. Es común que tengan fallas, sean confusos, les falten secciones o que no provean información útil debido a fallos administrativos o del mismo sistema. Lo mismo sucede con la Plataforma Nacional de Transparencia. A pesar de ser un esfuerzo importante por homologar la información y aunque el INAI se ha dado a la tarea de mejorar esta herramienta, las solicitudes se pierden y los formatos no facilitan el acceso.¹⁷ Por eso, pese a que sí es posible acceder a la información proporcionada, el porcentaje de desconfianza hacia esta es bastante alto en casi todas las categorías.

Con base en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del INEGI, el nivel de “muchísima desconfianza” hacia la información gubernamental rebasa el 40 por ciento en casi todas las categorías informativas (exceptuando “desastres naturales”, “apoyo a través de programas sociales”, “servicio público de salud”, “servicio de educación pública” y “niveles de empleo”).¹⁸ Esta desconfianza puede generar un rechazo hacia la información brindada por el gobierno, lo que orilla a los jóvenes a obtener dicha información en fuentes que les resulten más fidedignas, sin importar qué tan veraz sea esa información; desembocando en noticias falsas¹⁹ y la posverdad.²⁰ La cantidad y calidad de la información es insuficiente, existe un fallo institucional que tiene como consecuencia este fenómeno.

Por esto la situación latinoamericana resulta preocupante. Existe una contradicción mayúscula al momento de contrastar lo establecido por el marco legal de la mayoría de las naciones latinoamericanas con la aplicación y el ejercicio efectivo de la ley de acceso a la información. Tomando como base el Índice de Acceso Global a la Información (GRTIR, por sus siglas en inglés), las medidas legislativas estipuladas en América Latina están calificadas dentro de las mejores, siendo México el país con la mejor legislación en lo referente al acceso a la información, mientras que la mayoría de los países latinoamericanos (con excepción de Ecuador, Honduras, Perú y República Dominicana) mantienen una calificación mayor a 90 puntos dentro de la clasificación, ubicándose como naciones con una buena ley de acceso a la información.²¹ Para poder realizar esta clasificación, el Centro para la Ley y la Democracia utiliza una metodología basada en siete parámetros generales²² a partir de los cuales califica a la legislación referente al acceso a la información de los distintos países para poder delimitar qué tan fuerte es esa ley en cada uno. Sin embargo, la misma

tabla de clasificación señala que dentro de sus limitaciones está el únicamente medir la fortaleza de las leyes, sin tomar en cuenta qué tan efectivamente son implementadas y ejercidas,²³ confirmando así la ineficacia de las instituciones y políticas públicas en lo que respecta a la ejecución de la legislación. El reconocimiento del derecho en la ley en el ámbito constitucional no se traduce en el ejercicio del derecho a saber (existe una clara desconfianza, desconocimiento y dificultad de acceso, así como una cultura de la opacidad en diversos gobiernos).

También resulta significativo resaltar que pese a poseer buenas legislaciones, estas no son perfectas, lo cual puede comprobarse al analizar los 61 indicadores a partir de los cuales es generado el puntaje final de cada país. El caso perfecto para ejemplificar estos fallos surge de observar el indicador número 15²⁴ que estipula que los procesos de facilitación de la información deben ser lo más claros y sencillos posibles, realidad muchas veces inexistente debido a la burocratización de los procesos.²⁵ Una ley fuerte es condición necesaria, mas no suficiente para garantizar el acceso a información de calidad.

No obstante, pese a la existencia de las limitantes mencionadas previamente, es palpable la notable falta de estudios cualitativos en cuanto al porqué los jóvenes no acceden a la información, los únicos existentes son aquellos que hablan acerca de si los jóvenes acceden o no a esta y qué tan confiable/veraz les parece. Estos estudios son de carácter cuantitativo, lo cual no reduce su importancia; sin embargo, sirven para esclarecer y mejorar la implementación de políticas públicas efectivas que incentiven el acceso a la información y por lo tanto a incrementar la participación ciudadana juvenil.

3. Jóvenes y participación política, una cuestionable apatía

El acceso y uso de la información pública por parte del sector joven son bajos, al igual que la participación ciudadana juvenil, y en países como México alcanza apenas un índice de 20 por ciento de participación juvenil.²⁶ Cabe recalcar que este tipo de participación está definido como “participación formal”, lo que no descarta la posibilidad de participación y acercamiento hacia lo político a través de nuevas alternativas y medios poco convencionales, de los cuales, la juventud es experta e innovadora por excelencia.

A partir de los movimientos estudiantiles del 68 el activismo político juvenil se ha suscitado con regularidad en América Latina como medio para criticar, exigir y hacerse escuchar de la juventud; pueden tomarse como ejemplos una gran cantidad de casos; no obstante, este ensayo desarrollará brevemente tres, en orden cronológico. El primero es el caso del “Movimiento de los pingüinos”²⁷ de 2006 en Chile, donde los estudiantes de preparatoria y secundaria tomaron los planteles de sus colegios para protestar acerca de la calidad de la educación que recibían, así como por la fuerte dependencia de las instituciones educativas con el municipio, lo que suscitaba una notable desigualdad entre planteles de distintas zonas. Fue un movimiento pacífico que más que quejas, proponía también soluciones, con el cual simpatizaron casi todos los sectores sociales chilenos e incluso alcanzó relevancia internacional.

El segundo caso, las movilizaciones estudiantiles nicaragüenses en contra del régimen del presidente Daniel Ortega, las cuales comenzaron a partir de abril de 2018 y que en cuatro días les costó la vida a 300 personas.²⁸ Los jóvenes han sido participantes activos de estas protestas, especialmente los estudiantes de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua,²⁹ siendo de igual manera uno de los grupos más afectados por la violencia generada. Pese a esto, siguen haciéndole frente a la represión e ideando “nuevas formas de protesta para exigir cambios democráticos”.³⁰ Por último, la reciente movilización estudiantil en México como respuesta a la falta de acción por parte de la rectoría de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) frente a ataques porriles, llevada a cabo el miércoles 5 de septiembre de 2018. Esta marcha pacífica logró reunir a más de 30 mil estudiantes³¹ de diversas instituciones educativas para hacer conciencia de la crisis que sufre la educación en todo el país, afectando a todos los jóvenes mexicanos, sean estos estudiantes de la UNAM o no.

Este activismo político juvenil juega un papel significativo dentro de las sociedades latinoamericanas, pues rompe esquemas dentro de comunidades donde los jóvenes son estigmatizados o apartados de la vida pública. Muchos solo por su apariencia física o forma de vestir son tomados por delinquentes o vagos sin motivaciones en la vida.

Por esto, la relevancia social de la participación política juvenil en coyunturas específicas es de una considerable magnitud; sin embargo, esta participación es esporádica y no tiene un impacto a largo plazo. Si la información pública de calidad no llega a ellos, o no les dice nada de interés, las marchas seguirán siendo el único medio por el cual los jóvenes se involucren social y políticamente.

4. Wikipolítica: jóvenes participando

La muestra de cómo el recibir activamente información veraz acerca del trabajo y funcionamiento, ya sea de una institución o partido político, pudo observarse en México durante el pasado proceso electoral, específicamente hablando del caso de Wikipolítica. Esta es una organización política conformada por una red de personas en búsqueda de nuevas formas de hacer política de forma colectiva a través de la participación y el involucramiento ciudadano.³² Surgió en 2014³³ como respuesta a las elecciones sucedidas dos años atrás, y con el paso de los años ha tomado cada vez más fuerza gracias a las y los ciudadanos que se identifican con el movimiento y los ideales que promueve.

¿Qué es lo que hace a Wikipolítica distinta a otras organizaciones políticas? Como es una asociación que surge en respuesta a la precaria situación política actual de México, su enfoque principal está en combatir y cambiar aquellas prácticas de los partidos políticos que entorpecen el quehacer político. Una de estas prácticas es la poca transparencia y el inestable proceso de rendición de cuentas. La política de rendición de cuentas de esta organización fue ejecutada de manera eficiente y certera durante todo el proceso de campaña. De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO), el 100 por ciento de los candidatos de Wikipolítica presentaron su declaración patrimonial '3 de 3',³⁴ siendo así el único grupo

político en que la totalidad de los candidatos la presentaron. Aunado a esta declaración, en la página web de la asociación vamosareemplazarles.mx, hay un apartado específico llamado Rendición de Cuentas, en el cual están los datos específicos de: cuántas firmas juntaron y cómo las juntaron, el número de auxiliares que ayudaron durante la campaña, cuántas donaciones recibieron y a cuánto ascendió el monto total de estas, el gasto total de toda la campaña electoral (comparada con el gasto máximo permitido para los partidos políticos), así como un desglose mucho más extenso de en qué fueron ocupados los distintos porcentajes del gasto total.³⁵

Es así como a través de una plataforma transparente, clara y accesible Wikipolítica logró un amplio acercamiento e interés de la población joven,³⁶ siendo estos participantes activos de las campañas y voluntarios. Sin embargo, el más grande logro de dicho movimiento fue generar un interés político en la juventud³⁷ (en caso de que ya existiera, incrementar), a partir del cual los jóvenes se vuelven agentes activos de la sociedad civil sin importar si es período electoral o no.

Es difícil demostrar una correlación directa entre el acceso a información de calidad y la participación ciudadana juvenil. Sin embargo, tras haber realizado la investigación y análisis expuestos, queda exhibida la existencia de una relación proporcional, aunque no determinante, entre la cantidad y calidad de información a la que la población (especialmente los jóvenes) puede acceder y el interés que puede mostrar por involucrarse en los espacios públicos y en el ámbito político.

La transparencia y el acceso a la información sirven no solo como herramienta para documentar y denunciar la corrupción, sino también como un incentivo para el ejercicio de una participación ciudadana activa y responsable por parte de los jóvenes latinoamericanos. Participación urgente para naciones jóvenes como las latinoamericanas. Resulta crucial el involucramiento activo de la juventud para poder incrementar las posibilidades de un futuro más justo y acorde a las verdaderas necesidades de todos los miembros de la comunidad. Los gobiernos están en deuda con ellos.

NOTAS

- 1 Gonzalo Alejandro Ramos y Claudio Escobar Cruz, “Jóvenes, ciudadanía y participación política en México”, *Espacios Públicos*, vol. 12, núm. 25, (2009): 103-122. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67611350007.pdf>
- 2 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), *Transparencia Proactiva*. Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>
- 3 Dirección del Sistema Nacional de Juventud, “Artículo 5°, Título I”, Ley Estatutaria 1622 de 2013: *Estatuto de Ciudadanía Juvenil*. (Colombia: 2013). Disponible en: <http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Documents/estatuto-ciudadania-juvenil.pdf>
- 4 Cálculos de la autora a partir de los datos estadísticos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Población, por grupos de edad, según sexo”, *CEPALSTAT Base de datos*. Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=1&idTema=1&idIndicador=31&idioma=e>
- 5 Abarcando el concepto de ciudadanía no solo la participación política formal, sino también la participación en ámbitos culturales, ambientales, sociales, escolares, entre otros. John Durston “Limitantes de ciudadanía entre la juventud latinoamericana”, *Última década*, núm. 10 (05/1999). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19501002>
- 6 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Análisis de situación: los desafíos del desarrollo”, *Estrategia del PNUD para la juventud 2014-2017*, (Nueva York: Naciones Unidas, 2014), p. 10.
- 7 Nivel de violencia que sostiene la normalidad, que forma parte intrínseca del funcionamiento del sistema actual, ej. Falta de acceso a la educación, vivir en zonas segregadas, diferencias abismales de salarios, etc. Slavoj Žizek, “El manto ensangrentado del tirano”, *Sobre la violencia: seis reflexiones marginales*, (España: Paidós, 2009), pp. 9-19 (10).
- 8 Arturo Alvarado, “La violencia juvenil en América Latina”, *Estudios Sociológicos*, vol. 31, núm. 91 (enero-abril, 2013): 234- Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/23622260>
- 9 Gonzalo Alejandro Ramos y Claudio Escobar Cruz, “Jóvenes, ciudadanía y participación política en México”, *Espacios públicos*, vol. 12, núm. 25 (2009): 112. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350007>
- 10 Arturo Alvarado, “La violencia juvenil en América Latina”, *Estudios Sociológicos*, vol. 31, núm. 91 (enero-abril, 2013): 240- Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/23622260>
- 11 Cálculos de la autora a partir de datos tabulados de la CEPAL. “América Latina: Población Económicamente Activa Urbana”, CEPAL. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/Celade/publica/bol64/BD6414.html>
- 12 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud”, INEGI, 4. 10 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/juventud2017_Nal.pdf

NOTAS

- 13 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Condición de actividad económica y condición de actividad no económica (Población de 15-24 años: 2016)”, Panorámica de la población joven por condición de actividad, consultado el 23 de septiembre de 2018, <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabniveles.asp?c=33655&s=est>
- 14 Gonzalo Alejandro Ramos y Claudio Escobar Cruz, “Jóvenes, ciudadanía y participación política en México”, *Espacios públicos*, vol. 12, núm. 25 (2009): 112, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67611350007>
- 15 Solo el 40.8% de los jóvenes mayores de edad en México consulta información del gobierno de acuerdo con datos del INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta nacional de acceso a la información pública y protección de datos personales 2016”, INEGI. 8 de noviembre de 2016. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_11_01.pdf
- 16 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta nacional de acceso a la información pública y protección de datos personales 2016” INEGI. 8 de noviembre de 2016. http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_11_01.pdf
- 17 “Costo, función y errores: 5 datos de la Plataforma Nacional de Transparencia”, *Expansión*. 5 de octubre de 2016. <https://expansion.mx/nacional/2016/10/05/costo-funcion-y-errores-5-datos-de-la-plataforma-nacional-de-transparencia>
- 18 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta nacional de acceso a la información pública y protección de datos personales 2016” INEGI. 8 de noviembre de 2016. http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_11_01.pdf
- 19 Historias falsas que aparentan ser noticias, muchas veces creadas o divulgadas con el propósito de influenciar la visión política de los espectadores. Cambridge Dictionary, “Fake news”, Diccionario. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/fake-news>
- 20 Del inglés *post-truth*, hace referencia a resaltar y detonar circunstancias en las que la objetividad y los hechos influyen menos en la opinión y creencias públicas que las emociones o sentimientos generados. Rubén Amón, “Posverdad”, palabra del año”, *El País*. 17 de noviembre de 2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/11/16/actualidad/1479316268_308549.html
- 21 Centre for Law and Democracy, “Global Right to Information Rating Map”. En *Global Right to Information Rating*. Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.rti-rating.org/>
- 22 _____, “Methodology”. En *Global Right to Information Rating*. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.rti-rating.org/methodology/>
- 23 _____, “Methodology”. En *Global Right to Information Rating*. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.rti-rating.org/methodology/>

NOTAS

- 24 _____, “RTI registration rating methodology”. En *Global Right to Information Rating*. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Indicators.pdf>
- 25 “SNI: solo 7 países en el mundo tienen peor burocracia que el Perú”. *RPP Noticias*. Última modificación: 14 de febrero de 2016. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/gobierno/solo-7-paises-en-el-mundo-tienen-peor-burocracia-que-el-peru-noticia-938129>
- 26 Ollin, Jóvenes en movimiento (coordinador general: Stefan Scharnagal Villarroel), *Índice Nacional de Participación Juvenil*, (México: Ollin, Jóvenes en Movimiento, A. C., 2016), 91. Disponible en: <http://ollinac.org/indice-nacional/>
- 27 Natalia Núñez, “El movimiento estudiantil en Chile, o la marcha de ‘los pingüinos’”. *Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*. 10 de octubre de 2007. Disponible en <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-348.html>
- 28 “Nicaragua: tres meses de protestas y más de 300 muertos”. *El País*. 19 de julio de 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/07/18/america/1531921411_489786.html
- 29 “Jóvenes de Nicaragua seguirán en la lucha pese a violencia y amenazas en Nicaragua”. *El Nuevo Diario*. 22 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/470245-jovenes-seguiran-protesta-nicaragua/>
- 30 “Jóvenes de Nicaragua”. *El nuevo Diario*. Disponible en: <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/470245-jovenes-seguiran-protesta-nicaragua/>
- 31 Teresa Moreno y Pedro Villa y Caña, “¡Fuera porros de la UNAM!, corean 30 mil jóvenes en CU”. *El Universal*. 6 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/fuera-porros-de-la-unam-corean-30-mil-jovenes-en-cu>
- 32 “Qué es Wikipolítica”, *Wikipolítica Jalisco*. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://wikijal.mx/nosotras.html>
- 33 “Historia”, *Wikipolítica Jalisco*, consultado el 23 de septiembre de 2018, <http://wikijal.mx/historia.html>
- 34 “Wikipolítica, único grupo con ‘3 de 3’ de todos sus candidatos: IMCO”. *El Financiero*. 25 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/wikipolitica-unico-grupo-con-la-3-de-3-de-todos-sus-candidatos-imco>
- 35 “Rendición de cuentas”, Vamos a Reemplazarles. Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.vamosareemplazarles.mx/rendiciondecuentas/>
- 36 Diego Badillo, “Jóvenes de Wikipolítica en la arena pública”. *El Economista*. 7 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.economista.com.mx/listas/Jovenes-de-Wikipolitica-en-la-arena-publica-t201802070001.html>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alejandro Ramos, Gonzalo, y Escobar Cruz, Claudio. “Jóvenes, ciudadanía y participación política en México”. *Espacios públicos*, vol. 12, núm. 25, (2009): pp. 103-122. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/676/67611350007.pdf>

Alvarado, Arturo. “La violencia juvenil en América Latina”. *Estudios sociológicos*. vol. 31, núm. 91 (enero-abril, 2013): pp. 229-258. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/23622260>

Amón, Rubén. “'Posverdad', palabra del año”. *El País*. 17 de noviembre de 2016. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2016/11/16/actualidad/1479316268_308549.html

Cambridge Dictionary. “Fake news”. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/fake-news>

Centre for Law and Democracy. “Global Right to Information Rating Map”. En *Global Right to Information Rating*. Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.rti-rating.org/>

_____. “Methodology”. En *Global Right to Information Rating*. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.rti-rating.org/methodology/>

_____. “Methodology”. En *Global Right to Information Rating*. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.rti-rating.org/methodology/>

_____. “RTI registration rating methodology”. En *Global Right to Information Rating*. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Indicators.pdf>

CEPAL. “Población, por grupos de edad, según sexo”. CEPALSTAT Base de datos. Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?IdAplicacion=I&dTema=I&idIndicador=3I&idioma=e>

_____. “América Latina: Población Económicamente Activa Urbana”. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.cepal.org/Celade/publica/bol64/BD6414.html>

Dirección del Sistema Nacional de Juventud. “Artículo 5°, Título I”. En *Ley Estatutaria 1622 de 2013: Estatuto de Ciudadanía Juvenil*. (Colombia: 2013). Disponible en: <http://www.colombiajoven.gov.co/atencionaljoven/Documents/estatuto-ciudadania-juvenil.pdf>

Durston, John. “Limitantes de ciudadanía entre la juventud latinoamericana”. *Última década*, núm. 10 (mayo 1999). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19501002>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Condición de actividad económica y condición de actividad no económica (Población de 15-24 años: 2016)”. *Panorámica de la población joven por condición de actividad*. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/tabuladosbasicos/tabniveles.aspx?c=33655&s=est>

_____. “Encuesta nacional de acceso a la información pública y protección de datos personales 2016”. Fecha de consulta: 8 de noviembre de 2016. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_11_01.pdf

_____. “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Juventud”. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2017. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/juventud2017_Nal.pdf

“Jóvenes de Nicaragua seguirán en la lucha pese a violencia y amenazas en Nicaragua”. *El Nuevo Diario*. Última modificación 22 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/470245-jovenes-seguiran- protesta-nicaragua/>

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). “Transparencia Proactiva”. Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>

Moreno, Teresa, y Villa y Caña, Pedro. “¡Fuera porros de la UNAM!”, corean 30 mil jóvenes en CU”. *El Universal*. 6 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/fuera-porros-de-la-unam-corean-30-mil-jovenes-en-cu>

“Nicaragua: tres meses de protestas y más de 300 muertos”. *El País*. 19 de julio 2018. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2018/07/18/america/1531921411_489786.html

Núñez, Natalia. “El movimiento estudiantil en Chile, o la marcha de ‘los pingüinos’”, *Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza*. 10 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-348.html>

Ollin, Jóvenes en Movimiento (coordinador general: Stefan Scharnagal Villarroel). *Índice Nacional de Participación Juvenil*. México: Ollin, Jóvenes en Movimiento, A. C., 2016. Disponible en: <http://ollinac.org/indice-nacional/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Análisis de situación: los desafíos del desarrollo”. En *Estrategia del PNUD para la juventud 2014-2017*. Nueva York: Naciones Unidas, 2014.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

“Rendición de cuentas”. *Vamos a Reemplazarles*. Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.vamosareemplazarles.mx/rendiciondecuentas/>

“SNI: solo 7 países en el mundo tienen peor burocracia que el Perú”. *RPP Noticias*. Fecha de consulta: 14 de febrero de 2016. Disponible en: <https://rpp.pe/politica/gobierno/solo-7-paises-en-el-mundo-tienen-peor-burocracia-que-el-peru-noticia-938129>

“Wikipolítica, único grupo con ‘3 de 3’ de todos sus candidatos: IMCO”. *El Financiero*. 25 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/elecciones-2018/wikipolitica-unico-grupo-con-la-3-de-3-de-todos-sus-candidatos-imco>

Wikipolítica Jalisco. “Historia”. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://wikijal.mx/historia.html>

Wikipolítica Jalisco. “Qué es Wikipolítica”. Fecha de consulta: 23 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://wikijal.mx/nosotras.html>

Zizek, Slavoj. “El manto ensangrentado del tirano”. En *Sobre la violencia: seis reflexiones marginales*. España: Paidós, 2009, pp. 9-19.

CATEGORÍA LICENCIATURA
TERCER LUGAR

El derecho de acceso a la información y
su dualidad democrática en las Américas

César Antonio Fernández Hernández

El derecho de acceso a la información y su dualidad democrática en las Américas

César Antonio Fernández Hernández

Resumen

El desarrollo del derecho de acceso a la información (DAI) en las Américas ha sido fundamental para la consolidación democrática en la región. La Organización de los Estados Americanos (OEA) lo ha categorizado tanto como un derecho sustantivo como instrumental. Esto significa que el DAI, por una parte, es un elemento de la democracia en sí mismo, y, por otro lado, es una herramienta para solidificar los regímenes democráticos internos. En este ensayo, analizamos ambas facetas del DAI. En la faceta sustantiva, expondremos cómo el DAI es comprendido en distintos regímenes de derechos humanos internacionales y regionales, apoyando así la concepción americana del derecho de acceso a la información para con la democracia. En su faceta instrumental, analizaremos los temas en los cuales ese derecho incide, siendo estos: transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, y legitimidad y confianza en el gobierno. Finalmente, verteremos nuestras conclusiones más relevantes sobre el DAI en la región.

Introducción

La Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP) de la OEA, bajo la resolución de la Asamblea General AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07), publicó un estudio relacionado con el derecho de acceso a la información (DAI). Dentro de este, la Comisión considera el DAI como un derecho humano, por un lado, y como un derecho democrático necesario para la gobernabilidad efectiva del Estado, por el otro.¹ Esta categorización nos parece sumamente relevante para este ensayo.

De acuerdo al estudio, el DAI es un derecho humano por sí solo según diversas fuentes del derecho regional americano.² De igual forma, es un derecho instrumental al ser una he-

herramienta que permite la construcción política, basada en el derecho de las personas a elegir a sus gobernantes. Como bien ilustra el estudio,

[...] En consecuencia, las decisiones informadas mediante el debido acceso a la información son requisito indispensable para el efectivo ejercicio de los derechos políticos de las personas y son también, por ende, un requisito para el funcionamiento de la democracia y para el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad de un país.³

Fundamentado en lo anterior, el presente ensayo pretende demostrar cómo el DAI fortalece al régimen democrático, enfocándonos en la transparencia de este. Continuaremos con el esquema planteado por el estudio de la Comisión, lo que implica que analizaremos cómo el DAI fortalece a la democracia de acuerdo a las categorías presentadas.

El Derecho de Acceso a la Información como un derecho humano

Tenemos en África⁴ como en Europa⁵ y, particularmente, en América, diversos instrumentos normativos que versan sobre el derecho humano de buscar, recibir, e impartir información. El estudio realizado por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA puntualmente señala que los diversos instrumentos regionales pertinentes, así como la jurisprudencia interamericana, han caracterizado al derecho de acceso a la información como un derecho humano.⁶

En cuanto a instrumentos de carácter global, el estudio de la CAJP también toma en consideración al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dentro de su análisis. Nosotros únicamente quisiéramos agregar lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 19, esto es que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.⁷

De igual forma, existen estudios como el de la Oficina para la Promoción de la Democracia Parlamentaria de la Unión Europea, en el cual se evalúan compromisos regionales e internacionales con la democracia. En este estudio, se menciona que el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión considera de igual forma que el derecho de acceso a la información es un derecho humano, opinión acogida con satisfacción por el Comité de Derechos Humanos de la ONU.⁸

El artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana (CDI) enlista los que se consideran los elementos esenciales de la democracia.⁹ Este menciona que el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales es uno de esos elementos.

Al ser el DAI un derecho humano en sí, no es difícil concluir que asegurando la plenitud del DAI se ayuda a cumplir con uno de los elementos esenciales de la democracia, el respeto a los derechos humanos, de acuerdo con la lógica de los redactores de la CDI.

Derecho de acceso a la información: derecho democrático y gobernabilidad

Dentro de las categorías propuestas por el estudio de la CAJP, se expresa que el DAI, entendido como un derecho democrático y de gobernabilidad, hace referencia a ciertos aspectos específicos. Estos son la transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, la legitimidad y confianza en el gobierno, y la eficiencia en la administración pública.¹⁰ A partir de esta división, nosotros trataremos de exponer cómo influye el DAI en estos diversos aspectos, sin perjuicio de las inherentes interrelaciones entre esos conceptos.

Cabe recalcar que, en nuestra visión, una correcta transparencia, rendición de cuentas, y lucha contra la corrupción, lleva a una eficiente administración pública, lo que resulta en una mayor legitimidad y confianza en el gobierno. La Comisión denota el primer elemento de nuestra lógica de manera clara,

El acceso a la información, entonces, es un elemento central de la lucha contra la corrupción, la cual se ha convertido en una de las amenazas más poderosas que enfrenta el desarrollo económico y social de todo Estado y que conspiran en contra de la recta y correcta administración de los recursos públicos.¹¹

Por lo tanto, nosotros entendemos que la eficiencia en la administración de los recursos públicos depende implícitamente de la transparencia, rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción y cuyos efectos pesan fuertemente sobre la legitimidad y confianza en el gobierno.

Transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción

La Corte Interamericana de Derechos Humanos posee casos muy relevantes, como los de *Claude Reyes y otros vs Chile* y *Gomes Lund y otros vs Brasil*.^{12,13} Estos casos, considerados por ser los que más relevancia tienen para el derecho de acceso a la información, nos permitirán ver de qué manera la correcta aplicación del mencionado derecho puede afectar e influir en aspectos relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas para el hemisferio.

En el primer caso, lo que tenemos es que los demandantes, quienes son diversos actores cuyo interés reside en causas ambientales y de desarrollo sostenible, vieron bloqueadas sus solicitudes de información respecto a un proyecto en el río Cóndor por parte de una empresa extranjera y que podría generar un grave impacto ambiental. Para obtener la información, la solicitaron al Comité de Inversiones Extranjeras, quienes regulan la entrada de capital foráneo al país, pero que no cumplieron con la solicitud en su totalidad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su primer alegato, estableció que “la divulgación de la información en poder del Estado debe jugar un rol muy importante en una sociedad democrática, pues habilita a la sociedad civil para controlar las acciones del gobierno a quien ha confiado la protección de sus intereses”.¹⁴ Este es el punto principal que se quiere destacar del caso y que refleja la idea de la región respecto al derecho en cuestión. Los ciudadanos tienen una amplia gama de intereses que desean proteger y el gobierno, que depende de

esos ciudadanos, tiene un mandato claro para asegurar esa protección. Pero si la protección por parte del Estado falla, el ciudadano debe contar con los elementos para poder castigar a los actores involucrados y que no cumplieron con su mandato democrático. Entre estos mecanismos están los recursos judiciales, en caso de delitos, o el activismo político y el voto que puedan castigar a los representantes electos.

Lo que es de suma relevancia en el caso es la manera en la que la Corte desarrolla el DAI, pero particularmente quisiéramos resaltar una de las conclusiones respecto al tema que motiva este ensayo:

El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.¹⁵

En el otro caso, *Gomes Lund y otros vs Brasil*, tenemos una ley de amnistía que impedía la búsqueda y recepción de información relacionada con la *Guerrilha do Araguaia* que se llevó a cabo en ese país. En este caso, lo que quisiéramos destacar es que el derecho de acceso a la información puede servir como un garante de un proceso judicial correcto que permita el respeto y protección de los derechos y las libertades fundamentales. De igual forma, la transparencia en las decisiones gubernamentales y la rendición de cuentas respecto a ellas salió a relucir en el caso, ya que el gobierno debía proveer la información respecto a las personas que habían cometido los crímenes relacionados al caso.

La Asamblea General de la OEA también se ha pronunciado respecto a la relación entre el derecho de acceso a la información pública y la democracia, incluyendo el tema de administración de los recursos públicos y su debida transparencia. En la resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) se establece:

[...] el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información [...].¹⁶

También tenemos el Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información por parte de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la OEA, en donde menciona que: “Se ha descrito a la información como ‘oxígeno de la democracia’, cuya importancia se vislumbra en diferentes niveles. Fundamentalmente la democracia consiste en la habilidad de los individuos de participar efectivamente en la toma de decisiones que los afecten. Esta participación depende de la información con la que se cuente”.¹⁷

Estos fragmentos engloban plenamente los preceptos del sistema interamericano y del derecho regional respecto al derecho de acceso a la información. De acuerdo con esta lectura, el derecho de acceso a la información permite que las personas puedan ejercer el control

democrático de las gestiones estatales y de los funcionarios públicos, lo que transparenta las actividades mismas, y señala las responsabilidades de los funcionarios en casos de prácticas inadecuadas. Cuando los servidores públicos y los gobernantes están conscientes de que están siendo constantemente vigilados, y que los actores que los vigilan tienen herramientas tanto judiciales como electorales para controlarlos, es de esperar que los actores políticos y gubernamentales actúen de manera correcta y eficiente.

Legitimidad y confianza en el gobierno

Como bien analiza Pippa Norris en uno de sus más recientes ensayos, se considera que la satisfacción con la democracia se refleja en la calidad de sus principales instituciones y procedimientos, incluyendo los estándares de integridad electoral.¹⁸ “Elecciones libres y justas, que cumplan con los estándares internacionales de elecciones con integridad y que conducen a la transferencia ordenada y pacífica de poder, son, por lo tanto, más probables que fortalezcan las evaluaciones públicas de la democracia en cuanto a su rendimiento en general”.¹⁹

Dentro de los resultados del modelo que ella desarrolla, se incluye que de acuerdo al índice de integridad electoral propuesto se puede comprobar que el aspecto más determinante de satisfacción de la gente con la democracia es la integridad de su proceso electoral.

El Centro Carter realizó un análisis preciso de aproximadamente 200 fuentes de Derecho Internacional Público en materia de obligaciones y estándares electorales.²⁰ Creemos que si evaluamos la incidencia del derecho de acceso a la información sobre la calidad y cumplimiento de estos estándares y obligaciones podremos tener una interesante concepción de su impacto en el proceso democrático y la satisfacción que tiene la gente respecto a este. De igual forma, estos estándares y obligaciones fomentan de manera importante la transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, así como la eficiencia en la administración pública.

Primero que nada, el Centro Carter es rápido en establecer que el derecho de acceso a la información es un medio crucial para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso electoral, además de que esto ayuda a prevenir la corrupción durante dicho proceso.²¹

Más enfocado a los procesos electorales, existe un estudio ordenado por la Unión Interparlamentaria respecto a criterios y normas internacionales. El estudio se propone analizar fuentes de derecho internacional tales como tratados, declaraciones formales de los Estados en órganos nacionales e internacionales, resoluciones, práctica de las organizaciones internacionales, decisiones de órganos ejecutivos y judiciales, informes de misiones de observación, etc.²²

No es difícil ver que la variedad de fuentes evaluadas corresponde con claridad a las que el artículo 38 del Estatuto de Roma denomina como las principales fuentes de derecho internacional.²³ Por tanto, las normas internacionales a las que llega el estudio deben de ser entendidas como un consenso general en el ámbito internacional. En virtud de lo anterior, el estudio recoge en sus conclusiones que entre los derechos de los individuos está “el derecho a buscar, recibir e impartir información y efectuar una elección informada”.²⁴

De regreso al estudio del Centro Carter, este decide dividir todo el proceso electoral en distintos subprocesos, y expresa que el acceso a la información pública es importante en los siguientes componentes del proceso electoral: administración de la elección, registro de votantes, candidaturas y campaña electoral, medios de comunicación, operaciones relacionadas con la votación (aunque en este solo se haga referencia a una transparencia general), conteo y tabulación de votos, y resolución de conflictos electorales.²⁵

Dentro de la fase de administración de la elección el derecho de acceso a la información influye en dos aspectos. Primero, en el acceso a la información y documentos del organismo electoral, y segundo, respecto a la transparencia en las adquisiciones y en la toma de decisiones del organismo electoral.²⁶

Respecto al primer punto, el Centro establece que el organismo electoral debe ofrecer a los ciudadanos acceso a la información durante todo el proceso electoral.

Con fundamento en lo anterior, se establece que el derecho a la transparencia y de acceso a la información está basado en el derecho a la libre expresión, ya que este último requiere que toda persona pueda buscar y recibir información e ideas. De igual forma, el Estado tiene la obligación de poner a disposición de la ciudadanía información gubernamental de interés público, esto incluye lo relevante al proceso electoral.

En lo concerniente al segundo punto, las obligaciones internacionales establecen que el organismo electoral debe garantizar la transparencia en la toma de decisiones mediante reuniones abiertas, licitaciones públicas y competitivas, la participación ciudadana, y toma de decisiones por mayoría calificada o consenso. Esto claramente fomenta que las elecciones sean libres y justas, así como ayuda en la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad y la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública.

En México, lamentablemente, no existe esta transparencia por parte de los órganos electorales, principalmente en materia presupuestaria. Mario Guzmán y Montelongo y Celia Mougrabi Cobaj realizaron un amplio estudio sobre el costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano.²⁷ Dentro de sus hallazgos principales los autores mencionan, “[que] no fue posible encontrar información presupuestaria de las fiscalías especializadas en delitos electorales, lo cual se traduce en un hallazgo relevante: estas son las autoridades con los niveles más bajos de transparencia presupuestaria”.²⁸

Es sumamente crucial para una democracia electoral que sus fiscalías electorales tengan la información y transparencia necesarias. De otra forma, no sabemos qué recursos le fueron asignados, qué uso se les dio, y bajo qué criterios se evaluó la eficiencia de los gastos presupuestarios, lo que podría resultar en unas elecciones que no cumplen con los estándares internacionales. Por otra parte, no solo las fiscalías electorales causaron problemas para los investigadores. También se analizaron los institutos electorales estatales y los tribunales electorales, igualmente con terribles resultados.²⁹

En cuanto a los institutos electorales estatales, entre sus criterios de evaluación se encuentran si estos organismos tienen un portal web, si este portal contiene una sección de transparen-

cia, si existe información presupuestal completa o incompleta del presupuesto del órgano electoral, o si existe la misma información, pero con respecto al financiamiento público y prerrogativas otorgadas a otros partidos. De una puntuación de 0 a 1, en promedio los institutos electorales estatales obtuvieron 0.217, teniendo puntuaciones de 0.16 en cuanto a los portales web y respecto a su propio presupuesto.

En cuanto a los tribunales, se mantienen los mismos criterios a excepción del financiamiento a partidos. Ellos tuvieron, bajo la misma escala, una puntuación promedio de 0.2875, con una puntuación de 0.16 respecto a la información presupuestal incompleta del presupuesto del Tribunal Electoral.

Como se puede ver, el acceso a la información en materia de instituciones democráticas tan fundamentales es genuinamente preocupante. Mejorar la efectividad de este derecho es fundamental para una sana transparencia en el proceso democrático, sin importar si es del ámbito estatal, puesto que su impacto en el devenir electoral es de suma relevancia. He aquí un punto vital en donde el derecho de acceso a la información debe incidir para mantener un sano proceso electoral.

Respecto al segundo segmento del proceso electoral, el registro de votantes, el DAI es sumamente incidente. Su relevancia destaca en el caso de acceso de los electores a información sobre el registro en sí.³⁰ Los tratados internacionales sugieren que los Estados deben poner la información de interés público a disposición del ciudadano, lo que incluye todo lo relevante al registro de votantes. También, los ciudadanos deben tener acceso a la información respecto a su inclusión en el registro, tener acceso a un método de corrección de este, así como que el registro debe ser publicitado.

Estas obligaciones respecto al registro reflejan un aspecto en relación con el DAI que quisiéramos rescatar. Este es, que la obligación de transparencia y acceso a la información sirve para poder asegurar que se ejerzan de manera correcta el poder, la democracia y la gestión pública. Esto se ve reforzado por otras obligaciones respecto al registro. Por ejemplo, que las minorías tengan acceso lingüístico al registro, o que la información del registro sea solamente la necesaria para poder ejercer el voto y que la información no sea utilizada para otros propósitos. De igual forma, el padrón electoral y su elaboración y mantenimiento deben ser totalmente transparentes. Todas estas obligaciones corresponden al fin último de asegurar que el gobierno ejerza sus atribuciones dentro de sus límites y de manera correcta.

Con relación a las candidaturas y la campaña electoral, las obligaciones señalan que se debe tener transparencia y acceso a los documentos electorales y que debe existir divulgación de las finanzas de las campañas.³¹

Enfocándonos en esta última obligación, los compromisos, generados principalmente por documentos relacionados con el combate a la corrupción, señalan que el financiamiento recibido por un partido político y/o candidato debe divulgarse mediante informes periódicos. Para tener transparencia en los informes, también se establece como obligación que las disposiciones sobre la divulgación de la información deben definir con claridad qué se considera

gasto de campaña. Lo anterior, evidentemente, está relacionado con que se respete el Estado de derecho, que las elecciones sean libres y justas, y con que el régimen plural de partidos y organizaciones políticas exista y se mantenga en la legalidad.

En lo concerniente a los medios de comunicación, es claro que el derecho de acceso a la información es crucial en este ámbito. Primero, se indica que los medios de comunicación deben ser pluralistas y balanceados.³² Esto significa medios que comuniquen información políticamente equilibrada y cuya estructura de propiedad esté debidamente transparentada, todo garantizado por el gobierno.

Dentro del análisis y el modelo de Norris, la autora encuentra que uno de los mayores elementos que más disminuyen la satisfacción democrática es cuando las noticias transmitidas por televisión son parciales en favor del candidato del gobierno. Es vital, por lo tanto, asegurar unos medios de comunicación libres y balanceados para una sana democracia.

De igual forma quisiéramos destacar que el gobierno debe garantizar el acceso a la información a los medios respecto a denuncias de corrupción y delitos relacionados durante el proceso electoral.³³ Esto es de resaltar puesto que, retomando la descripción del derecho de acceso a la información formulada por el estudio de la UIP que mencionamos más arriba, el derecho citado debe ser utilizado para tomar una elección informada. Por tanto, el tener acceso a la información pública, y en este caso a hechos ilícitos electorales a través de los medios de comunicación, tiene una alta importancia para unas elecciones libres y justas acorde al Estado de derecho.

En el caso mexicano, los medios de comunicación y su relación con el proceso electoral han tomado protagonismo recientemente. Esto ocurrió cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una sentencia señalando que la no regulación de la propaganda oficial viola la libertad de expresión, de prensa e información, ya que estos requieren medios libres que comuniquen a los ciudadanos todo tipo de opiniones.³⁴ Esto también se ve reflejado en el derecho internacional, puesto que se reconoce la obligación del Estado de promover el pluralismo de los medios y que la información recibida sea políticamente equilibrada. En este rubro es particularmente preocupante el caso de las entidades federativas.

De acuerdo al “Índice del 2014 de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas” elaborado por las asociaciones civiles Fundar y Artículo 19, hasta 14 entidades no entregaron información o la entregaron de manera limitada.³⁵ De igual forma, dentro de los principales hallazgos del índice se encuentran la declaración de inexistencia de información, la indebida e ilegal clasificación de la información como reservada, la referencia a información inexistente y, de lo más preocupante, el recurso de revisión no configura un medio efectivo para el acceso a la información. De nuevo, el problema a nivel estatal puede tener graves consecuencias al proceso democrático nacional.

La siguiente fase del proceso electoral a destacar es la de conteo y tabulación de votos. Es de destacar que de acuerdo al modelo de Norris, el conteo justo de los votos es el aspecto que más afecta a la satisfacción democrática por parte de las personas. En este proceso, lo que se

requiere es la transparencia en la comunicación, transmisión y publicación de los resultados electorales.³⁶ Lo anterior implica diferentes obligaciones a considerar.³⁷ Primero, el Estado debe poner proactivamente a disposición de la ciudadanía la información gubernamental de interés público. Por otra parte, los votos se deben contar con un proceso verificable, para después comunicar el resultado públicamente, con honestidad, en el centro de conteo de votos, y de manera pronta. De igual forma, las papeletas se deben conservar para su revisión posterior y las actas de las juntas receptoras de votos se transmiten a niveles superiores de manera transparente y abierta.

El derecho de acceso a la información es relevante para diversos aspectos en específico de la última parte del proceso electoral: la resolución de conflictos.³⁸ Primero, porque garantiza que se hagan públicas todas las decisiones, conclusiones y pruebas de los procesos judiciales, así como el argumento legal detrás de ellos.

Segundo, la información respecto a los medios para interponer denuncias, así como su plazo, está disponible para los denunciantes potenciales. Tercero, las partes involucradas tienen acceso a información objetiva sobre las denuncias y presuntas violaciones. Y por último, los procesos relacionados con las denuncias fueron transparentes y hubo oportunidad de presentar pruebas.

La sección anterior nos llevó a visualizar cómo la integridad electoral se relaciona, mediante estándares y obligaciones internacionales, con el DAI. Al cumplir las obligaciones y al aumentar la percepción de integridad electoral, los aspectos en los cuales el DAI influye, según la Comisión, se ven protegidos y fortalecidos y, junto con ellos, todo el proceso democrático se ve igualmente beneficiado. No obstante, más allá de la legitimación y confianza generada por la percepción de su correcta ejecución, unas elecciones por sí mismas pueden contribuir a fortalecer la democracia.

Para ilustrar esto, tomaremos un estudio de Roessler y Howard sobre los regímenes políticos posteriores a la Guerra Fría.³⁹ En este estudio, los investigadores buscan tanto operativizar y clasificar los distintos tipos de democracia, así como detectar el impacto de las elecciones en esos regímenes.

Ellos entienden que existen diversos tipos de regímenes políticos: regímenes autoritarios cerrados, autoritarios hegemónicos, autoritarios competitivos, democracia electoral y democracia liberal, yendo de más a menos democráticos —para los objetivos de este estudio solamente nos enfocaremos en dos ellos—. Primero, existe la democracia electoral, que es aquel régimen donde hay elecciones competidas, libres y justas. Y segundo, los regímenes autoritarios competitivos, es decir, aquellos en donde existen elecciones que son competidas pero que no son ni libres ni justas y en donde tampoco existen libertades, pluralismo o un pleno Estado de derecho.

A partir de lo anterior, los investigadores buscan determinar cuál fue el impacto de los procesos electorales en los diversos regímenes políticos después de la Guerra Fría. Dentro de su análisis nosotros quisiéramos destacar una de sus conclusiones principales. Esta es, que las elecciones tienen un amplio poder democratizador, principalmente en regímenes autoritarios competitivos, permitiendo transitar a una democracia electoral.

Conclusiones

En este ensayo hemos demostrado que el DAI tiene un amplio valor como elemento que fortalece el proceso democrático. Nos atuvimos a la dicotomía planteada por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, quienes diferencian entre el DAI como un derecho sustantivo y un derecho instrumental.

Respecto al ámbito sustantivo, el DAI es sumamente importante puesto que los instrumentos jurídicos más relevantes a nivel regional e internacional entienden al DAI como un aspecto fundamental del derecho a la libre expresión. De igual forma, el derecho a la libre expresión es un derecho humano ampliamente reconocido. Por tanto, al ser reconocido en la Carta Democrática el respeto a los derechos humanos como un elemento esencial de la democracia, la libertad de expresión, fundamentada en el DAI, es uno de esos derechos humanos que se debe de proteger y respetar.

Consecuentemente, el respeto y fortalecimiento del DAI causa los mismos efectos en el derecho a la libertad de expresión y, de manera natural, en la democracia.

Respecto a la visión más instrumental del DAI por parte de la Comisión, aquella que lo entiende como un derecho democrático y de gobernabilidad, tratamos de profundizar en cómo el DAI afecta en los subtemas mencionados, como son la transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción, la legitimidad y confianza en el gobierno, y la eficiencia en la administración pública.

Mencionamos sentencias de la Corte Interamericana, estudios de la OEA, resoluciones de la Asamblea General de esta organización, amplios estudios académicos y de instituciones y organizaciones internacionales para entender de qué manera se refleja el DAI como un derecho democrático y de gobernabilidad en el marco de los subtemas mencionados.

De igual forma, proveímos ejemplos de cómo el DAI puede mejorar y fortalecer los rubros que lo afectan como un derecho democrático y de gobernabilidad, profundizando especialmente en los procesos electorales. Este énfasis no fue casualidad. La democracia es un concepto que sin duda va más allá de simples elecciones ya que puede abordar derechos humanos, Estado de derecho, división de poderes, etc. Pero, al mismo tiempo, no puede ser menos que elecciones, ninguna democracia se concebiría sin procesos electorales.

La información gubernamental, al abarcar tan distintos ámbitos, tienen una relación muy amplia con el funcionar de un Estado y, principalmente, en las democracias. Para fortalecer a los regímenes democráticos es vital que esta información esté disponible. De esta forma, los ciudadanos podrán analizar y juzgar la calidad del gobierno electo, para, así, tomar su decisión en cuanto a un cambio o continuidad. Para poder hacerlos responsables política y jurídicamente de sus acciones. Para que los gobernantes y representantes expresen de manera honesta la voluntad popular. Es este, y no otro, el sustento de cualquier democracia en el mundo.

NOTAS

1. Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA. *Recomendaciones sobre el acceso a la información*, Washington, D.C.: OEA, 2008, p. 1.
2. *Ibid.* p. 3.
3. *Ibid.*
4. Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización para la Unión Africana. *Carta africana sobre los derechos humanos y de los pueblos*, Nairobi, Kenia. Organización para la Unión Africana, 1981.
5. Consejo de Europa, *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, Roma, Italia. Consejo de Europa, 1953.
6. Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, *Recomendaciones sobre acceso a la información*, Washington, D.C. OEA, 2008, pp. 3-4.
7. Asamblea General de la ONU, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, París, Francia. ONU, 1948.
8. Oficina para la Promoción de la Democracia Parlamentaria, *La Democracia Revisitada: ¿Qué concepto de democracia debe prevalecer en las relaciones exteriores de la UE?*, Bruselas, Bélgica.: Parlamento Europeo, 2009, pp. 23-25.
9. Asamblea General de la OEA, *Carta Democrática Interamericana*, Lima, Perú. OEA, 2001.
10. Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA, *Recomendaciones sobre acceso a la información*, Washington, D.C.: OEA, 2008, pp. 6-9.
11. *Ibid.* p. 7.
12. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs Chile*, San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006.
13. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha Do Araguaia”) vs Brasil*, San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010.
14. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs Chile*, San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, párrafo 58.
15. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs Chile*, San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006, párrafo 87.
16. Asamblea General de la OEA, *Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia*, Santiago de Chile, Chile. OEA, 2003, primer Considerando.

NOTAS

17. Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la OEA, *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información*, Washington, D.C.: CIDH-OEA, 2007, párrafo 138.
18. Pippa Norris, “Do public perceptions of electoral malpractice undermine democratic satisfaction? The U.S. in comparative perspective”, *HKS Faculty Research Working Paper Series RWP18-022*, julio 2018.
19. *Ibid.* p. 4.
20. Centro Carter, *Obligaciones y Estándares. Manual del Centro Carter para la Evaluación de Elecciones*, Atlanta, Georgia. Centro Carter, 2016, p. 9.
21. *Ibid.* p. 30.
22. Guy S. Goodwin-Gill. *Elecciones libres y justas*, Edición Nueva y ampliada, Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2005, pp. 105-110.
23. Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, Roma, Italia. CPI, 1998.
24. Guy S. Goodwin-Gill. *Elecciones libres y justas*, Edición Nueva y ampliada, Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2005, p. 184.
25. Centro Carter, *Obligaciones y Estándares. Manual del Centro Carter para la Evaluación de Elecciones*, Atlanta, Georgia. Centro Carter, 2016, pp. 34-36.
26. *Ibid.* pp. 77-78.
27. Mario Guzmán y Montelongo & Celia Mougrabi Cojab, “Costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano”, en *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva Estatal e Internacional*, ed. Luis Carlos Ugalde Ramírez & Gustavo Rivera Loret de Mola, México, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 19-65.
28. *Ibid.* p. 20.
29. *Ibid.* pp. 48-52.
30. Centro Carter, *Obligaciones y Estándares. Manual del Centro Carter para la Evaluación de Elecciones*, Atlanta, Georgia.: Centro Carter, 2016, pp. 96-98.
31. *Ibid.* pp. 132-133, 138-139.
32. *Ibid.* p. 146.
33. *Ibid.* p. 152.

NOTAS

34. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sitio web de la SCJN. “Ordena SCJN al Congreso de la Unión expedir una ley en la que se regule el gasto en publicidad oficial antes del 30 de abril de 2018”. Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=4625> (Fecha de consulta: 12 de agosto de 2018).
35. Artículo 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Sitio web de Fundar. “Libertad de expresión en venta: Acceso a información y censura indirecta en publicidad oficial”. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/LibertadDigital2015.pdf> (Fecha de consulta: 18 de agosto de 2018).
36. Pippa Norris, “Do public perceptions of electoral malpractice undermine democratic satisfaction? The U.S. in comparative perspective”, *HKS Faculty Research Working Paper Series RWP18-022*, julio 2018, pp. 12-13.
37. Centro Carter, *Obligaciones y Estándares. Manual del Centro Carter para la Evaluación de Elecciones*, Atlanta, Georgia.: Centro Carter, 2016, pp. 185-186.
38. *Ibid.* p. 198.
39. Philip G. Roessler y Marc M. Howard, “Post-Cold War Political Regimes: When Do Elections Matter?”. En *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*, ed. Staffan I. Lindberg, Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 2009, pp. 101-127.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Artículo 19 y Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Sitio web de Fundar. “Libertad de expresión en venta: Acceso a información y censura indirecta en publicidad oficial”. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/LibertadDigital2015.pdf> (Fecha de consulta: 18 de agosto de 2018).

Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización para la Unión Africana. *Carta africana sobre los derechos humanos y de los pueblos*, Nairobi, Kenia. Organización para la Unión Africana, 1981.

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. París, Francia. ONU, 1948.

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). *Carta Democrática Interamericana*. Lima, Perú. OEA, 2001.

_____. *Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia*. Santiago de Chile, Chile.: OEA, 2003.

Centro Carter. *Obligaciones y Estándares. Manual del Centro Carter para la Evaluación de Elecciones*. Atlanta, Georgia. Centro Carter, 2016.

Comité de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA. *Recomendaciones sobre acceso a la información*. Washington, D.C.: OEA, 2008.

Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional. *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. Roma, Italia. CPI, 1998.

Consejo de Europa. *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*. Roma, Italia.: Consejo de Europa, 1953.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Claude Reyes y otros vs Chile*. San José, Costa Rica.: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2006.

_____. *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha Do Araguaia”) vs Brasil*. San José, Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2010.

Goodwin-Gill, Guy S. *Elecciones libres y justas, Edición Nueva y ampliada*. Ginebra: Unión Interparlamentaria, 2005.

Guzmán y Montelongo, Mario & Celia Mougrabi Cojab. “Costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano”. En *Fortalezas y Debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva Estatal e Internacional*, ed. Luis Carlos Ugalde Ramírez & Gustavo Rivera Loret de Mola. México, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Norris, Pippa. “Do public perceptions of electoral malpractice undermine democratic satisfaction? The U.S. in comparative perspective”, *HKS Faculty Research Working Paper Series RWPI 8-022*, julio 2018.

Oficina para la Promoción de la Democracia Parlamentaria. *La Democracia Revisitada: ¿Qué concepto de democracia debe prevalecer en las relaciones exteriores de la UE?* Bruselas, Bélgica. Parlamento Europeo, 2009.

Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la OEA. *Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información.* Washington, D.C.: CIDH-OEA, 2007.

Roessler, Philip G. y Marc M. Howard. “Post-Cold War Political Regimes: When Do Elections Matter?” Capítulo IV. En *Democratization by Elections: A New Mode of Transition*, ed. Staffan I. Lindberg, 101-127. Baltimore, MD. John Hopkins University Press, 2009.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sitio web de la SCJN. “Ordena SCJN al Congreso de la Unión expedir una ley en la que se regule el gasto en publicidad oficial antes del 30 de abril de 2018”. Disponible en: <http://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/comunicado.asp?id=4625> (Fecha de consulta: 12 de agosto de 2018).

CATEGORÍA LICENCIATURA MENCIÓN HONORÍFICA

¿Impacta el acceso a la información
en el fortalecimiento democrático?
El caso de las auditorías
y las elecciones mexicanas de 2018

Omar Espejel

¿Impacta el acceso a la información en el fortalecimiento democrático? El caso de las auditorías y las elecciones mexicanas de 2018

Omar Espejel

Resumen

Para fortalecer una democracia es necesario que los votantes sean capaces de hacer rendir cuentas a los políticos por medio del proceso electoral. Para esto, los ciudadanos deben tener a la mano la mayor cantidad de información posible sobre el desempeño de sus gobernantes. Con base en una estimación econométrica de corte cuasi experimental, el presente ensayo explica cómo el acceso a la información logró fortalecer la democracia en México. En específico, el libre y práctico acceso a la información de auditorías por parte de medios y ciudadanos ha permitido que los votantes mexicanos castiguen actos irregulares en el uso de los recursos públicos. El acceso a la información y el desarrollo de instituciones maduras proveyeron a los mexicanos de herramientas para hacer que partidos políticos asociados con actos de corrupción rindieran cuentas. Se propone un mecanismo para continuar con el fortalecimiento proveniente del acceso a la información de auditorías.

Introducción

En una democracia funcional, los ciudadanos deben ser capaces de hacer rendir cuentas (*accountability* en inglés) a los políticos de acuerdo a su desempeño.¹ Un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si está actuando de acuerdo a su interés y pueden sancionarlo en caso de no ser así.² Los políticos o partidos en el poder son reelegidos si actúan conforme al interés de los votantes. Por lo tanto, para fortalecer el proceso democrático, se requieren instituciones electorales que incrementen la claridad de la adjudicación de responsabilidad para permitir que los ciudadanos premien y castiguen a los responsables.

En específico, se requieren instituciones que provean a los ciudadanos de información independiente acerca del gobierno: “agencias de rendición de cuentas”.³ Estas instituciones pueden incluir 1) un consejo independiente que verifique la transparencia en los procesos electorales; 2) una fuente independiente de información estadística sobre la situación económica del país, y 3) un órgano independiente auditor del Estado. El presente ensayo detalla cómo la información derivada de la transparencia en la que ha incurrido la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha servido para hacer rendir cuentas a los políticos por medio de las elecciones.

Una persona, A, rinde cuentas a otra, B, si se cumplen dos condiciones. Primero, se entiende de qué manera A está obligada a actuar con respecto a B. Segundo, B está empoderada por algún medio institucional para sancionar o premiar a A por su desempeño. En este sentido, los políticos rinden cuentas a su electorado.⁴ Las elecciones son, por lo tanto, un medio sancionador que induce a que los políticos actúen en el interés de los votantes.⁵ De acuerdo con esto, modelos clásicos en teoría económica muestran que ante la anticipación de no ser reelectos los políticos y partidos buscan no defraudar a los votantes.⁶

Al permitir a los ciudadanos monitorear a los políticos y, a la vez, hacer rendir cuentas a políticos asociados con corrupción, más y mejor información induce a los gobiernos a actuar en el mejor interés de la ciudadanía.⁷ William Galston argumenta que la mayor virtud política de la ciudadanía es el deseo y la capacidad de involucrarse en el discurso público y evaluar el desempeño de aquellos en el servicio público.⁸ Por lo tanto, para ejercer la ciudadanía se requieren dos factores. Primero, el deseo y, segundo, la capacidad: el deseo se ve reflejado en la participación política, y la capacidad en los medios disponibles para evaluar el desempeño de los políticos. Sin un conocimiento sustancial sobre el desempeño de los políticos, los ciudadanos carecen de la capacidad para tomar las decisiones que les parezcan más adecuadas. Tener una ciudadanía informada no es solo necesario, sino posible.⁹

El presente ensayo explica cómo el acceso a la información logró fortalecer la democracia en México. En específico, el libre y práctico acceso a la información de auditorías por parte de medios y ciudadanos ha permitido que los votantes mexicanos castiguen actos irregulares en el uso de los recursos públicos. El acceso a la información y el desarrollo de instituciones maduras proveyeron a los mexicanos de herramientas para hacer que partidos políticos asociados con actos de corrupción rindieran cuentas. Se propone un mecanismo para continuar con el fortalecimiento proveniente de este medio.

En la segunda sección se describe el panorama de la rendición de cuentas en México y una breve sinopsis de la victoria del partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA). En la tercera sección se describe la labor de la ASF. Utilizando un método econométrico de corte cuasi experimental y datos de la ASF y de las elecciones de 2015 y 2016, la cuarta sección brinda evidencia de cómo la información derivada de auditorías influyó en las elecciones presidenciales de 2018. En la quinta sección se redactan dos propuestas de política pública para realzar los beneficios del libre acceso a la información de las auditorías.

Rendición de cuentas electoral en México y MORENA

No existe razón lógica para que las elecciones sean siempre un vehículo para la rendición de cuentas. En tal caso, los políticos no tienen expectativa de ser castigados o premiados por su desempeño.¹⁰ En el sentido electoral de la rendición de cuentas, ante la carencia de dos instituciones, la ciudadanía no tendrá el “deseo y la capacidad” para castigar o premiar gobernantes. Primero, se requiere de un sistema electoral capaz de llevar a cabo y vigilar la elección de gobernantes por parte de los votantes. Segundo, se requiere de una institución auditora de la calidad del uso de los recursos públicos por parte de los políticos.

El primer tipo de institución se encuentra representada por el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en México. Si estas instituciones funcionan como vigilantes efectivas de las elecciones, los ciudadanos esperarían que su voto sea una expresión para premiar o castigar a los políticos. El presente estudio no se enfoca en el desempeño de estas instituciones, sin embargo, ambas han sido reconocidas por su prestigio.¹¹ Para México, la ASF funciona como el segundo tipo de institución. Por medio de auditorías a diferentes órganos gubernamentales, proveen de información a los ciudadanos sobre el buen o mal uso de los recursos públicos (en la sección “La Auditoría Superior de la Federación” se detalla el funcionamiento de este organismo técnico especializado de la Cámara de Diputados). Por medio de una estimación econométrica cuasi experimental, se muestra que la información derivada de la ASF logró reflejarse en las elecciones presidenciales de 2018 (ver sección “Cómo las auditorías causaron el fortalecimiento de la democracia”).

En otras palabras, quizás es la primera vez en la historia de México que se cuenta con las instituciones, lo suficientemente maduras, para proveer al electorado de la capacidad para hacer rendir cuentas a los gobernantes. La ASF vigila y hace público la calidad del uso de los recursos públicos, después medios de comunicación proveen a los ciudadanos información contenida en las auditorías. Finalmente, los ciudadanos, más informados que nunca en la historia, asisten a la votación con la seguridad de que el INE y el TEPJF harán valer su voto.

Tras 70 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la política nacional y local se ha vuelto relativamente competitiva.¹² Hasta 2014, cuando el MORENA obtuvo su registro como partido nacional, principalmente tres partidos competían por el poder; el PRI, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Acción Nacional (PAN). En los últimos años, el PRI ha obtenido mejores resultados en áreas rurales mientras que el PAN y el PRD en áreas urbanas.¹³ Sin embargo, las tres alternativas se mostraban desgastadas a los ojos del electorado.

En las elecciones presidenciales mexicanas del 1 de julio de 2018, el candidato de MORENA, Andrés Manuel López Obrador, encabezó la victoria más abrumadora en la historia democrática de México. Un partido político con menos de cuatro años de existencia superó a su más cercano competidor por un margen de 30 puntos, mostrando que el equilibrio de fuerzas político no es para siempre.¹⁴ Más aún, el PRI y el PAN recibieron sus peores participaciones en un proceso electoral de la historia. No existe un autor que no coincida en que la apabullante victoria está directamente relacionada con el hartazgo de los ciudadanos ante la falta de lucha contra la corrupción.¹⁵

Tras la desaparición de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa y constantes casos de corrupción del PRI, López Obrador logró consolidarse como la única alternativa al poder establecido.¹⁶ Independientemente del futuro éxito o fracaso, MORENA se convirtió en el vehículo por medio del cual los mexicanos, haciendo uso de las establecidas instituciones electorales, INE y TEPJF, y de información derivada en parte de la ASF, hicieron rendir cuentas a los partidos tradicionales.

La Auditoría Superior de la Federación

La ASF es una institución fiscalizadora con la responsabilidad de vigilar el uso de los recursos públicos. Para esto, utiliza auditorías: se recopila información, se visita a las dependencias y se comunica con los funcionarios responsables.¹⁷ Desde la revisión de la Cuenta Pública de 2016, la ASF presenta los resultados de las auditorías cada cuatro meses a la Cámara de Diputados. En otras palabras, cada cuatro meses se tiene acceso a nuevos resultados de las auditorías realizadas.

Cuando la ASF tiene observaciones a la labor realizada por las dependencias auditadas, emite “acciones”. Estas pueden ser de dos tipos: preventivo o correctivo. El objetivo de las acciones preventivas es proveer de recomendaciones y sugerencias a las dependencias públicas. En el caso más extremo, pueden solicitar información adicional a las dependencias ante la necesidad de aclarar alguna inconsistencia.¹⁸

Las acciones correctivas implican la existencia de alguna irregularidad en el uso de los recursos públicos. Para fines del presente ensayo, el “Pliego de Observaciones” (Pliego de ahora en adelante) es la acción correctiva de mayor importancia. El Pliego es la acción que asigna un valor monetario a lo que la ASF refiere como “posible daño a la Hacienda Pública”, esto corresponde a una irregularidad en el uso de los recursos.¹⁹ El Pliego puede ser emitido directamente por la ASF o después de que una dependencia no resolvió una solicitud de aclaración de forma satisfactoria. A lo largo del presente ensayo, se referirá a los recursos en “posible daño a la Hacienda Pública”, o en Pliegos, como “recursos en irregularidad”.

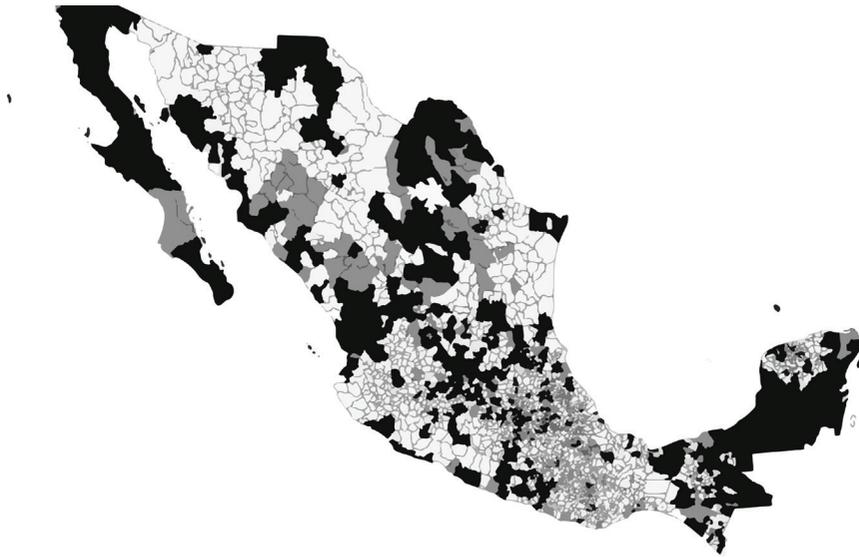
Debido a restricciones presupuestales y logísticas, la ASF solamente puede auditar una parte del total de dinero público, sin embargo, los recursos revisados han ido en aumento. Por ejemplo, en la auditoría a los recursos utilizados en 2013 se logró revisar el 57 por ciento de todo el gasto federalizado programable. Para 2016 el porcentaje aumentó a 68 por ciento. Además, la ASF frecuentemente encuentra irregularidades; considerando solo los recursos ejercidos en 2016, casi la mitad de las auditorías resultaron en al menos un pliego de observación.²⁰

La ASF sigue evolucionando para beneficio de los mexicanos. Las reformas constitucionales que originan el Sistema Nacional Anticorrupción influyeron en gran medida en las capacidades de la ASF. Al incluir las participaciones federales y la deuda pública en el ámbito subnacional, se logró el incremento de los recursos susceptibles a auditoría. Ambos rubros han sido históricamente utilizados para incurrir en irregularidades pues los recursos que manejan no tienen un destino específico y etiquetado. Por primera vez, ambos rubros fueron auditados en 2016 y el resultado fue el esperado: el total de recursos en “posible daño a la Hacienda Pública” correspondiente

a participaciones federales y deuda pública subnacional significó el 45 por ciento del dinero total en este rubro.²¹

Para fines del presente ensayo, se utilizarán los recursos en “posible daño a la Hacienda Pública”. La posibilidad de expresar en un valor monetario las irregularidades presentes en las dependencias nos permite estimar el costo de oportunidad de este dinero. Por ejemplo, si en un determinado municipio 100 pesos fueron irregulares, ¿qué se habría podido lograr con esos 100 pesos? Tal vez se pudo alimentar a un niño en pobreza extrema por un día. Este tipo de comparaciones permite que los ciudadanos dimensionen la cantidad de recursos en irregularidad, es decir, que no vean la cifra como un número abstracto sino como dinero que pudo tener un efecto positivo en el bienestar de la población.

La Figura 1 muestra los municipios no auditados, y auditados con irregularidades o sin estas. Se toma en cuenta únicamente las auditorías a las Cuentas Públicas de 2015 y 2016.



Se enfatiza la transparencia proactiva en la que ha incurrido la ASF. A través del desarrollo del *Sistema Público de Consultas de Auditoría* han permitido el fácil y práctico acceso a la información derivada de las auditorías realizadas. Dicho sistema ha permitido a cientos de periodistas e investigadores hacer pública la labor de cientos de auditores.

Cómo las auditorías causaron el fortalecimiento de la democracia

Para saber si la información derivada de auditorías provocó que la ciudadanía mexicana se expresara ante la existencia de irregularidades en el uso de los recursos públicos, se utiliza un método econométrico cuasi-experimental. Concretamente, se busca estimar el efecto causal

de la presencia de irregularidades detectadas por la ASF en los resultados electorales. Existen dos limitantes. Primero, dada la gran variabilidad entre los municipios mexicanos, para obtener el efecto causal solo podemos estimar un método empírico cuasi-experimental. No obstante, existe un alto número de auditorías a municipios, esto nos permite encontrar municipios con presencia de corrupción o sin esta práctica, que sean comparables entre sí. Segundo, ¿están teniendo los ciudadanos conocimiento de la información contenida en las auditorías de la ASF? En los últimos años, ha aumentado la cobertura de actos de corrupción por parte de los medios (ver, por ejemplo, el trabajo del IMCO²² y Animal Político²³). La ASF ha sido una fuente primaria de información para la investigación de irregularidades en el manejo de los recursos públicos. En este sentido, los medios de comunicación han aprovechado la información proveniente de auditorías. Por esto, y con respecto a la elección presidencial del 1 de julio de 2018, los candidatos presidenciales utilizaron argumentos ante sus contrincantes basados en información de la ASF. Por lo tanto, y con cierto grado de confianza, se considera que la información derivada de auditorías sí se está difundiendo y llegando a los ciudadanos.

Para estimar el efecto causal se utiliza el método cuasi experimental de Diferencias en Diferencias. Se requiere comparar al menos dos períodos de tiempo separados por algún evento. Por lo tanto, se utilizan los resultados electorales de la elección intermedia de 2015 y la elección presidencial de 2018. Se utilizan efectos fijos municipales y anuales para controlar aquellas variables que puedan afectar el voto por algún partido y que estén relacionadas con las características intrínsecas de los municipios o en el año en cuestión. La ecuación utilizada para investigar el efecto de la corrupción es:

$$E_{i,a} = \alpha_0 + \alpha_1 (\text{Irregularidad}_i * t_a) + Y_t + Y_i + \varepsilon_{i,a}$$

i es el municipio en cuestión; *a* es el año; es una constante; *E* es la variable dependiente (un resultado electoral); Irregularidad toma el valor 1 si hubo presencia de al menos una acción correctiva en *i*; *t* toma el valor 1 cuando el año es 2018 y 0 cuando es 2015; *Y_t* son efectos fijos anuales; *Y_i* son efectos fijos municipales; *ε* es un término de error. α_1 es el coeficiente Irregularidad *i* * *t_a* de *e* identifica el efecto causal de la presencia de irregularidades sobre los resultados electorales. Para esta primera estimación se utilizan datos de elecciones federales, en un estudio próximo se utilizarán datos de votaciones por presidentes municipales.

La Tabla 1 muestra el efecto de las irregularidades detectadas sobre los resultados electorales. Los valores en la fila Irregularidad *X t* representan el valor de α_1 y, por lo tanto, el efecto de la presencia de irregularidades sobre la votación de las variables dependientes. Como variables dependientes, *E* en la ecuación estimada, la columna 1 utiliza el porcentaje de la lista nominal que votó por el PRI; las columnas 2, 3 y 4 utilizan la misma variable, pero con votaciones por MORENA, PAN y PRD, respectivamente; la columna 5 utiliza el porcentaje de la lista nominal que votó (la participación ciudadana).

Tabla 1: Efecto de la corrupción sobre los resultados electorales

Variables dependientes	PRI	MORENA	PAN	PRD	Concurrencia
	1	2	3	4	5
<i>Irregularidad * t</i>	-1.568** (0.767)	2.385*** (0.694)	-1.465** (0.690)	1.177 (1.048)	0.560 (0.637)
Observaciones	4,839	4,839	4,839	4,839	4,839
R cuadrada	0.677	0.910	0.010	0.028	0.650
Municipios	2,452	2,452	2,452	2,452	2,452

Errores estándar agrupados por municipio en paréntesis. *** altamente significativo ($p < 0.01$), ** medianamente significativo ($p < 0.05$), * significativo ($p < 0.1$).

Fuentes: elaboración propia con datos del INE y ASF.

Las estrellas muestran si un resultado es estadísticamente significativo y, por lo tanto, si existe un efecto causal o no. El coeficiente de *Irregularidad X t*, α_1 en la ecuación a estimar, es estadísticamente significativo en las primeras cuatro columnas, sin embargo, la dirección de la causalidad varía. La columna 1 muestra que la presencia de irregularidades tuvo un efecto negativo en la votación por el PRI. Lo mismo ocurre con el voto por el PAN, la presencia de corrupción tiende a disminuir su votación (ver columna 3). No parece haber un efecto significativo de las irregularidades sobre la votación por el PRD ni sobre la participación ciudadana (ver columnas 4 y 5, respectivamente). Por otro lado, la presencia de irregularidades impulsó la votación por el partido adversario y de reciente creación, MORENA (ver columna 2).

En resumen, si entre las elecciones federales de 2015 y 2018 se reveló que el municipio mostró irregularidades en el uso de los recursos públicos, entonces en las elecciones presidenciales de 2018 (en promedio): 1) la votación por el PRI disminuiría 1.6 puntos porcentuales; 2) la votación por MORENA aumentaría 2.4 puntos porcentuales; 3) la votación por el PAN disminuiría 1.5 puntos porcentuales, y 4) la participación ciudadana y la votación por el PRD no se vería afectada.

Los resultados de esta estimación son como esperados y nos indican dos cosas. Primero, sí existe un costo para los gobiernos municipales de incurrir en irregularidades, los votantes hicieron rendir cuentas a los partidos asociados con corrupción. Segundo, la participación ciudadana no disminuye ante la presencia de irregularidades.

En términos de Galston,²⁴ el deseo de los ciudadanos por hacer rendir cuentas a los gobernantes se refleja en la no disminución de la participación ciudadana; y el efecto de la información derivada de las auditorías sobre los resultados electorales muestra que los ciudadanos tuvieron la capacidad de hacer rendir cuentas.

Propuestas para la sociedad civil y *think tanks*

En la sección “Cómo las auditorías causaron el fortalecimiento de la democracia” se mostró que ante la presencia de irregularidades en sus municipios, la ciudadanía hizo rendir cuentas a los partidos políticos mexicanos tradicionales. La estimación se enfocó en los resultados electorales presidenciales de 2018, sin embargo, otros estudios muestran resultados similares a nivel local. Utilizando datos de la ASF, un estudio de la Universidad de Harvard encuentra que en las votaciones por presidentes municipales los ciudadanos castigan a los partidos que incurrir en irregularidades. No solo eso, el castigo persiste: la votación por el partido que manejó mal los recursos continúa cayendo en la siguiente elección.²⁵ Por lo tanto, ahora existe la rendición de cuenta electoral en México. Esto ha sido posible gracias a la transparencia y acceso a los datos provenientes de auditorías.

Se presenta una propuesta a la sociedad civil y *think tanks* mexicanos. El objetivo es realzar el efecto positivo del acceso a la información de auditorías. La mayoría de los ciudadanos no están conscientes de la capacidad de su voto para hacer rendir cuentas a los gobernantes. México se encuentra en el lugar 172 de 196 en cuanto a participación ciudadana, por debajo de países como República Dominicana (143), Paraguay (99) y Guatemala (86).²⁶ En la medida en que más ciudadanos participen en el proceso electoral, la rendición de cuentas aumentará. Se propone dar a conocer a los ciudadanos que estudios académicos han demostrado que la votación en México ha hecho rendir cuentas a los políticos. Teóricamente, a sabiendas de que no votan en vano, aumentaría la participación.

La sociedad civil mexicana, y en específico los *think tanks*, debe tomar liderazgo en la diseminación de la información. En México el 65 por ciento de la población tiene acceso a internet, más aún, el 64 por ciento de los mexicanos es usuario recurrente de redes sociales.²⁷ Por lo tanto, se propone un esparcimiento masivo, a través de las redes sociales, de datos sobre cómo la votación en México ha afectado los resultados electorales. Por ejemplo, informar que, según el estudio de Harvard, ante la presencia de irregularidades la votación por el partido en el poder reduce en dos puntos porcentuales en las elecciones locales. O que, según el presente estudio, la presencia de irregularidades disminuye en 1.6 puntos porcentuales (ver columna I de la Tabla I) la votación por el partido en el poder en las elecciones federales.

Los mensajes serían distribuidos preferentemente vía Facebook. México es el sexto país del mundo con mayor cantidad de usuarios activos (83 millones) y es por mucho la red social más utilizada en el país.²⁸ Idealmente los mensajes serían pagados y distribuidos por alguna organización civil de renombre.

Además de incentivar la participación ciudadana por medio del empoderamiento, existe una segunda vía de efecto. En la introducción se explicó que la persona A, rinde cuentas a la persona B, si 1) se entiende de qué manera A está obligada a actuar con respecto a B, y 2) B está empoderada por algún medio institucional para sancionar o premiar a A por su desempeño.²⁹ A son los partidos políticos y B los votantes. Los mensajes harían saber a A que existe un efecto negativo de incurrir en irregularidades. Le mostraría que gracias a la transparencia y practicidad de los datos de la ASF, la rendición de cuentas por la vía electoral está más presente que nunca. Teóricamente, A buscaría no incurrir en irregularidades y velar a favor del interés de B.

Conclusión

En una democracia efectiva es necesario que los votantes sean capaces de hacer rendir cuentas a los políticos por medio del proceso electoral. Para esto, los ciudadanos deben tener a la mano la mayor cantidad de información posible sobre el desempeño de sus gobernantes.

El presente ensayo explica cómo el acceso a la información logró fortalecer la democracia en México. En específico, el libre y práctico acceso a la información de auditorías por parte de medios y ciudadanos ha permitido que los votantes mexicanos castiguen actos irregulares en el uso de los recursos públicos. El acceso a la información y el desarrollo de instituciones maduras proveyeron a los mexicanos de herramientas para hacer que partidos políticos asociados con actos de corrupción rindieran cuentas.

Con el fin de realzar los efectos ya existentes de la transparencia, se propone la creación de una campaña de difusión en redes sociales. Los mensajes a difundir indican el costo en votos, en los ámbitos local y federal, que tiene un determinado partido político tras incurrir en irregularidades en el uso de los recursos públicos. El objetivo es doble. Primero, se incentiva la participación ciudadana, y por lo tanto, la rendición de cuentas, a través del empoderamiento de los votantes. Al saber que su voto tiene un efecto, el ciudadano se verá incentivado a participar en las votaciones. Segundo, los partidos políticos estarán conscientes de las consecuencias de incurrir en irregularidades. El conocimiento del costo en votos, incentivaría a los partidos a hacer buen uso de los recursos públicos.

NOTAS

- 1 A lo largo del ensayo se utilizará el término “rendición de cuentas” en el sentido electoral. Es decir, no se enfocará en el aspecto judicial, únicamente en la posibilidad de premiar y castigar a los políticos por medio de las votaciones.
- 2 Bernard Manin, Adam Przeworsky & Susan Stokes. “Elections and Representation”. En *Democracy, accountability, and representation*. Ed. Adam Przeworski, Susan Stokes & Bernard Manin. New York: Cambridge University Press, 1999, p. 40.
- 3 Bernard Manin, et al. “Elections and Representation”. p. 50.
- 4 James D. Fearon. “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Bad Performance”. En *Democracy, accountability, and representation*, ed. Adam Przeworski, Susan Stokes & Bernard Manin. New York: Cambridge University Press, 1999, p. 55.
- 5 John Ferejohn. “Incumbent Performance and Electoral Control”. *Public Choice*, núm. 50 (primavera 1986): pp. 5-25.
- 6 Robert J. Barro. “The Control of Politicians: An Economic Model”. *Public Choice*, núm. 14 (primavera 1973): pp. 19-42.
- 7 Timothy Besley. *Principled Agents? The Political Economy of Good Government (The Lindahl Lectures)*. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 101.
- 8 William A. Galston. *Liberal purposes: Goods, virtues, and diversity in the liberal state*. New York: Cambridge University Press, 1991, p. 227.
- 9 Henry Milner. *Civic literacy: how informed citizens make democracy work*. New Hampshire: University Press of New England, 2002, p. 3.
- 10 James D. Fearon, p. 58.
- 11 Leticia Hernández. “Instituciones fuertes garantizan legitimidad en las próximas elecciones en México: Gurría”. *El Financiero*, Sec. Nacional, 21 de febrero 2018.
- 12 Horacio A. Larreguy, John Marshall & James M. Snyder. “Revealing Malfeasance: How Local Media Facilitates Electoral Sanctioning of Mayors in Mexico”. *National Bureau of Economic Research*, Working Paper núm. 20697 (noviembre 2014).
- 13 Horacio A. Larreguy, John Marshall & Pablo Querubín. “Parties, Brokers, and Voter Mobilization: How Turnout Buying Depends Upon the Party’s Capacity to Monitor Brokers”. *American Political Science Review*, vol. 110, núm. 1 (2016): pp. 160-179.
- 14 Carolina Torrealblanca, Mariano Muñoz & José Merino. “¿Cómo ganó AMLO? Breve historia gráfica de la migración electoral más grande en la historia democrática de México”. *Nexos*, 6 de julio de 2018. Disponible en: <https://parentesis.nexos.com.mx/?p=450> (Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2018).

NOTAS

15. Luis Pérez de Acha. “La ficción del combate a la corrupción”. *The New York Times*, Sec. Opinión, 27 diciembre 2017.
16. Carlos Illades. “AMLO y la oportunidad histórica de la izquierda”. *The New York Times*, Sec. Opinión, 27 junio 2018.
17. Auditoría Superior de la Federación. *Guía para el ciudadano*. ASF. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf (Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).
18. Auditoría Superior de la Federación. *Acciones derivadas del proceso de fiscalización*. ASF. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion (Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).
19. ASF. *Guía para el ciudadano*.
20. ASF. *Sistema Público de Consultas de Auditoría*.
21. *Ibid.*
22. Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). *Anatomía de la Corrupción*. IMCO. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016- Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf (Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).
23. Animal Político. “La Estafa Maestra”. *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/estafa- maestra/> (Fecha de consulta: 6 de septiembre de 2018).
24. William A. Galston. *Liberal purposes: Goods, virtues, and diversity in the liberal state*. p. 227.
25. Horacio A. Larreguy et al. “Revealing Malfeasance: How Local Media Facilitates Electoral Sanctioning of Mayors in Mexico”.
26. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. “Voter Turnout Trends around the World”. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf> (Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2018).
27. Hootsuite. “El ámbito digital en el 2018 y su situación mundial desde Argentina hasta Zambia”. Hootsuite. Disponible en: <https://hootsuite.com/es/pages/digital-in-2018-mexico> (Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018).
28. Hootsuite. *Op. cit.*
29. James D. Fearon. *Op. cit.* p. 55.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Animal Político. “La Estafa Maestra”. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/estafa-maestra/> (Fecha de consulta: 6 de septiembre de 2018).

Auditoría Superior de la Federación (ASF). *Guía para el ciudadano*. ASF. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf (Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).

_____. *Acciones derivadas del proceso de fiscalización* ASF. http://www.asf.gob.mx/Publication/35_Acciones_derivadas_del_proceso_de_fiscalizacion (Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).

_____. *Sistema Público de Consultas de Auditoría*. ASF. <http://www.asfdatos.gob.mx/> (Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).

Barro, Robert J. “The Control of Politicians: An Economic Model”. *Public Choice*, núm. 14 (primavera 1973): pp. 19-42.

Besley, Timothy. *Principled Agents? The Political Economy of Good Government, The Lindahl Lectures*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

Fearon, James D. “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Bad Performance”. En *Democracy, accountability, and representation*, ed. Adam Przeworski, Susan Stokes & Bernard Manin, 55. New York: Cambridge University Press, 1999.

Ferejohn, John. “Incumbent Performance and Electoral Control”. *Public Choice*, núm. 50 (primavera 1986): pp. 5-25.

Galston, William A. *Liberal purposes: Goods, virtues, and diversity in the liberal state*. New York: Cambridge University Press, 1991.

Hernández, Leticia. “Instituciones fuertes garantizan legitimidad en las próximas elecciones en México: Gurría”. *El Financiero*, Sec. Nacional, 21 de febrero 2018.

Hootsuite. “El ámbito digital en el 2018 y su situación mundial desde Argentina hasta Zambia”. Hootsuite. Disponible en: <https://hootsuite.com/es/pages/digital-in-2018-mexico> (Fecha de consulta: 18 de septiembre de 2018).

Illades, Carlos. “AMLO y la oportunidad histórica de la izquierda”. *The New York Times*, Sec. Opinión, 27 junio 2018.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). *Anatomía de la Corrupción*.

IMCO. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf (Fecha de consulta: 3 de septiembre de 2018).

International Institute for Democracy and Electoral Assistance. “Voter Turnout Trends around the World”. International Institute for Democracy and Electoral Assis-

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

tance. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf> (Fecha de consulta: 5 de septiembre de 2018).

Larreguy, Horacio A., John Marshall & James M. Snyder. “Revealing Malfeasance: How Local Media Facilitates Electoral Sanctioning of Mayors in Mexico”.

National Bureau of Economic Research, Working Paper núm. 20697 (noviembre 2014).

Larreguy, Horacio A., John Marshall & Pablo Querubín. “Parties, Brokers, and Voter Mobilization: How Turnout Buying Depends Upon the Party’s Capacity to Monitor Brokers”. *American Political Science Review*, vol. 110, núm. 1 (2016): pp. 160-179.

Manin, Bernard, Adam Przeworsky & Susan Stokes. “Elections and Representation”. En *Democracy, accountability, and representation*, ed. Adam Przeworski, Susan Stokes & Bernard Manin, 40. New York: Cambridge University Press, 1999.

Milner, Henry. *Civic literacy: how informed citizens make democracy work*.

New Hampshire: University Press of New England, 2002.

Pérez de Acha, Luis. “La ficción del combate a la corrupción”. *The New York Times*, Sec. Opinión, 27 diciembre 2017.

Torreblanca, Carolina, Mariano Muñoz & José Merino. “¿Cómo ganó AMLO? Breve historia gráfica de la migración electoral más grande en la historia democrática de México”. *Nexos*, 6 de julio de 2018. <https://parentesis.nexos.com.mx/?p=450> (Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2018).

**CATEGORÍA LICENCIATURA
MENCIÓN HONORÍFICA**

Silenciados

Natalia Ortega Robles

Silenciados

Natalia Ortega Robles

*Para aquellos que han sido silenciados
cuando estábamos dormidos*

Resumen

La violencia en contra de los periodistas es una realidad que se vive diariamente en México. Se da como consecuencia de diversos factores sociopolíticos que vivimos en el país, principalmente por la corrupción e impunidad presente en nuestro sistema político que permite el abuso de poder y por la falta de contrapesos, es decir, instituciones autónomas capaces de hacer rendir cuentas a los funcionarios públicos. Además, hablaré de la función del periodista como alguien que busca de manera individual hacer valer sus derechos y por el cual la sociedad los exigirá también.

Introducción

En México, los periodistas luchan por su libertad de expresión y su derecho de ser respetados al hacer su trabajo. Vivimos una decadencia social sin precedentes ni escrúpulos en la que los periodistas enfrentan múltiples riesgos para hacer su labor; el costo son amenazas, violencia, arrestos, acoso, desapariciones y homicidios.

En 2017, México ocupó el segundo lugar entre los países más peligrosos en el mundo para ser periodista; por el asesinato de once ciudadanos que ejercían esta profesión. Únicamente fue precedido por Siria, país en el que murieron doce periodistas.¹ El primer lugar en la lista lo ocupa un país que se encuentra en estado de guerra desde 2011, mientras que el segundo, es un país en Estado de derecho y bajo un gobierno democrático.

Vivimos una fuerte realidad ya que la justicia y el derecho social se pierden en las fauces de la corrupción y la impunidad del país. México es en su cotidianidad corrupto e impune, lo cual es

sabido por todos los mexicanos y por quienes residen en el país, me atrevo a decir que ninguno de ellos cuestionaría esta afirmación.

Este ensayo tiene la finalidad de exponer un problema latente en Latinoamérica y con mayor fuerza en nuestro país. La violencia contra los periodistas, que año con año va en crecimiento. Además, la impunidad que existe en el país empeora la situación para los periodistas agredidos ya que no se ejerce justicia a su favor. Principalmente para aquellos que se centran en temas de narco-política y corrupción. Aunque los periodistas son quienes sufren las consecuencias directas de la violencia contra la libertad de expresión, es un problema que nos afecta como sociedad.

El eje central de este ensayo es por qué la violencia contra los periodistas limita nuestra libertad como ciudadanos. Expondré el tema apoyándome, como parte de mi evidencia, en la crónica; presentando las historias de tres de los once periodistas asesinados el año pasado en México: Javier Arturo Valdez Cárdenas, Miroslava Breach Velducea y Sergio Lanada Rosado. Ciudadanos que murieron a causa de la corrupción e impunidad del país, quienes no cometieron otro agravio que el de ejercer su derecho de libertad de expresión. Con cada caso mostraré los factores de la decadencia que existe en nuestro país, por los cuales nuestra libertad ciudadana peligrará. Además de la función del periodista en los movimientos sociales que se han originado como respuesta de la inconformidad ciudadana ante estos casos de injusticia y opresión.

I. Las voces calladas

I.1 Las balas

La tarde del 15 de mayo de 2017 el ciudadano Javier Arturo Valdez Cárdenas fue silenciado con una bala en su cabeza y once más en su cuerpo. Dedicó su vida a escribir crónicas y reportajes sobre el narcotráfico, por su esfuerzo fue reconocido tras la publicación de sus libros *Miss Narco* y *De azoteas y olvidos: crónicas del asfalto*.

Durante su carrera periodística se vio rodeado de amenazas y peligros constantes; evidencia de esto es que a los pocos días de la publicación de su serie sobre el narcotráfico *Hitman: La confesión de un asesino en Ciudad Juárez* en 2009, sus oficinas del semanario *RíoDoce*, ubicadas en Sinaloa y del cual fue fundador, fueron atacadas con una granada. La explosión ocurrió alrededor de la 1:45 de la mañana, dejando fuertes daños al inmueble, cero heridos y cero culpables hasta el momento.

Su trabajo se caracterizó por su intensa búsqueda en dar a conocer a las víctimas del narcotráfico y la delincuencia organizada como lo que son: humanos con caras, nombres y vidas. En 2011 este objetivo fue reconocido por el Comité para la Protección de Periodistas que le otorgó en Nueva York el Premio Internacional a la Libertad de Prensa.

El caso del periodista Javier Valdez impactó con tal fuerza a la sociedad que contribuyó a la consolidación de movimientos como *Ni uno más* y *Prensa, no disparen*. La causa de tal indignación se debe principalmente a dos razones; la primera, el reconocimiento y alcance que Javier logró con sus trabajos; la segunda, la visible involucración del gobierno en el caso. Su línea de trabajo

se vio muy definida desde un principio. Al ver sus primeras publicaciones se puede notar que su interés por la corrupción e impunidad que existe en nuestro país estuvo muy marcado desde el comienzo. A lo largo de su carrera, lo que una vez fueron palabras transmutaron a su realidad, pasó de reportar los casos de violencia contra sus colegas a ser víctima de ellos.

El 20 de febrero del 2017 fue publicado su último libro *Narcoperiodismo*, una investigación profunda sobre la política en México y su relación con el narcotráfico, enfocado a revelar quiénes han sido las principales víctimas de estos actos de corrupción e injusticias. Su libro trascendió más allá de las páginas, ya que a los pocos días de su publicación demostró cuánta realidad engloba en pocas palabras y que los periodistas sufren no solo a manos del crimen, también de los funcionarios públicos. Fue intimidado con la compra de cuatro mil 500 de sus ejemplares, llevados cada uno de ellos por hombres armados a los escasos días de su publicación. Este hecho fue reportado por la organización *Artículo 19* como un mensaje claro y directo, querían silenciar su voz. Más tarde se dieron cuenta que era más fácil hacerlo con balas.

I.II Una fría mañana en Chínipas

No pasaban más allá de las siete de la mañana cuando Miroslava Breach Velducea fue impactada por ocho balas en su sien. Esa mañana del 23 de marzo de 2017 en la tierra chihuahuense se derramó sangre de una ciudadana con ideas puras y convicciones implacables.

Su trabajo fue eternamente fiel a la búsqueda de la justicia social y al respeto y difusión de los derechos humanos. Formó parte del equipo de *La Jornada*; en el que trató temas muy realistas, crudos y muchas veces olvidados: la violencia contra comunidades indígenas, feminicidios, violencia contra periodistas y corrupción.

Sus últimos trabajos estuvieron centrados en la relación que hay entre varios funcionarios públicos y *Los Salazar*, un grupo de delincuencia organizada involucrado en el tráfico de drogas y con gran influencia en Chihuahua; así afirma el periodista Isaías Robles durante una entrevista efectuada por la periodista Carmen Aristegui. “En sus artículos señaló en diferentes momentos cómo las organizaciones delictivas trataban de influir en la asignación de los candidatos a presidentes municipales, y posteriormente escribió un artículo donde señala a encargados de la seguridad pública municipal involucrados con la delincuencia organizada”.² Además, tras la publicación de críticas en su columna *Don Mirone*, a la protección ejercida por el gobernador Hugo Schultz hacia los grupos de crimen organizado en Chihuahua, también investigó el caso de Juan Salazar Ochoa, sobrino del narcotraficante Adán Salazar Zamorano, candidato del PRI para la alcaldía de Chínipas en 2016. La periodista sufrió múltiples amenazas tanto de grupos de crimen organizado como de los funcionarios involucrados en el caso.

El ministerio público dio a conocer parte del testimonio de un testigo protegido quien manifiesta ser conocedor de una llamada efectuada por los integrantes del PAN, Alfredo Piñeda y Hugo Schultz hacia Miroslava; la llamada no tuvo más objetivo que exigir a Miroslava que revelara quiénes eran sus fuentes puesto que *Los Salazar* afirmaban que ambos funcionarios debían ser la fuente de la periodista. La ciudadana se negó a evidenciar sus fuentes argumentando que los hechos descritos en sus artículos sobre este grupo organizado eran tan evidentes que no tuvo la necesidad de recurrir a nadie.³ Si esta era la verdadera razón o no, nunca lo sabremos,

pero el actuar de la periodista refleja su entendimiento hacia la importancia de su labor periodística en un país en el que los funcionarios hablan desde las sombras para amargar las noches.

Nueve meses después de su asesinato fue capturado Carlos Moreno Ochoa, supuesto criminal intelectual del asesinato de Miroslava. Sin embargo, un año y medio después de los sucesos, la abogada Sara Mendiola todavía exige que se lleve a cabo una investigación profunda del caso, porque la acción de silenciar a Miroslava arrebatándole su vida debe de ir más allá y no responsabilizando a una sola persona; a su parecer, la posibilidad de que haya funcionarios implicados en el caso fue descartada desde antes de analizar los hechos.⁴

I.III Caso abierto

El paradero del ciudadano veracruzano Sergio Lanada Rosado aún es desconocido cinco años después de su desaparición. La tarde del 23 de enero de 2013 el día se tornó oscuro para el periodista; días antes dedicó sus investigaciones a cubrir redes criminales y fuentes de posibles policías coludidos con el narcotráfico. Esa semana se le notaba nervioso.

En 2012 el periodista ya había sido víctima de un secuestro durante un mes, del cual había logrado reponerse casi totalmente. Volvió a casarse y siguió su trabajo como reportero. Desde unas décadas atrás, la presencia de grupos mafiosos en el territorio veracruzano se hacía cada vez más marcada con la formación de grupos como *Los Zetas*, así cada día el territorio se volvía más peligroso con secuestros y multiejecuciones constantes.

A lo largo del año, Sergio se vio atraído por los casos de injusticia y violencia cada vez más impactantes y graves en la región, por lo que comenzó sus investigaciones sobre la asociación de policías y funcionarios con grupos de narcotráfico. No publicó trabajos respecto al tema y mientras más se vio involucrado en los hechos, sus compañeros lo notaban más ansioso y comenzó a trasladarse por distintas regiones del estado. Tras su desaparición su esposa recibió una llamada sospechosa la cual reportó a la otrora Procuraduría General de la República (PGR), al momento de la redacción de este ensayo el caso sigue abierto sin saber nada de su destino.

El caso de Javier muestra la realidad a la que los periodistas mexicanos se enfrentan habitualmente y que a final de cuentas es un problema contenido en el disturbio de la corrupción e impunidad. En cuanto el caso de Sergio representa el problema de nuestras instituciones para recabar datos y hacer justicia, después de cinco años no se sabe si aún vive y sus investigaciones están inconclusas. Finalmente, el de Miroslava muestra claramente el abuso de poder que se da por la falta de instituciones capaces de regular el poder dentro de nuestro sistema democrático. A pesar de que se trata del caso del cual se ha recabado más información y el que, según parece, ha tenido una línea de investigación más definida, también es en donde la impunidad es más evidente y que hay, en la resolución de los casos, relación con funcionarios públicos.

Estos casos como muchos otros se originaron por el intento de silenciar las voces individuales sin saber que al callarlas, avivarían la voz colectiva. Así, la función del periodista es el dar el primer paso hacia exigir nuestros derechos, sin el cual posiblemente la sociedad no los exigiría.⁵

II. México corrupto

En la *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*, la organización Transparency International define la corrupción como todo acto de abuso de poder para un beneficio propio, además lo cataloga según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se desarrolla.⁶ En la búsqueda de este beneficio monetario, los funcionarios separan sus deberes de sus afanes y en ese momento surge una decadencia de ética en dichos cargos.

Quizá la presencia de la corrupción en el país se percibe como efecto de la conquista, México comenzó a consolidarse como una nación y experimentó una transformación radical en su organización social y en su división de poderes. La sociedad sufría una decadencia de equidad por la división de jerarquías tan marcada que existió, en la búsqueda de más oportunidades un sector primordial de la población encontró la posibilidad de hacer crecer su economía y principalmente su estatus social a través de la compra de cargos públicos. Así, desde el período colonial es posible ver dentro del aspecto público la constante presencia de la corrupción, originada siempre en un fin lucrativo.

En la actualidad el problema de corrupción dentro del país ha aumentado a tal grado que en el Índice de Percepción de la Corrupción 2017 de Transparency International, México obtuvo un puntaje de 29, estando puntuado el país con mayor grado de corrupción con 0 y el de menor con 100 puntos. Así ocupamos el puesto número 135 entre 180 países.⁷

A causa de la corrupción se incrementan los casos de abuso de poder y las coaliciones entre grupos de crimen organizado y funcionarios públicos. De esta manera la libertad de los ciudadanos queda desprotegida y no hay organizaciones que velen por nuestros derechos.

III. México impune

La impunidad, es definida por la Comisión Mexicana de Defensa y Formación de los Derechos Humanos (CMDPDH) como la falta de investigación contra cualquier grupo o persona que comete actos delictivos en contra de los derechos humanos.

Para 2018 México ocupa el cuarto lugar en el Índice Global de Impunidad publicado por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP). Dicho índice es publicado desde el año 2015 con la finalidad de medir y comparar año con año los niveles de impunidad entre distintos países. En el país, los agresores saben que no serán castigados por sus delitos. Según estadísticas de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión; de 2010 a 2016 se abrieron 798 casos de averiguaciones por delitos contra periodistas, de los cuales el 99.75 por ciento no han recibido sentencia.

Para comprender la eventualidad que afecta a nuestros periodistas es necesario reconocer que la impunidad y la corrupción del país los vuelven vulnerables. En primer lugar, porque un gobierno que tiene estas deficiencias es propenso a permitir un abuso por parte de las autoridades; quienes con el fin de mantener ocultos actos de corrupción durante su gobierno o administración están dispuestos a atentar contra quien tenga la disposición de desprestigiarlos, es decir, contra aquel con la capacidad de exhibir la opacidad presente en la rendición de cuen-

tas de los funcionarios e instituciones. La organización *Artículo 19* advirtió que en 2017 el 50.7 por ciento de las agresiones declaradas contra periodistas mexicanos fueron cometidas por funcionarios públicos e integrantes de partidos políticos. En segundo lugar, este problema se da por la centralización de los poderes que existe en México que hace a sus sistemas de justicia ineficientes; dicha consecuencia se da porque no contamos con instituciones autónomas como para obligar al gobierno a dar una rendición de cuentas transparente y empírica. En su libro *Prensa no disparen: Ataques contra periodistas e impunidad en México*, Yuriria Ávila, egresada del Centro de Investigación y Docencia Económicas, habla del peligro que corren los periodistas en países donde no existe una democracia consolidada y en los que no hay instituciones autónomas lo bastante fuertes como para crear un contrapeso ante el gobierno. Así, la impunidad funciona como un incentivo para el uso de la violencia en el país.

También se ha presentado un considerable incremento en los niveles de impunidad en toda la República. De 2016 a 2018 México pasó de tener una calificación de 67.42 a 69.84 puntos con Tamaulipas y el Estado de México encabezando la lista de los estados más impunes en el país. Las principales causas de este resultado son, por un lado, la desconfianza de los ciudadanos para denunciar delitos contra su integridad y, por otra parte, la ineficiencia de las instituciones encargadas de impartir justicia.⁸

IV. Reflexión ciudadana

Los periodistas forman parte de la minoría de la población que exige el respeto de sus derechos de manera pública y directa. Sin embargo, a pesar de que la mayor parte de los ciudadanos no manifiestan de manera individual su disgusto ante la violación de sus derechos, sí lo han hecho como una agrupación. En otras palabras, la inhumana violencia desempeñada contra los periodistas ha concientizado e impulsado a la sociedad, se ha creado un *insight*⁹ colectivo; aquel momento en el que los ciudadanos adquieren conciencia de los abusos que las autoridades cometen contra sus derechos y a partir del cual inicia la movilización ciudadana que les permitirá exigir sus demandas. A partir de este, los ciudadanos crean una red de protección que les permite hacer a un lado su miedo al castigo individual y ayuda a que se consideren capaces de exigir el respeto a sus derechos y libertades.

Como sociedad debemos ser conscientes de que cuando un gobierno niega sus derechos a los ciudadanos, entonces no estamos hablando de una democracia, hablamos de una tiranía. Alguna vez escuché que lo único más peligroso que una tiranía, es una tiranía disfrazada de democracia. El problema de países como México que no poseen una democracia real, es que los ciudadanos se encuentran en el peligro de pensar que sus derechos están garantizados; seguros de que el modelo gubernamental bajo el que viven se los provee por naturaleza. Sin advertir que quienes garantizan o limitan sus derechos no es un sistema, sino los líderes y representantes de la sociedad.

Hemos llegado a un momento en el que como sociedad somos sabedores de estos crímenes contra nuestra libertad y en el que nuestras voces suenan al unisonó reclamando justicia.

Podemos verlo en la creación de movimientos sociales contra la violencia periodística que con el tiempo adquieren mayor fuerza y propagación en la sociedad. Gran parte de esta concientización colectiva que está distinguiendo a la América Latina del siglo XXI se debe a los diversos medios de comunicación con los que actualmente contamos; gracias a las redes sociales los ciudadanos cuentan con las herramientas necesarias para lograr planificaciones sin precedentes en la historia. Ahora es posible una organización que carezca hasta cierto punto de la parte material (la organización presencial); así, el ideal establecido no está limitado por el espacio y el tiempo, es capaz de llegar a casi cualquier persona en casi cualquier parte del mundo. Un ejemplo de ello es el movimiento ciudadano *Prensa, no disparen*, creado en 2014 tras el asesinato del periodista mexicano Gregorio Jiménez de la Cruz, el día de hoy este movimiento se ha esparcido por toda la República cargando con el nombre de todos los periodistas que han sido víctimas del acoso y la violencia.

A pesar de que no se ha presentado ninguna mejoría en esta problemática nacional, la creación de estos movimientos ha logrado difuminar la división entre los periodistas y los ciudadanos. Así, los periodistas, aunque siguen siendo quienes se atreven a exigir de manera individual sus derechos, han dejado de ser los únicos que exigen y ejercen su derecho a la libertad de expresión y acceso a la información.

V. Conclusión

Como se vio, la ausencia de protección hacia los derechos de los periodistas en nuestro país, va más allá de afectar a un gremio, nos afecta a todos como comunidad. Desde el hecho de vivir en un Estado considerado de derecho que no es capaz de llevar de manera adecuada su función y sus fines, también peligran nuestros derechos y libertades como ciudadanos. La razón que nuestro gobierno e instituciones se encuentren inmiscuidos de modelos funcionales de justicia contribuye al aumento de crímenes en contra de los derechos humanos y a que estos, como el caso de Javier, Miroslava y Sergio, queden impunes; además, agregando la impunidad y corrupción como factores fijos, el problema no se encuentra únicamente en la deficiencia de hacer justicia en nuestras instituciones, sino también en la fuerte presencia y los orígenes de los actos de violencia contra la libertad que se presentan continuamente. De esta manera, el país jamás será capaz de hacer cumplir nuestros derechos ni de hacer justicia a favor de las víctimas. En la violencia emitida contra los periodistas se refleja esta situación del país, además es más sencillo ver la violación de los derechos que se dan en sus casos que en los demás ciudadanos.

Es importante mencionar que a lo largo de este trabajo experimenté una serie de obstáculos relacionados con el acceso a la información de manera personal, especialmente en mi búsqueda de datos respecto a las acciones que han procedido en cada uno de los casos, como notarán, en esta investigación las historias contadas: Javier, Miroslava y Sergio, se fundamentan principalmente en artículos realizados por otros periodistas, quienes quizás al igual que yo sufrieron la angustia de encontrarse frente a tales injusticias que nunca se llevaron más allá de un papeleo y un informe.

Encima, la función del periodista no es únicamente reflejar y ser objeto de visibilidad de los actos de injusticia cometidos por el abuso de las autoridades y la carencia de contrapesos de poder en el país. Sino que el periodista también es quien vislumbra el camino de exigencia sobre lo que cada uno de nosotros tiene derecho como ciudadano. Gracias a los periodistas los ciudadanos se movilizan, ellos son quienes impulsan el *insight* colectivo que mueve a grandes grupos de la sociedad a pugnar por sus derechos. Es aquí donde recae la importancia de estas voces y donde se encuentra el mayor peligro de callarlas, ya que las voces de los periodistas contribuyen a conformar un Estado más democrático, libre y justo. Si la violencia sigue atormentando su trabajo cuánta libertad y justicia quedará en nuestro país.

Es nuestro deber como ciudadanos el cambiar esta realidad del país, exigiendo nuestros derechos por la brecha que los periodistas han abierto para nosotros; exigiendo transparencia y justicia contra los actos impunes, comenzando por aquellos que arrebataron la vida de nuestros colegas. Alguna vez escuché que lo único peor que una tiranía, es aquella que se disfraza de democracia; esa es la realidad de México y lo seguirá siendo mientras nos sentemos a ver qué sucede; necesitamos de ciudadanos activistas con una visión que vaya más allá, como la de los periodistas. Es momento de levantar la voz por aquellos a quienes se las han quitado.

NOTAS

- 1 Reporteros sin fronteras. Por la libertad de información. Periodistas asesinados. Reporteros sin fronteras, <https://rsf.org/es/periodistas-asesinados> (Fecha de consulta: 5 de diciembre de 2018).
- 2 Redacción AN. "Miroslava Breach fue asesinada por su actividad periodística: Fiscal de Chihuahua", *Aristegui Noticias*. 26 de diciembre, 2017. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2612/mexico/miroslava-breach-fue-asesinada-por-su-actividad-periodistica-fiscal-de-chihuahua/>
- 3 Redacción AN. "Miroslava a vocero del PAN 'Chíngate a la reportera, ya sabes quién es'". *La Silla Rota*, 28 de diciembre, 2017. Disponible en: <https://lasillarota.com/estados/chingate-a-la-reportera-ya-sabes- quien-es-miroslava-breach-los-salazar-hugo-amed-schultz-juan-carlos-moreno-ochoa-alfredo-pinera- pan-pri/196776>
- 4 Carlos Omar Barranco. "Fiscalía de Chihuahua desechó línea política en investigación de Miroslava". *Norte Digital*. 27 de septiembre, 2018. Disponible en: <http://nortedigital.mx/fiscalia-de-chihuahua- desecho-linea-politica-en-investigacion-de-miroslava/>
- 5 Ricardo Ravelo. *Ejecuciones de periodistas: Los expedientes*, México: Penguin Random House Grupo Editorial, 2016, pp. 55-66.
- 6 Transparency International, *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción* (Berlín: Transparency International). 2009. Disponible en: <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>
- 7 Héctor Molina. "México, top 5 de países con mayor percepción de corrupción del continente", *El Economista*. 21 de febrero, 2018. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mexico-top-5-de-paises-con-mayor-percepcion-de-corrupcion-del-continente-20180221-0049.html>
- 8 CMDPDH. *Impunidad en México*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. 23 de septiembre, 2017. Disponible en: <http://cmdpdh.org/quienes-somos/>
- 9 Este término es utilizado dentro de la psicología para referirse al momento en que un individuo toma consciencia introspectiva de hechos que lo rodean o que le afectan a sí mismo. A lo largo del ensayo usaré el concepto para referirme al momento en que un grupo o sociedad toma consciencia de los hechos que le afectan.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ávila Guzmán, Yuriria. Prensa no dispares: *Ataques contra periodistas e impunidad en México* (Tesis de Licenciatura). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2017.

Barranco, Carlos Omar. “Fiscalía de Chihuahua desechó línea política en investigación de Miroslava”. *Norte Digital*. 27 de septiembre, 2018. Disponible en: <http://nortedigital.mx/fiscalia-de-chihuahua-desecho-linea-politica-en-investigacion-de-miroslava/>

Fierro, Luis. “‘Yo sí tengo ovarios’, respondió Miroslava por amenazas a su trabajo”. *El Universal*. 28 de diciembre, 2017. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/el-tener-ovarios-le-costo-la-vida-miroslava>

Molina, Héctor. “México, top 5 de países con mayor percepción de corrupción del continente”. *El Economista*. 21 de febrero, 2018. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mexico-top-5-de-paises-con-mayor-percepcion-de-corrupcion-del-continente-20180221-0049.html>

Ravelo, Ricardo. Ejecuciones de periodistas: *Los expedientes*. México: Penguin Random House Grupo Editorial, 2016.

Redacción AN. “Miroslava Breach fue asesinada por su actividad periodística: Fiscal de Chihuahua”. *Aristegui Noticias*. 26 de diciembre, 2017. Disponible en: <https://aristeguinoticias.com/2612/mexico/miroslava-breach-fue-asesinada-por-su-actividad-periodistica-fiscal-de-chihuahua/>

Redacción AN. “Asesinan a Miroslava Breach en Chihuahua; en un mes suman tres homicidios de periodistas”. *Artículo 19*. 23 de marzo, 2017. Disponible en: <https://articulo19.org/asesinan-a-miroslava-breach-en-chihuahua-en-un-mes-suman-tres-homicidios-de-periodistas/>

Redacción AN. “No hay excusa: México debe romper el ciclo de impunidad en los asesinatos de periodistas”. *Committee to Protect Journalist*. 3 de mayo, 2017. Disponible en: <https://cpj.org/reports/2017/05/no-excuse-mexico-impunity-journalist-murder.php>

**CATEGORÍA LICENCIATURA
MENCIÓN HONORÍFICA**

Ciudadanos y gobierno por Latinoamérica

Itzel Reyes Camargo

Ciudadanos y gobierno por Latinoamérica

Itzel Reyes Camargo

Resumen

La historia de Latinoamérica y el acceso a la información es compleja. La corrupción ha plagado todos los rincones del gobierno, dificultando la transición de un gobierno cerrado a uno transparente. Pero la responsabilidad de esto no recae solamente en los gobernantes, sino que la sociedad también tiene que ejercer sus derechos y responsabilidades con el rol que corresponde en una democracia. Mejorando no solo el acceso sino también el entendimiento de la información, los ciudadanos contarán con mejores herramientas para poder participar en la construcción de una sociedad equitativa. Hay que dejar atrás la idea de que el gobierno tiene la capacidad y la disposición de resolver todos los problemas que aquejan a un país, y comenzar a involucrarnos de manera activa y conjunta, como ciudadanos, en la resolución.

Introducción Los derechos fundamentales son llamados así porque son los instrumentos de protección de los intereses más importantes de las personas, puesto que si se les priva de ellos, no podrán desarrollar una vida digna.¹ En la época conocida como la sociedad de la información, el acceso a la misma tiene un papel prioritario en el bienestar de una sociedad y en Latinoamérica, como en el mundo, los gobiernos tienen que incorporar los nuevos derechos universales a la información para poder avanzar hacia un futuro más justo y honesto.

En el pasado la información de una región se quedaba dentro de la misma, actualmente los medios de comunicación no saben de fronteras y tenemos al alcance de la mano cantidad y calidad de información.² Este es uno de los privilegios y herramientas que más han ayudado al movimiento del acceso a la información en el mundo.

Una ley de acceso a la información (LAI) es aquella que otorga a los ciudadanos o partes interesadas, el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno sin necesidad de demostrar interés legal. Este derecho incluye tres elementos específicos: el derecho a

atraerse de información, el derecho a informar y el derecho a ser informado.

La primera ley de acceso a la información fue la Freedom of Press and Right of Access to Public Records Act, aprobada en Suecia en 1766, diez años antes de la independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución francesa.³ Desde ese entonces los ciudadanos de Suecia reconocieron que el gobierno tenía que rendir cuentas respecto a cómo operaba. Aunque el documento de 1766 no tome en cuenta algunos de los puntos que hoy son importantes para garantizar el acceso a la información, es uno de los antecedentes más importantes cuando la ciudadanía moderna busca que sus gobiernos incorporen medidas similares.

Ahora bien, como sugiere el nombre de la ley sueca de 1766, hay una estrecha relación entre la libertad de expresión y prensa y el acceso a la información.

Actualmente Latinoamérica es conocida como una de las regiones más peligrosas para ejercer el periodismo,⁴ por lo que no es sorpresa que la lucha que hoy se vive a lo largo de Latinoamérica para garantizar, mejorar o incorporar las leyes de acceso a la información, surjan de las batallas por la libertad de expresión y para poder participar en la toma de decisiones públicas.

En la historia de América Latina hay guerras, dictaduras, regímenes autoritarios y silencio forzado. Hoy vivimos en democracia, buena o mala, pero en una democracia representativa la soberanía reside en el pueblo y se ejerce por medio de los órganos constitucionales. Uno de los puentes entre estos y aquel es precisamente el acceso a la información pública, derecho que forma parte de los cimientos de un Estado democrático.⁵

Una de las características de los sistemas autoritarios o dictatoriales, que no nos son ajenos, siempre ha sido el ejercer el poder en secreto, de forma que la ciudadanía no solo no pueda participar en el gobierno, sino que tampoco tenga conocimiento alguno de lo que hacen los gobernantes.

En ese contexto, es bien sabido que el proceso de profundización democrática y el buen gobierno están plagados de dificultades. Una ley no va a transformar a los políticos cerrados y cínicos en servidores públicos abiertos y transparentes pero de ahí la importancia de la participación ciudadana en este movimiento.

Tanto en el pasado como en la actualidad podemos ver cómo afecta a un país la apatía e indiferencia del pueblo en la toma de decisiones públicas. Dejar que un gobierno opere sin necesidad de rendir cuentas y actuar de manera transparente ha desembocado en fuertes consecuencias para la sociedad.

El tiempo es crucial para poder hacer un cambio. Hoy también tenemos el respaldo internacional de organizaciones como la ONU y el Banco Mundial, quienes se dieron cuenta de que un buen gobierno no era un lujo que pudiera aplazarse, sino que el establecimiento de la democracia era una condición esencial para el desarrollo humano y el buen manejo de la pobreza, la desigualdad y los conflictos étnicos.⁶

La tarea de proveer servicios públicos fundamentales que protejan los derechos básicos debe ser encargada a las organizaciones gubernamentales pero los ciudadanos tienen que disponer de la información correspondiente para asegurarse que estas agencias funcionen correctamente. Ya que solo si una sociedad conoce la forma en que opera su gobierno, podrá cumplir con

el papel que le asigna la democracia, al hacerla efectiva y participativa.⁷

Es importante analizar la participación ciudadana cuando se busca el acceso a la información, porque el proceso de consolidación requiere de una amplia aceptación y conocimiento de las “reglas” de la democracia en toda la sociedad, de tal manera que las instituciones democráticas se arraiguen profundamente en la cultura y adquieran así una mayor resistencia a las amenazas de desestabilización y los cuestionamientos populistas.⁸

La participación ciudadana de las masas es esencial para la vida de la democracia representativa. Armados con los hechos, pueden llegar a crear presiones de cambio a través de lo que compran o la forma en que invierten, dónde trabajan, cómo votan y a qué grupos se unen. La expansión de la red ofrece nuevos caminos para distribuir y personalizar información automáticamente impulsando el poder de la apertura informativa.

La mayoría de los beneficios con este tipo de leyes, son para la sociedad, por lo que es natural encontrarse con resistencia de parte del gobierno. Por un lado, el beneficio político conlleva a una sociedad más proactiva en las actividades gubernamentales y el beneficio de la administración pública, obliga a los servidores a conducirse con mayor responsabilidad. Sin embargo, el ejercicio pleno de estos derechos también trae beneficios económicos a los países, al volverse más confiables y permitir mayor inversión de actores económicos externos.⁹

Principales problemas de las LAI en Latinoamérica

Ahora bien, como ya se ha mencionado, los gobiernos de América Latina se han caracterizado por la violencia contra la libertad de expresión y la corrupción que obstruye el camino hacia la transparencia. Pero existen otro tipo de impedimentos que dificultan el pleno acceso a la información.

Por ejemplo, existe información que no puede ser revelada al público en general porque compromete la seguridad nacional, privacidad personal y seguridad pública, lo cual es correcto. El problema está en que no hay una definición clara respecto a qué tipo de información es la que entra en esa categoría. Por lo que una mala redacción en materia de excepciones puede anular el espíritu de cualquier LAI, al permitir a las autoridades gubernamentales retener información discrecionalmente.

Otro aspecto a considerar es que no todos los países tienen la misma definición de acceso a la información y por lo mismo, muchas veces estas leyes son utilizadas para lo contrario y poner más restricciones para conseguir información. Además, tenemos el factor económico, donde quedan a juicio de cada país los costos que pueda tener el acceso a la información. Esto es una limitación muy clara, ya que las cuotas elevadas excluyen grandes segmentos de la población, por lo que se viola el principio de acceso a la información.

Además de esto, los servidores públicos procuran aprovechar al máximo todas las lagunas que se puedan encontrar en una ley. Por lo mismo, es importante que esté por escrito el tiempo máximo que puede tardar el gobierno o dependencia en dar la información que se solicita. Ya que, de no especificarse, la espera podría alargarse por meses y desalentar a las pocas personas

que hacen valer este derecho.

Finalmente, uno de los problemas que se repiten con más frecuencia a la hora de implementar las LAI es que no siempre el incumplimiento de estas normas conlleva a una sanción. No basta con que los servidores públicos no oculten la información que manejan. La rendición de cuentas implica una actitud proactiva hacia la información pública y exige que los servidores públicos informen, expliquen y presenten en un lenguaje accesible al público lo que están haciendo. Si la información publicada no es entendible para todos los ciudadanos, entonces se está limitando el acceso a la información. Para evitar este tipo de problemas, es necesaria la cooperación entre los países de América Latina, aprender de los errores que se han cometido dentro de esta misma región o en otros países, así como aprender de los aciertos. Por ejemplo, en México, solo se cobra por la reproducción y el envío de la información.

Responsabilidades de la ciudadanía

En Latinoamérica hay una creencia de que el gobierno es el único responsable de resolver los problemas de un país, aunque al mismo tiempo desconfiamos de él. No estamos acostumbrados a cooperar entre nosotros para salir adelante o mejorar cosas que, al no estar dentro de las prioridades del gobierno, pueden tardar años en cambiar.

El problema con esta mentalidad es que nos ha vuelto muy apáticos e indiferentes con todo lo relacionado a la política. Esperamos que sean los gobernantes quienes resuelvan las cosas. Pero no nos involucramos en ninguna parte del proceso y de ahí que los gobiernos actúen como les place. No es sino hasta que nos percatamos de los problemas que esto causa, que comenzamos a alzar la voz.

Cuando mucho, consideramos que nuestra única responsabilidad dentro de la democracia es votar, pero realmente esa actividad, además de requerir menos esfuerzo, ofrece mucho menos recompensas que otras formas de activismo. Sin embargo, la participación electoral es uno de los indicadores más comunes de la validez de una democracia.¹⁰

La modernización de la sociedad conduce a que se sustituya la participación tradicional en actividades, como la participación en las elecciones y la afiliación partidista por las nuevas formas de actividad más exigentes, como la participación en los nuevos movimientos sociales y las campañas de apoyo a referencias.¹¹

Debido al miedo y la desconfianza, la sociedad no se ha dado cuenta del poder que tiene. Es responsabilidad de aquellos que comprenden la información, difundirla para que llegue a toda la sociedad y podamos dar paso al progreso. Las pocas personas dentro del gobierno que apoyan este movimiento no se dan abasto para llegar a toda la gente.

Es ahí donde entran los nuevos medios de comunicación. Latinoamérica todavía tiene muchas regiones que no cuentan con acceso a este servicio, pero pueden ser utilizadas para alcanzar a quienes sí se informan a través de estos medios y comenzar a crear redes. Entre más personas comprendan el alcance de estos derechos, más gente habrá informando a los demás.

Los problemas en nuestra región son diversos y algunos de ellos muy graves. Con leyes como

esta nos aseguraremos no solo de que el gobierno esté haciendo un uso adecuado de los recursos públicos, sino que podrán ser sancionados justamente, sin dar cabida a la impunidad.

Gracias a las leyes de acceso a la información que ya existen dentro de Latinoamérica, la ciudadanía y los periodistas han expuesto algunos de los casos de corrupción más graves, como Odebrecht¹² donde se expuso la cadena de corrupción que emplean los políticos de distintas naciones. Antes de esto, la inestabilidad política en América Latina se debía a los golpes militares, pero ahora deriva en el declive de la legitimidad del liderazgo político.

En algunos países de la región ya se han dado sanciones a los actores políticos implicados en el caso Odebrecht, como Brasil y Perú. Esto se dio en gran medida debido a la participación ciudadana, quienes exigían una respuesta ante los crímenes cometidos. Mientras tanto, en países como México, aún no se ha tomado acción al respecto, gracias al alto nivel de impunidad que existe dentro del gobierno y las esferas altas de la política, pero la sociedad tampoco se puede desentender de esta situación. Como se ha mencionado antes, la clase política actual no va a cambiar por voluntad propia, la ciudadanía es quien tiene que exigir respuestas, acciones y no dejar de presionar.

En México igualmente se presentó el caso de *La Estafa Maestra*,¹³ una investigación periodística donde se reveló que el gobierno federal, a través de 11 dependencias, ha desviado millones de pesos y cómo. Solo al revisar las Cuentas Públicas 2013-2014, el periódico digital *Animal Político* y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad detectaron los contratos ilegales por siete mil 670 millones de pesos. Actualmente se desconoce el paradero de tres mil 433 millones.

Mientras tanto este dinero fue entregado a 186 empresas, de las que 126 no debían recibir recursos públicos porque no tienen la infraestructura, la personalidad jurídica para dar los servicios por los cuales fueron supuestamente contratadas o simplemente porque no existen.¹⁴

Aunque se habló mucho de esta investigación en los medios de comunicación, la sociedad no le dio la importancia que merecía y lo dejó pasar. A la fecha de elaboración de este ensayo, no ha habido ninguna acción legal en contra de los casos expuestos en *La Estafa Maestra*, pero la ciudadanía manifiesta una gran indignación ante la sentencia impuesta a Javier Duarte, exgobernador del estado de Veracruz.

El juez condenó al Duarte a nueve años de prisión y una multa de 56 mil 890 pesos.¹⁵ La sentencia es correcta de acuerdo a la ley, por los crímenes que fueron comprobados en la Corte, pero la sociedad no está de acuerdo. Debido al daño causado al estado de Veracruz, la gente prefiere tomar el asunto en sus propias manos.

El problema radica en que nosotros no podemos exigir que se respeten nuestros derechos cuando estamos dispuestos a pasar por encima de la ley si lo creemos necesario. Tiene que haber congruencia y pedir que se modifiquen las leyes para que no se repitan los mismos errores, pero ello requiere un esfuerzo de parte de la sociedad, más allá de publicar opiniones en las redes sociales. Para que las autoridades dejen de considerar incapaz a la sociedad de decidir su propio camino, tenemos que saber argumentar y para esto primero necesitamos informarnos.

Porque cuando una sociedad está inconforme con el gobierno y toma el asunto en sus propias manos, las consecuencias pueden ser desastrosas y contraproducentes. Aunque el enojo y la indignación estén justificados, la ciudadanía no se puede permitir actuar irresponsablemente.

Existen muchos casos en los que algunas comunidades, como consecuencia de la desconfianza en las autoridades y el hartazgo hacia la inseguridad, deciden atrapar a los criminales ellas mismas para luego hacerlos pagar, por lo general a base de agresiones físicas, y solo después, aunque no necesariamente, entregarlos a la policía.

Este tipo de acciones son sumamente negativas y retrasan el progreso de la sociedad. Latinoamérica ha quedado rezagada gracias a los malos gobiernos, la inseguridad y el abuso. No se debe responder a la violencia con más violencia y mucho menos, entre los mismos ciudadanos. Es un error que un gobierno puede resolver todos los problemas de un país por sí solo. Los políticos que durante campaña traten de vender la idea de que es posible, solo repiten las palabras que la gente quiere escuchar para poder garantizar para sí mismo más poder y dinero.

La corrupción está tan infiltrada en nuestra cultura que ha corrompido hasta las actividades más cotidianas. Hace falta un cambio de mentalidad en la población latinoamericana. No premiar al que hace trampa, no menospreciar a quien sigue las reglas. No exigir cosas que no estamos dispuestos a dar y no permanecer indiferentes ante la injusticia.

Hay más ciudadanos que buscan un cambio y están dispuestos a ser parte, que políticos corruptos. La idea de que una persona no hace la diferencia es sumamente dañina, ya que provee la excusa perfecta para no hacer nada.

El acceso a la información es un derecho, y como cualquier otro, también conlleva responsabilidades. Exigir un gobierno honesto y competente no debería ser motivo de agitación y discusiones. Pero la sociedad tiene que estar dispuesta a poner de su parte para que el crecimiento sea más rápido y eficaz.

NOTAS

- 1 Carbonell, Miguel. *El derecho de acceso a la información como derecho fundamental*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Federal de Acceso a la Información, 2006.
- 2 Garmendia Bonilla, Lovania. *Sociedad de la Información y Gestores de Información*. Costa Rica: Biblios, 2003.
- 3 Ackerman, John M., e Irma E. Sandoval. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Ciudad de México: IFAI, 2008.
- 4 Mateo, Gerard. “Los países más peligrosos para periodistas en 2018”, *Crónica Global*, 3 de mayo de 2018.
- 5 Artz, Sigrid, y Amalia Mena. “El acceso a la información pública en México”, *Nueva Sociedad* 194, 2004.
- 6 Norris, Pippa. *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*. Cambridge: Harvard University, 2002.
- 7 Ackerman, John M., e Irma E. Sandoval. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Ciudad de México: IFAI, 2008.
- 8 Norris, Pippa. *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*. Cambridge: Harvard University, 2002.
- 9 Ackerman, John M., e Irma E. Sandoval. *Leyes de Acceso a la Información en el Mundo*. Ciudad de México: IFAI, 2008.
- 10 Artz, Sigrid, y Amalia Mena. “El acceso a la información pública en México”, *Nueva Sociedad* 194, 2004.
- 11 Norris, Pippa. *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*. Cambridge: Harvard University, 2002.
- 12 Irujo, José María, y Joaquín Gil. “Los papeles del mayor escándalo de América”, *El País*, s.f.
- 13 Castillo, Miriam, Nayeli Roldán y Manuel Ureste. “La Estafa Maestra”, *Animal Político*, 7 de septiembre de 2017.
- 14 *Ibid.*
- 15 Ángel, Arturo. “Juez sentencia a Javier Duarte a nueve años de prisión por asociación delictuosa y lavado de dinero”. *Animal Político*, 26 de septiembre de 2018.

CATEGORÍA LICENCIATURA MENCIÓN HONORÍFICA

Democratizando el bienestar:
Análisis de la política social en América Latina
desde una perspectiva de transparencia y rendición de
cuentas

Aarón Bermejo Quintero

Democratizando el bienestar: Análisis de la política social en América Latina desde una perspectiva de transparencia y rendición de cuentas

Aarón Bermejo Quintero

Resumen

Históricamente, Latinoamérica se ha caracterizado por ser una región con profundas desigualdades estructurales lo que ha fracturado de manera considerable el tejido social y la calidad de las instituciones democráticas. En este sentido, la política social, entendida como el conjunto de disposiciones legales y de acciones emprendidas por el Estado que tienen por objetivo el proteger la existencia y la calidad de la vida de la totalidad de sus habitantes, es un factor fundamental para el establecimiento de un piso mínimo de oportunidades que aminore las desigualdades estructurales previamente descritas. Sin embargo, un elemento que ha impedido la correcta implementación de la política social en la región es la falta de transparencia y rendición de cuentas tanto en su diseño como en su implementación.

Introducción

Para que un Estado pueda ser considerado como un Estado de derecho es necesario que cumpla con cuatro condiciones fundamentales: la primicia de la ley, el control judicial de constitucional, la responsabilidad de los servidores públicos y que exista pleno reconocimiento, respeto y garantía de los derechos humanos.¹ Siendo este último punto uno de los focos de mayor atención dentro de la comunidad internacional a partir de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y del sinnúmero de tratados subsecuentes que han firmado gran parte de los países pertenecientes a las Naciones Unidas. Sin embargo, tal y como Rodolfo Vázquez señala: “Nunca como en nuestra época se ha estado tan consciente de los derechos humanos, pero, en la misma proporción, tan sofisticadamente brutal en su violación”.²

De esta forma, si bien es cierto que la falta de una aplicación efectiva de los derechos humanos es un problema que trasciende fronteras, este se exagera en regiones con altos niveles de fragmentación social y desigualdad económica, siendo Latinoamérica uno de los ejemplos más fehacientes de lo anterior. Dicha región se caracteriza por un fenómeno que Guillermo O'Donnell describe como “ciudadanía de baja intensidad” el cual se refiere a los habitantes de un Estado que, si bien respeta y da garantía a los derechos políticos característicos de todo régimen democrático, a muchos de ellos les son negados los derechos sociales y civiles más básicos tales como el derecho a la alimentación y el derecho a una vida digna.³

En consecuencia, tanto el diseño como la correcta implementación de la política social, entendida como el conjunto de disposiciones legales y de acciones emprendidas por el Estado que tienen por objetivo el proteger la existencia y la calidad de la vida de la totalidad de sus habitantes,⁴ resultan cada vez más importantes en el contexto latinoamericano para la edificación de democracias sustantivas⁵ que verdaderamente pongan en el centro del debate a la dignidad humana y al bien común.

Ahora bien, es importante destacar que la naturaleza de la política social requiere la participación constante de las instituciones del Estado para la provisión de bienes públicos como educación, servicios de salud y alimentación, así como para la transferencia de recursos destinados a subsanar las necesidades más básicas de la población y que dicha naturaleza representa un campo fértil para la malversación de recursos, el abuso de poder y por supuesto, el clientelismo político.

Específicamente, Latinoamérica se ha caracterizado por ser una región en la que gran parte de los esfuerzos destinados a aumentar la cobertura y la calidad de la política social han sido obstaculizados por una clase política que, amparada por una débil política de transparencia y rendición de cuentas, ha sacado provecho del uso discrecional de los recursos y ha convertido a la política social en una de las principales herramientas de control político.

En este orden de ideas, el presente ensayo da cuenta de los principales retos para la transparencia y la rendición de cuentas en la región a fin de alcanzar una política social efectiva que rompa con los ciclos intergeneracionales de pobreza, desnutrición y falta de acceso a los servicios públicos. Para ello, el texto se divide en tres grandes partes: la primera, da un panorama general de la dinámica, la evaluación y los resultados de la política social en Latinoamérica; la segunda, ahonda en los incentivos y los principales mecanismos que permiten el establecimiento del clientelismo, la corrupción y el uso indebido de recursos destinados a la política social de Latinoamérica; por último, la tercera parte identifica los procesos de transparencia y rendición de cuentas que abonan a una mejora sustantiva de los programas sociales y la manera en la que estos pueden ayudar a combatir los incentivos y los mecanismos que hasta ahora permiten la proliferación de la corrupción en el manejo de la política social.

I. Características generales de la política en América Latina

A pesar de la heterogeneidad de las condiciones de los países pertenecientes a Latinoamérica, existen ciertos rasgos compartidos que la identifican respecto a otras regiones del mundo.

Entre dichos rasgos destaca la persistencia de una profunda desigualdad socioeconómica a lo largo de los últimos siglos. Esta condición ha sido ampliamente estudiada por economistas e historiadores como Daron Acemoglu⁶ y Stanley L. Engerman⁷ quienes aseguran que las condiciones iniciales en las que se gestaron los Estados latinoamericanos y las características particulares del funcionamiento de sus instituciones han generado esquemas de tipo *path dependence* que a su vez han condicionado tanto el desarrollo económico como la igualdad social al interior de dichos países.

Muestra de ello es que, de acuerdo con Alicia Bárcena Ibarra, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a pesar de todos los esfuerzos nacionales y multilaterales para incrementar el desarrollo de la zona, Latinoamérica se mantiene como la región más desigual del mundo.⁸

En este sentido, los Estados latinoamericanos, en su intento por romper los patrones de desigualdad y de establecer un piso mínimo de oportunidades para sus habitantes, han cambiado constantemente de rumbo en cuanto a política social se refiere. En específico, durante las últimas décadas del siglo pasado, la visión predominante fue la neoliberal, la cual es sintetizada en el Consenso de Washington.⁹ Dicha doctrina fundamentó al mercado como el principal prestador de servicios sociales, definió a la descentralización como estrategia de gestión y focalizó la política social en los sectores más pobres de la población.¹⁰

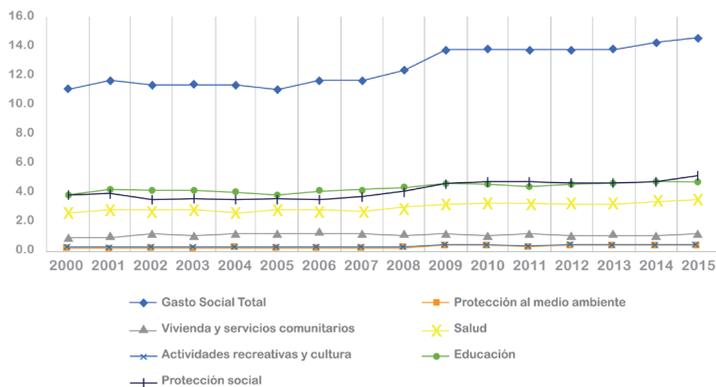
Por consiguiente, esta época estuvo caracterizada por una reducción considerable del gasto público social y se crearon fondos de emergencia social como una forma de compensar los impactos sociales del ajuste estructural.¹¹ Como resultado, una gran parte de la población no encontraba respuestas a sus necesidades básicas de seguridad social en el mercado formal de trabajo ni a través de los servicios públicos.

Posteriormente, desde los primeros años del siglo XXI, en un contexto de relativa estabilidad macroeconómica y de balance en el poder político de la región, ha tenido lugar un importante cambio de paradigma en el esquema de la política social al que Florencia Antía se refiere como “periodo de expansión segmentada” y que se ha caracterizado por:

- 1) La expansión de la asistencia social dirigida a las familias vulnerables con hijos;
- 2) Las reformas de los sistemas de seguridad social;
- 3) Las reformas de los sistemas de salud, y
- 4) La expansión de la educación.¹²

Naturalmente, esta nueva tendencia incrementó el gasto social de los países en América Latina el cual se ubicaba, en promedio, a razón del 10.7 por ciento del PIB a comienzos de la década pasada y pasó a más del 14 por ciento en el periodo de 2013 a 2014.

Gráfica 2.1: Evolución del gasto social en Latinoamérica como porcentaje del PIB (2000-2015)



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.¹³

En cuanto a los resultados del ya mencionado cambio de paradigma en la política social de América Latina, existen diversos matices. En primer lugar, es importante destacar el avance en la cobertura pues cada vez menos personas se encuentran en situación de doble exclusión. Dicho concepto se refiere a aquellas personas que no logran cubrir sus necesidades básicas de salud, seguridad social, infraestructura y educación (inclusión social), ni tampoco cuentan con un trabajo remunerado en condiciones dignas (inclusión laboral). De este modo, el reporte *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* elaborado por la CEPAL señala que:

Como promedio simple de los países de la región, el porcentaje de hogares en situación de doble inclusión (niveles mínimos) ha aumentado del 20,4% en 2002 al 28,6% en 2015, en tanto que el porcentaje de hogares en doble exclusión ha bajado del 44,1% al 33,3% en el mismo período; como resultado, la diferencia entre el porcentaje de hogares en doble exclusión y el de hogares en doble inclusión disminuyó de 23,7 puntos porcentuales en 2002 a solo 4,6 puntos porcentuales en 2015.¹⁴

Empero, el aumento en la cobertura no necesariamente se ha reflejado en cambios significativos en los principales indicadores de política social. Muestra de ello es que las tasas de pobreza no se han modificado de forma significativa en los años recientes y la desigualdad en la distribución del ingreso, aun cuando se redujo en la mayoría de los países a partir de 2002, en 2015 se mantuvo en niveles similares a los observados en 2014.¹⁵

2. Conceptualización y análisis del problema del uso indebido de la política social en América

La literatura especializada en el estudio de los sistemas políticos ha demostrado que las instituciones democráticas suelen ser mejores que las autocráticas cuando se trata de mejorar el bienestar de su población. La tesis central de dicha aseveración es que la competencia electoral

genera incentivos para que los actores políticos —servidores públicos, partidos políticos— aboguen por acciones gubernamentales —cambios en el marco jurídico, implementación de políticas públicas, etc.— que reflejen los deseos del llamado votante mediano, es decir, que mejoren el bienestar del grueso de la población.

Paradójicamente, la democratización de América Latina —perteneciente a la llamada tercera ola de democratización— se ha caracterizado por la mala calidad de sus instituciones y su incapacidad de abordar adecuadamente los desafíos sociales y económicos que enfrentan, una deficiencia que erosiona de forma sistemática su propia legitimidad.¹⁶

Ahora bien, existe una multiplicidad de factores que explican el hecho de que las transiciones a la democracia no han disminuido significativamente las enormes brechas sociales y la exclusión social que a lo largo de los siglos han caracterizado a la región. Empero, “una de las principales razones tiene que ver con el uso político de los recursos públicos, en particular, los dirigidos al desarrollo social, que históricamente se han caracterizado por rasgos clientelistas, patrimonialistas y corporativistas”.¹⁷ En efecto, los actores políticos en las democracias tienen incentivos naturales a manipular la política social para su beneficio electoral y/o económico.

En este orden de ideas, el grado de manipulación de la política social depende, principalmente, de dos factores intrínsecamente relacionados con su diseño. El primero, se refiere a la focalización, en dicho ámbito existen dos extremos: uno en el que la política social tiene carácter universal, es decir, no requiere de ningún tipo de condicionamiento; en el otro extremo, se encuentran aquellas políticas que tienen un grado de focalización sumamente alto ya que los beneficiarios requieren cumplir con una serie requisitos ex-ante a su implementación.

El segundo factor de diseño de la política social que incide en su manipulación política es el grado de discrecionalidad. Este rubro también es visible desde dos perspectivas, la primera, en la que el grado de discrecionalidad es bajo, es decir, que las políticas sociales están diseñadas para personas con características visibles y/o medibles tales como ingreso mensual, número de hijos, etc. Mientras que aquellas políticas sociales con un alto grado de discrecionalidad implican que los servidores públicos tienen un amplio margen para decidir a quién entregar los recursos dados por la política en cuestión.

En específico, una combinación entre un alto grado de discrecionalidad y un alto grado de focalización tienden a propiciar el clientelismo, entendido como:

La distribución de recursos y otros beneficios por parte de los políticos y partidos políticos —los *patrones*— hacia los ciudadanos —los *clientes*— dada la explícita condición de que los clientes corresponderán dichas dádivas dando su apoyo político/electoral y su lealtad a los patrones.¹⁸

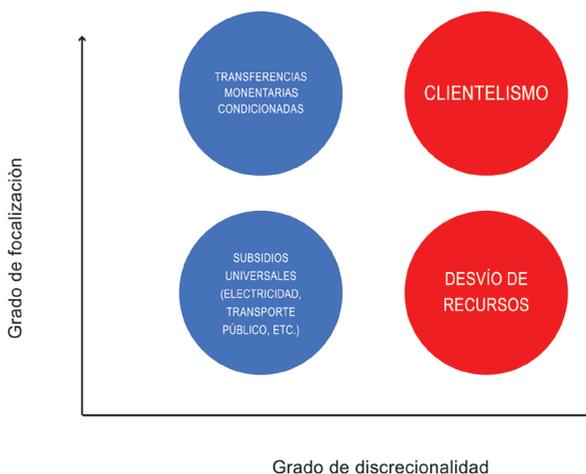
No obstante, es importante destacar que el clientelismo es solo una forma de manipulación de las políticas sociales. De hecho, otra práctica sumamente recurrente en América Latina es el desvío de recursos —económicos o materiales— destinados a estas políticas, lo que generalmente sucede en un contexto de baja focalización (lo que incrementa la cantidad de recursos destinados a los programas sociales) y de alta discrecionalidad.

Ahora bien, un ejemplo de la suma de políticas sociales altamente focalizadas y con bajo nivel de discrecionalidad han sido las transferencias monetarias dirigidas a las familias pobres o en

situación de vulnerabilidad con hijos a cargo, las cuales están condicionadas a factores como la asistencia a la escuela o la realización periódica de chequeos de salud y de nutrición. Este tipo de políticas fueron primeramente implementadas en Brasil y México y luego *tropicalizadas* al resto de la región, de este modo, las transferencias monetarias condicionadas alcanzaron niveles de cobertura masiva, aunque implicaron un bajo presupuesto, cercano a medio punto del PIB.

En suma, la Figura 3.1 ilustra cuatro posibles combinaciones entre grados de discrecionalidad y focalización que ejemplifican de buena manera los escenarios para el uso indebido de las políticas sociales.

Figura 3.1. Escenarios para el uso indebido de la política social con relación al grado de discrecionalidad y focalización.¹⁹



Dicho esto, es necesario dar ejemplos concretos de políticas sociales que han sido blanco de prácticas clientelares, así como de diferentes formas de corrupción en los últimos años dentro de América Latina.

En este orden de ideas, uno de los casos más estudiados es el del programa FONCODES impulsado en Perú por el gobierno de Alberto Fujimori a principios de la década de los noventa. Este consistía en la provisión de bienes públicos tales como agua potable, hospitales, pavimentación de caminos y escuelas con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más necesitadas. Sin embargo, un estudio realizado por Norbert R. Schady demostró que la asignación de recursos de dicho programa no intentaba llegar a la población más necesitada sino preparar la reelección de Fujimori para un segundo mandato.

Lo anterior quedó en evidencia pues en los primeros dos años de su administración los recursos del programa fueron focalizados en las zonas en las que Fujimori contaba con mayor apoyo. No obstante, luego de un resultado decepcionante en un referéndum realizado en 1993, dichos recur-

sos se redireccionaron con el objetivo de recobrar el voto dentro de las provincias más propensas a votar por la oposición.²⁰

Asimismo, es importante señalar que los partidos políticos también han jugado un papel trascendental en el uso indebido de la política social en América Latina. Muestra de ello es la estructura clientelar y corporativista del PRI en México a mediados del siglo pasado y del Partido Justicialista (PJ) en Argentina. En ambos casos, la estructura partidista logró acumular apoyo electoral gracias a la administración de los programas sociales, así como por la complicidad de las instituciones electorales y fiscales lo que dejaba a la población más pobre ante una elección dicotómica que en cualquier escenario los condenaría a la miseria: o apoyaban al partido gobernante o simplemente dejarían de recibir las transferencias que les permitían subsistir.²¹

De este modo, queda en evidencia el hecho de que las prácticas clientelares, así como el uso indebido de las políticas sociales van más allá de un tema ético o del cumplimiento del marco jurídico del país en cuestión, sino que generan un grave problema de mala asignación de recursos y afectan directamente el desarrollo de naciones enteras.

3. Soluciones desde la transparencia y la rendición de cuentas

No cabe duda, en democracia la administración pública está en función del interés general. En este sentido, para maximizar dicho interés, los ciudadanos de cualquier Estado democrático deben tener la oportunidad de conocer y evaluar las especificaciones del accionar gubernamental, lo que se traduce en la aplicación efectiva del derecho de acceso a la información.

Ahora bien, la transparencia, el cual es un concepto fuertemente relacionado con el derecho de acceso a la información, puede ser entendida como

[U]n conjunto de características de un proceso de información [...] en este sentido, resulta posible hablar de una política de transparencia entendida como una acción gubernamental orientada a maximizar la publicidad de la información en el proceso de ejercicio del poder y de la acción gubernamental.²¹

Sin embargo, resulta evidente que la transparencia no es una condición suficiente para una correcta evaluación del accionar del Estado, para ello, se necesita también una política transversal de rendición de cuentas, lo cual a su vez está relacionado con el derecho a la buena administración.²² En otras palabras, no basta con que el gobierno le diga a la ciudadanía qué es lo que está haciendo, se trata también de que justifique ese accionar y explique tanto sus aciertos como sus errores.

En específico, la transparencia y la rendición de cuentas dentro de la política social responden a la necesidad de establecer mecanismos institucionales que hagan efectivas las demandas sociales procesadas en el contexto de una democracia.

Empero, la relación entre los procesos de transparencia y rendición de cuentas y la política social no es trivial. De hecho, la organización Transparencia Internacional reconoce cuatro grandes obstáculos de dicha relación dentro de América Latina. El primero es la enorme dificultad para conocer la oferta total de acciones y programas sociales, así como sus reglas de operación básicas.

El segundo obstáculo es que los tomadores de decisiones de la política social rara vez permiten que la población beneficiaria esté activamente involucrada en el proceso de diseño y adaptación de los programas sociales.

El tercero reconoce que un alto porcentaje de los programas y acciones para el desarrollo social no cuentan con mecanismos para la detección de concurrencias o duplicidades.

Por último, el cuarto obstáculo para la transparencia y la rendición de cuentas en la política social de América Latina es el hecho de que la mayoría de los beneficiarios no saben ni cómo ni dónde realizar quejas sobre el programa en cuestión, en el caso de que, por ejemplo, los pagos se retrasen o no lleguen a destino o los coordinadores del programa o los políticos encargados abusen de los programas para su beneficio personal o político.²³

Una vez identificada la necesidad de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la política social de América Latina, así como los principales obstáculos para lograrlo, resulta imperativo establecer un marco de acción que permita la mejora sustantiva de la política social a través de mecanismos efectivos que reviertan los incentivos y la relación costo-beneficio del clientelismo, el desvío de recursos y otras prácticas que hacen uso indebido de la política social.

En consecuencia, el marco de acción aquí propuesto se divide en tres grandes rubros: el principio de planeación por resultados, la implementación de contrapesos efectivos y la transparencia como detonante de la participación ciudadana.

En este orden de ideas, la planeación por resultados es un principio de rendición de cuentas que dicta la necesidad de ejecutar solo aquellos programas que han resultado efectivos y no solo los que, a criterio de los tomadores de decisiones, resulten más necesarios pues dicho criterio puede estar sesgado por posibles beneficios de índole personal o electoral.

En palabras de Paul J. Gertler: “Habitualmente los administradores de los programas y los responsables de políticas se concentran en medir los insumos y los productos inmediatos del programa (cuánto dinero se gasta, cuántos libros de texto de distribuyen), en lugar de valorar si los programas han alcanzado sus objetivos”.²⁴

Hoy en día, las herramientas de evaluación de impacto nos permiten cuantificar de manera confiable el desempeño y los resultados de cualquier programa social y de esta manera ilustrar lo que funciona y lo que no funciona. Claro está que tanto los insumos para la evaluación como los resultados de esta deben ser de dominio público, solo así lograremos una política social que responda a los intereses de desarrollo de las comunidades y no al desarrollo electoral del partido en turno. Es importante decir que el objetivo central de la evaluación de impacto no solo es eliminar toda política que resulte ineficiente, por el contrario, se trata de replicar los programas que han tenido un éxito considerable y de perfeccionar los programas con errores tanto de diseño como de implementación.

Tan solo por mencionar un ejemplo de la falta de aplicación del principio de programación por resultados, en México, de acuerdo con el Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales, solamente el 10 por ciento del total de los programas sociales en dicho país logran un cumplimiento “óptimo” de sus objetivos.²⁵

Otro pilar fundamental para una aplicación efectiva de la política de transparencia y la rendición de cuentas en los programas sociales de América Latina es el uso efectivo de contrapesos.

En efecto, la administración de los programas sociales, si bien está a cargo del poder ejecutivo, sea cual sea el nivel de su aplicación, no puede regirse solo por la voluntad de un grupo de poder, por el contrario, necesita de terceros que corroboren que el manejo de dichos programas se realiza conforme a las reglas de operación previamente definidas y conforme a los principios de máxima publicidad y eficacia.

Ahora bien, es necesario hacer una distinción entre contrapesos internos, externos y sociales, siendo los contrapesos externos de carácter institucional los más emblemáticos y poderosos debido a su carácter independiente. Lamentablemente, la región latinoamericana se ha caracterizado por el hecho de que los contrapesos externos suelen estar en función de los resultados de las elecciones previas o de la dinámica política dentro de organismos “autónomos”.

Asimismo, otro punto a considerar dentro de los contrapesos de carácter externo es que deben tener una mejor coordinación tanto para contribuir al diseño de las reglas de operación como para denunciar y en su caso castigar las malas prácticas dentro de la aplicación de los programas.

Como observación final, la transparencia de la política social debe transitar de un esquema que solo se preocupa por presentar información a uno que genere los incentivos suficientes para que la ciudadanía haga uso de ella, es decir, que promueva la participación ciudadana. En efecto, frente a la necesidad de mayor legitimidad e independencia en el control de los programas sociales es necesaria la creación y el fortalecimiento de instancias de fiscalización no estatales o cuasi gubernamentales como las contralorías sociales y los programas de monitoreo ciudadano.²⁶

La clave para lo anterior es hacer tangible y próxima la política social, así como quitar el elemento político —generalmente relacionado con clientelismo y otras formas de corrupción— a los programas sociales y de esta forma saber comunicar lo que verdaderamente son: una herramienta de las sociedades democráticas para establecer un piso mínimo de oportunidades que permita el desarrollo de todos y cada uno de sus ciudadanos.

En palabras de Edgar Hernández Muñoz: “deben inaugurarse formas de hacer política que reconozcan el valor de lo local [...] solo así habrá una democracia en donde sea, efectivamente, el debate de ideas y proyectos lo que motive a los electores”.²⁷

En suma, para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de la política social en América Latina es necesario poner en el centro de la toma de decisiones a los ciudadanos; asimismo, se deben mejorar los incentivos para la participación efectiva de la sociedad civil en los procesos de evaluación y diseño y se deben generar los contrapesos institucionales suficientes para reducir el grado de discrecionalidad de la asignación de recursos sociales.

NOTAS

- 1 Elías Díaz. *Estado de derecho: exigencias internas, dimensiones sociales*. En *Sistema*, núm. 125, Madrid, 1995, pp. 6-7.
- 2 Vázquez, Rodolfo. *Consenso socialdemócrata y constitucionalismo*. Ciudad de México: Editorial Fontamara, 2012, p.47.
- 3 Guillermo O'Donnell. "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos". En Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzeta y Jorge Vargas Cullell, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2003, pp.90-92.
- 4 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Las políticas sociales en América Latina*. Seminario "La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI". Santiago de Chile, 28-29 de agosto de 2001.
- 5 Se trata de un concepto introducido en la teoría de la democracia de Luigi Ferrajoli quien sostiene que dichos sistemas de gobierno pueden dividirse de dos grandes formas: una procedimental que pone énfasis en la forma en la cual los ciudadanos eligen a sus representantes, y otra sustantiva, que no solo atiende los medios, sino en el fin de la democracia, poniendo especial atención en la garantía de la dignidad humana y en el acceso a los derechos sociales por parte de todos y cada uno de los individuos que la conforman.
- 6 Véase: Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *The American Economic Review*, vol. 91, núm. 5, diciembre 2001, pp. 1369-1401.
- 7 Véase: Stanley L. Engerman y Kenneth L. Sokoloff. *Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development Among New World Economies*. The National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 9259. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w9259>
- 8 Prensa Latina. *Latinoamérica es la región más desigual del mundo, asevera Cepal*. Publicado el 8 de mayo de 2017. Consultado el 30 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=177047&SEO=latinoamerica-es-la-region-mas-desigual-del-mundo-asevera-cepal>
- 9 Véase: Víctor Mauricio Castañeda Rodríguez y Omar Díaz Bautista. "El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina". *Apuntes Genes*, vol. 36, núm. 63, pp. 15-41.
- 10 Florencia Antía. "Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura". *Desafíos*, 30(2), p. 211. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>
- 11 Sonia Fleury. "Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años 90". *Nueva Sociedad* 156, julio - agosto 1998, p. 4. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/politica-social-exclusion-y-equidad-en-america-latina-en-los-90/>

NOTAS

- 12 Florencia Antía. “Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura”. *Desafíos*, 30(2), p. 215. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>
- 13 Los países tomados en cuenta fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú, Chile, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.
- 14 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Santiago de Chile, 2017, p. 94.
- 15 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile: 2016, p. 29.
- 16 Diego Abente Brun. “Evaluating Political Clientelism”. En Diego Abente Brun y Larry Diamond, *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, Baltimore: John Hopkins University Press, 2014, p. 1.
- 17 David Gómez Álvarez. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. Guadalajara: ITESO, 2009, p. 9.
- 18 Tina Hilgers. “Clientelism and conceptual stretching, differentiating among concepts and among analytical levels”. *Theory and Society* 40(5), 2011, pp. 567–588.
- 19 La elaboración de este esquema se realizó con base en el análisis hecho por Alberto Díaz-Cayeros, Federico Estévez y Beatriz Magaloni en el libro *The political logic of poverty relief*.
- 20 Norbert R. Schady. “The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991–95”. *American Political Science Review*, vol. 94, Issue 2, junio 2000, pp. 289-304.
- 21 Mauricio Merino, “La transparencia como política pública”. En John M. Ackerman (ed.). *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas, y Estado de derecho*. (México: Siglo XXI), 2008.
- 22 Véase: Jaime Rodríguez Arana. *El derecho fundamental a la buena administración y centralidad del ciudadano en el derecho administrativo*. Ciudad de México: Facultad de Derecho UNAM. Disponible en: http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/JaimeRodriguezArana.pdf
- 23 Transparencia Internacional, *Transparencia y Rendición de Cuentas en Programas Sociales de Latinoamérica*. Consultado el 30 de septiembre de 2018. Disponible en: https://www.Transparency.Org/Whatwedo/Activity/Transparencia_Y_Rendicion_De_Cuentas_En_Programas_Sociales_De_Latinoamerica

NOTAS

- 24 Paul J. Gertler, Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings y Christel M. J. Vermeersch. *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington DC: Banco Mundial, 2011, p. 3.
- 25 GESOC. *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales*, Ciudad de México: GESOC Agencia para el Desarrollo A. C., Ciudad de México, 2017. Disponible en: <http://www.indep.gesoc.org.mx/assets/files/Reporte-Completo-INDEP-2017.pdf>
- 26 David Gómez Álvarez. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. Guadalajara: ITESO, 2009, p. 27.
- 27 Edgar Hernández Muñoz. *Los usos políticos de la pobreza*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 2008, p. 91.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alberto Díaz-Cayeros, Federico Estévez y Beatriz Magaloni. *The political logic of poverty relief*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo*. Santiago de Chile: CEPAL, 2017.

_____. *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL, 2016.

_____. *Las políticas sociales en América Latina*, Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, Santiago de Chile, 28-29 de agosto de 2001.

David Gómez Álvarez. *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. Guadalajara: ITESO, 2009.

Diego Abente Brun. “Evaluating Political Clientelism”. En Diego Abente Brun y Larry Diamond. *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*. Baltimore: John Hopkins University Press, 2014.

Edgar Hernández Muñoz. *Los usos políticos de la pobreza*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense, 2008.

Elías Díaz. “Estado de derecho: exigencias internas, dimensiones sociales”. En *Sistema*, núm. 125, Madrid, 1995.

Florencia Antía. “Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura”. *Desafíos*, 30(2), p. 211. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.4802>

GESOC. *Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales*. Ciudad de México: GESOC Agencia para el Desarrollo A. C., Ciudad de México, 2017. Disponible en: <http://www.indep.gesoc.org.mx/assets/files/Reporte-Completo-INDEP-2017.pdf>

Guillermo O’Donnell, “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”. En Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazzeta y Jorge Vargas Cullell. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Rosario: Editorial Homo Sapiens, 2003.

Mauricio Merino. “La transparencia como política pública”. En John M. Ackerman (ed.). Más allá del acceso a la información: *Transparencia, rendición de cuentas, y Estado de derecho*. México: Siglo XXI, 2008.

Norbert R. Schady, “The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991–95”. *American Political Science Review*, Vol. 94, Issue 2, 2000.

Rodolfo, Vázquez, *Consenso socialdemócrata y constitucionalismo*. Ciudad de México: Editorial Fontamara, 2012.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Paul J. Gertler, Sebastián Martínez, Patrick Premand, Laura B. Rawlings y Christel M. J. Vermeersch. *La evaluación de impacto en la práctica.* (Washington DC: Banco Mundial, 2011).

Sonia Fleury. “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa”. *Nueva Sociedad* 156. julio - agosto 1998, p. 4. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/politica-social-exclusion-y-equidad-en-america-latina-en-los-90/>

Tina Hilgers. “Clientelism and conceptual stretching, differentiating among concepts and among analytical levels”. *Theory and Society* 40(5), 2011.

Transparencia Internacional. *Transparencia y Rendición de Cuentas en Programas Sociales de Latinoamérica.* Consultado el 30 de septiembre de 2018. Disponible en: https://www.Transparency.Org/Whatwedo/Activity/Transparencia_Y_Rendicion_De_Cuentas_En_Programas_Sociales_De_Latinoamerica

CATEGORÍA POSGRADO
PRIMER LUGAR

Inspirar los derechos con información

Mariana Ramírez Manzano

Inspirar los derechos con información

Mariana Ramírez Manzano

Resumen

En este ensayo gira la mirada del derecho a la información y protección de datos hacia los pueblos indígenas y comunidades aisladas.

El lector tendrá acceso a una selección de respuestas generadas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en México. De manera paralela a la revisión de las solicitudes observará estadísticas del acceso a la información, perfil de quien solicita y otras características investigadas y publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que, para sorpresa nuestra, no contempla a los pueblos indígenas ya que su encuesta para conocer el ejercicio del derecho a la información la aplica solamente en territorios con más de 100 mil habitantes, por lo tanto, no sabemos del derecho a la información en localidades rurales. Lo que dejamos ver son diferencias en las condiciones y una propuesta para el cierre de brechas del acceso a la información.

La transparencia y la rendición de cuentas son hoy en día la vía de acceso a la información del ejercicio de los recursos en el ámbito público. En la actualidad pueden presumirse logros de la sociedad civil, la academia y las instituciones federales y locales al abrir cada vez más la información y extender la obligación de transparencia a más sujetos, por ejemplo, los partidos políticos y cualquier persona que reciba recursos públicos.

Un seguimiento histórico a los alcances del derecho a la información dejaría ver los conflictos detrás de los logros, las horas de discusiones por colocar uno u otro término en Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las leyes secundarias y los documentos que regulen el derecho que nos ocupa. Así también, una revisión de los estudios especializados sobre transparencia permite identificar los índices de accesibilidad, evaluar la información publicada y la facilidad para presentar solicitudes.¹

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante Sistema Nacional), se puede afirmar sin temor a equivocación, es el resultado de esfuerzos especializados de personas expertas dedicadas a fortalecer sistemas de información más accesibles y automáticos para conocer lo que otros deciden y hacen. Hasta ahora puede verse cómo se ejecutan algunos de los recursos previamente planeados en la construcción de infraestructura carretera, infraestructura escolar, contratación de servicios profesionales, impresión de libros, atención a desastres, por citar algunos ejemplos; sin embargo, el conocer no parece hasta ahora una motivación suficiente para multiplicar el ejercicio del derecho a la información.

Veamos:

El Sistema se concibe y funciona para el ejercicio del derecho a la información y protección de datos, tal como lo establece la ley en la materia. Estos derechos, para ser asumidos y ejercidos por un conjunto más amplio de la población, imponen ser más cercanos, más vividos, más comprensibles y no acceder a ellos solo desde una computadora, una ventanilla o un enlace de transparencia a quien el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), le concede la facultad de solicitar y exigir la información a las áreas de cada dependencia. El procedimiento actual de acceso a la información es mediante un enlace de transparencia en cada institución federal o local, que se capacita permanentemente en el derecho a la información, pero no tiene atribuciones para la investigación o gestión de la información dentro de la dependencia, a excepción de hacer llegar la solicitud a las áreas, establecer el plazo de acuerdo con la ley, esperar la respuesta y remitirla al peticionario.

El ejercicio del derecho a la transparencia y protección de datos queda entonces acotado a cierta población con algunas características, intereses y calificaciones, entre las que se cuentan organizaciones de la sociedad civil especializadas en transparencia, estudiantes de nivel profesional que desean conocer acerca del presupuesto, periodistas de investigación o personas involucradas en las contrataciones. Cualquiera de estos actores tiene un interés legítimo y una capacidad de hacer valer el derecho a la información que de verdad inspira. La intención sería que con estos ejemplos cada vez más población, sin necesidad de especialización, pueda beneficiarse directamente del derecho a la información, en el empleo del mismo y en la exigencia de otros derechos mediante la información obtenida.

En este sentido, apelaríamos a darle más peso o esforzarse directamente en el cuarto pilar de la transparencia, propuesto por Fierro y Gil García, a saber: Estrategias y herramientas de participación y colaboración,² convocando directamente a la ciudadanía rural a reforzar este pilar.

¿Por qué la ciudadanía rural? En términos muy puntuales, porque esta reflexión empuja a ser una propuesta de democracia mediante el ejercicio del derecho a la información y específicamente en población indígena y condiciones de desigualdad que se forjaron desde hace siglos, se mantuvieron formalmente con la exclusión de las diferencias con la formación del Estado nacional y se continúan implícita o explícitamente mediante prácticas institucionales que se ostentan como inocuas. En palabras de Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: “la discriminación no es la resultante de una falla en los programas o políticas, sino en la sistematización de reglas, leyes, mecanismos y rutinas burocráticas excluyentes”.³

A propósito de esta discriminación sistematizada, cito un caso directamente ligado al tema de la transparencia y rendición de cuentas y las cifras que se ofrecen al respecto.

En 2016 el INEGI realizó la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID), de la que se desprende que un 50.6 por ciento de la población mayor de edad que habita en **áreas urbanas con población mayor a 100 mil habitantes**, conoce su derecho de acceso a la información pública.⁴ Lo lamentable es que no tenemos cifra alguna para la población que habita en zonas rurales o en cualquier espacio con menos de 100 mil habitantes y es precisamente en esas condiciones en donde viven las personas que ven vulnerado su derecho a la información, por citar uno más de los derechos que se les infringen, como puede ser el derecho a la educación, el derecho a la salud. Hablamos de pueblos y comunidades indígenas. Los resultados de la ENAIID son manifiestamente incompletos, considerando que de acuerdo con la Encuesta Intercensal del mismo INEGI, 56 millones 221 mil 57 personas vivían en localidades con más de 100 mil habitantes, mientras que 63 millones 309 mil 696 vivían en localidades con menos de 100 mil,⁵ de manera que ese 50 por ciento al que se refiere la ENAIID no es representativo del país, sino de la parte urbana, como bien lo señala, y son más los que faltaron de preguntar que a quienes les preguntaron.

Ahora veamos cómo se traduce en indicadores de desarrollo la condición de ruralidad y el vivir en comunidades de menos de 100 mil habitantes, es decir, en qué se traducen las diferencias entre quienes sí les preguntaron por su derecho a la información y quienes no les preguntaron (porque viven muy lejos y en zonas no densamente pobladas).

De acuerdo con los *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México*, en los municipios indígenas se registra una condición de alfabetismo de 76.3 por ciento, mientras que a nivel nacional el porcentaje asciende a 93.6 por ciento (17.3 por ciento menos personas alfabetizadas en municipios indígenas); la condición de actividad económica en municipios indígenas es del 37.9 por ciento a nivel nacional; la población ocupada sin ingresos en municipios indígenas es del 20.3 por ciento y en todo México del 3 por ciento.⁶

Dicho lo anterior, está plenamente fundado el interés en incluir a estos pueblos y comunidades alejados en el ejercicio de su derecho a la información y mediante este, de otros derechos. Para ello se planteará una propuesta práctica, basada en las atribuciones del Consejo del Sistema Nacional.

Para comenzar el desarrollo de la propuesta, cito la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que en su artículo 2 establece:

La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷

El mismo artículo determina las funciones de la Comisión, como son: realizar investigaciones, colaborar con dependencias y entidades federativas, consultar con los pueblos, asesorar y

apoyar a las instituciones, capacitar para brindar una mejor atención a los pueblos, evaluar las políticas públicas y programas, entre otras.⁸

Ponderando que la institución con mayores atribuciones para procurar el ejercicio de derechos de los pueblos es la CDI, se realizó una búsqueda en el Sistema Nacional, mediante la consulta pública de solicitudes de información, cuya respuesta estuviera clasificada en el sistema como: Entrega de información en medio electrónico y el Estatus: Terminada. La selección de estos dos criterios permitió acceder a recursos de información con respuesta.

A fin de encontrar las diferencias en el volumen de solicitudes, se llevaron a cabo búsquedas seleccionando un filtro anual, es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre desde 2010 y así consecutivamente hasta 2017.

El número de solicitudes con información vía electrónica y en estatus terminada, de la CDI, desglosados por año fueron:

Tabla 1. Número de solicitudes de acceso a la información recibidas por la CDI, por año

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
# de solicitudes	218	189	201	299	516	341	370	491

Fuente: Elaboración propia con base en la Plataforma Nacional de Transparencia, disponible en <https://infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action>, en el apartado *Consulta pública de solicitudes*, filtrado por institución (antes Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas, ahora Instituto Nacional de Pueblos Indígenas) temporalidad 2010-2017, tipo de respuesta: Entrega de la información en medio electrónico, estatus: terminada. La plataforma generó una tabla de la cual se analizó la información y se colocaron los totales de solicitudes por año.

El siguiente paso para la elaboración de la proposición es el conocimiento y el análisis de algunas de las solicitudes disponibles. A continuación, se particulariza la petición y la respuesta otorgada, se seleccionó aleatoriamente una solicitud por año, para fines prácticos:

Tabla 2. Selección de solicitudes respondidas por CDI.

Folio	Año	Solicitud	Respuesta
62500008608	2008	Favor de describir las estrategias y actividades que realiza la Subdirección de Seguimiento y Participación del Área de Asuntos Internacionales y la Coordinación General de Programas y Proyectos Especiales, para dar seguimiento a las recomendaciones del Comité CEDAW.	Remite documentos sobre las acciones desarrolladas por diversas áreas de CDI y otras dependencias involucradas.
62500019109	2009	Se solicita las acciones institucionales que ha emprendido en el marco de su competencia la Comisión acorde a lo que prescribe la fracción VII del Apartado B del Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Responde que se han realizado tres estudios, cuyos títulos son: Tendencias generales de la migración indígena actual; Infancia indígena migrante. Diagnóstico para la atención institucional, y Asentamientos de poblaciones indígenas permanentes en torno a zonas agroindustriales y turísticas en Sonora, y se cuenta con el informe final de la Consulta sobre Migración de la Población Indígena realizada en 2006.

**EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA**

62500025509	2010	<p>Información con referencia a la construcción del sistema de alcantarillado sanitario en la localidad San Miguel Tzinacapan, Cuetzalan del Progreso, Puebla; ya que el sábado 20 de diciembre de 2008, se ha colocado un anuncio publicitario en la entrada a esta comunidad, informando que se ha realizado la obra antes mencionada con inversión de los tres niveles de gobierno; misma que se encuentra detenida y que ninguna autoridad local ha podido dar respuesta satisfactoria de cuáles son las causas de esta situación ni cuál es la situación que se pretende dar al respecto.</p>	<p>Se responde con copia del oficio al Secretario de Desarrollo Social de Puebla, a quien se le solicita urgente intervención como responsable en el cumplimiento de la ejecución de las obras.</p>
62500820011	2011	<p>Qué proyectos tienen y cuáles son los apoyos que brindan a la población indígena, además qué parte de su presupuesto utilizan para dichas actividades.</p>	<p>Responde enlistando los programas y proyectos, remite a las reglas de operación para consultar el tipo de apoyo que se brinda y a la liga del <i>Diario Oficial de la Federación</i> en el cual se publicó el presupuesto asignado a los programas y proyectos.</p>

62500012812	2012	Información pública privada del C. Xavier Abreu Sierra. Su tipo de contrato, sueldo base, compensación garantizada, despensa, seguro de gastos médicos, separación individualizada, prima vacacional...	Remite al portal de obligaciones de transparencia e indica la ruta para encontrar la información solicitada.
62500015113	2013	Sobre el programa de infraestructura básica, informar cuáles han sido los municipios beneficiados por el programa dentro del período 2007-2012; indicar el nombre del proyecto, localidades, grado de marginación en el que se encuentra, informar grupos indígenas predominantes, el total de la población beneficiada, el monto del recurso destinado al proyecto por parte del programa, monto de recursos que aportó el municipio para la ejecución del proyecto.	Remite a la liga de la página web de la CDI y a la liga de los informes anuales de actividades.
62500010713	2013	Gasto público en programas para el sector indígena.	Se remite a ligas con información de acceso público y se desglosa respuesta.

**EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA**

62500037214	2014	Se solicita copia del informe quincenal de seguimiento de avances físicos y financieros de obra en el formato CDI- IB-02, que contenga el análisis comparativo de atrasos, avances, problemáticas y posibles soluciones, con reporte fotográfico (...) del programa de infraestructura indígena, ejercicio 2014 en diversas localidades y municipios del estado de Quintana Roo.	Se responde con informe y reportes fotográficos.
62500000315	2015	El número de consultas públicas sobre programas de desarrollo, proyectos, reformas legislativas o actos administrativos de 2008 a 2014, que impliquen un impacto en los recursos hídricos de los pueblos y comunidades indígenas, en las que participó la CDI, especificando a qué pueblos o comunidades se les realizaron, si es programa, proyecto o reformas legislativas, las fechas en las que se realizaron. En caso de existir consultas públicas, solicito la versión pública de las mismas.	Se responde con los detalles de las dos consultas públicas realizadas, de acuerdo con lo solicitado y se remite al informe completo de una de ellas, disponible mediante liga.

62500007516	2016	Nombre, dirección, teléfono y sobre todo correo electrónico que se tenga del o los líderes o representantes o quien encabece alguna representación sindical, sectorial, seccional o grupal de los empleados de su dependencia en el estado de Yucatán.	Responde con correo del representante sindical y remite al Sindicato Nacional de los Trabajadores Indígenas para mayor información.
62500012617	2017	Cantidad de recursos que se han destinado a publicidad por parte de la Comisión desde 2010 a la fecha; con qué medios se ha contratado dicha publicidad; el monto de la transacción de cada medio de comunicación.	Se desglosa respuesta en una página, detallando los montos por año.
62500025118	2018	Padrón o relación de personas beneficiadas con becas escolares por la CDI en los municipios de Tetecala, Miacatlán, Mazatepec y Coatlán del Río, Estado de Morelos en los años 2012 a 2018. Monto de los préstamos a fondo perdido y apoyos para proyectos productivos, requisitos o condiciones que debieron satisfacer los beneficiarios.	Responde con la enumeración de requisitos y con un archivo anexo con información.

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Plataforma Nacional de Transparencia.⁹

Anteriormente se mencionó que quienes más ejercen su derecho a la información son personas con ciertas calificaciones, que bien pueden estar ligadas a la escolaridad. En este sentido la ENAID ofrece datos precisos. El 21.7 por ciento de quien consultó una página de internet del gobierno tiene un nivel de educación básica; 24 por ciento, educación media, y el 54.3 por ciento, educación superior.¹⁰

En contraste, el 16.6 por ciento de población indígena mayor de 15 años no cuenta con instrucción escolar, cuando a nivel nacional el porcentaje de personas sin instrucción es de 6. Por lo que hace a las diferencias en nivel medio superior el 14.6 de población indígena cuenta con ella (contra 21.9 de población nacional), y en educación superior 7 por ciento de población indígena contra 18.2 a nivel nacional.¹¹ Como se mencionó, la exclusión es generalizada e institucionalizada.

Mauricio Merino apoya con un párrafo contundente:

Quando uno revisa los programas presupuestarios para saber cuánto dinero se dedica a estos grupos vulnerables y en qué sentido se asignan estos recursos, la pregunta queda sin respuesta. Lo que el estudio muestra a partir de los datos que el propio Estado provee es que tampoco hay criterios para asignación presupuestaria para estos grupos vulnerables que estén justificados en función de su distribución demográfica, ni siquiera de la identificación demográfica, y mucho menos de la causalidad que los ha llevado a ser discriminados. No hay una explicación en los programas presupuestarios. [...] En otras palabras, setenta de cada cien personas a las que el dinero va dirigido, que han sido identificadas por el propio Estado, simplemente son excluidas sin que haya una razón explícita y clara para no incorporarlas dentro de los beneficios que los propios programas pequeños, modestos, marginales, pueden ofrecer.¹²

Hasta aquí podemos confirmar que el derecho a la información y protección de datos está negado a los pueblos y comunidades indígenas, porque si el organismo encargado de hacer los informes nacionales no los incluye en sus encuestas no podemos saber, por ahora, qué piensan y viven al respecto. Aunque, aun sin incluirlos en la ENAID, los indicadores y la afirmación de Merino (dedicado a la investigación de estos temas) nos dejan ver que en caso de solicitar la información esta confirmaría la poca consideración hacia ellos.

Ahora bien, los esfuerzos se han concentrado en una disponibilidad de la información, en la homogenización de los sistemas, en la inmediatez del acceso a los datos. Esa tendencia hacia un pilar importante de la transparencia (el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación)¹³ ha hecho retrasar o limitar la atención al rubro de la participación ¿Cómo desarrollarlo? ¿Cómo valerse de los recursos disponibles para acercar el derecho a la información a quien no tiene los medios tecnológicos?

La revisión de las solicitudes de información planteadas a la CDI en diez años tuvo como propósito ser una muestra de lo que encontró el INEGI en sus estadísticas sobre transparencia y acceso a la información en México en cuanto al tipo de información que se solicita y el perfil de quienes lo hacen. Con los ejemplos aleatoriamente seleccionados damos cuenta de que también en la CDI predominan las solicitudes de información sobre servicios y contrataciones, todo ello muy valioso por el solo hecho de tenerlo al alcance y saber que cualquier persona

(como quien ahora escribe o quien lee) puede consultarlo en la Plataforma Nacional de Transparencia y eso es una de las cosas que necesitamos para comenzar a participar.

Ahora bien, precisamos la intervención activa de quienes no tienen acceso a internet, que según un documento de NAFINSA son alrededor de 80 mil localidades,¹⁴ “de las 188 mil localidades urbanas de la República Mexicana, 79 mil (es decir, 41 %) son localidades aisladas”,¹⁵ ello significa que no están cercanos a carreteras, no reciben fácilmente los bienes, no tienen servicios, entre ellos el de internet. El derecho de acceso a la información tal como se ejerce hasta ahora y tal como se ha planteado, tiene pocas probabilidades de incidir en un cambio de las condiciones y favorecer la participación democrática. Ante este escenario, la idea es llevar la información a las comunidades, advirtamos de qué forma.

De acuerdo con el Informe Anual 2018 de la Presidencia del Consejo Nacional del Sistema Nacional (SNT), se realizaron acciones de capacitación, acciones de promoción, seguimiento a la Red por una Cultura de la Transparencia (Red). Según lo descrito en el documento, los talleres son impartidos al personal y versan sobre el uso de la plataforma, leyes y alcances de la ley y los órganos garantes. Por lo que hace a la promoción, se menciona la ejecución de caravanas, instalación de redes y otras actividades con mayor participación de la sociedad.¹⁶

La proposición aquí expresada consiste en hacer uso de las solicitudes de información ya publicadas para exponerlas en las caravanas y ferias de transparencia y acercar los resultados del derecho a la información a la población rural. Es conocido que por más convicción de la transparencia y la rendición de cuentas entre los órganos garantes, las instituciones y dependencias siguen concibiendo el derecho a la información y la atención a las solicitudes de información como una carga extra de trabajo, de manera que quien va a defender y a practicar más cabalmente su derecho a la información es la sociedad y es en ella en quien conviene concentrar los esfuerzos de capacitación y promoción de una manera muy práctica y accesible, no con temáticas iguales en cualquier contexto sino con una sorpresa ante cada descubrimiento de información, con una admiración y fortaleza al conocer lo que se puede alcanzar con el derecho a la información y al dar la información que se requiera o de la que se disponga para cada comunidad.

Para ello el derecho a la información debe plantearse inspirado por otros derechos y por la certidumbre de que lo que se pide es justo. El logro está relacionado con visitar las localidades o acudir a los sitios donde estén dispuestos a escucharnos, no para “enseñarles” algo que no saben (porque eso se hace todo el tiempo y genera una subestimación de sus saberes), sino presentar la información como algo a lo que tienen derecho y algo que pueden conocer y utilizar en beneficio propio. Eso solo puede ocurrir cuando las instituciones asuman la responsabilidad de dejar de marginar y relegar y las comunidades sepan que lo que “reciben” son derechos que no están limitados a unos cuantos, sino que pertenecen a todos.

Al observar y analizar el andamiaje de la transparencia, al tener acceso a los estudios que se hacen al respecto, uno puede darse fácilmente cuenta que los esfuerzos están enfocados en la institucionalidad vigente y en una forma de proceder ortodoxa cuidadosa de lo ya establecido, con formas conocidas, prácticas ya probadas y se miden los resultados de esas acciones de

manera tautológica, otra vez en sí mismos, se le presenta a quienes participan los resultados de su participación y el acceso a la información, esto, como práctica institucionalizada, no trasciende.

Con la propuesta planteada me imagino a funcionarios o prestadores de servicios de capacitación y promoción convencidos de la importancia del derecho a la información y concibo un interés apasionado por lo que preguntan los demás (los del perfil descrito por el INEGI) y que puede servir a la comunidad). No tenemos que preguntar todos, tenemos que aprovechar la información todos. Ese sería el reto por venir, hacer que el acceso a la información sea conocido por los olvidados (no es una metáfora, ya estuvimos constatando cómo los pueblos indígenas están fuera de los planes en varios ámbitos), es decir, que en los principios de la transparencia se agregue el de: **hacer llegar la información valiosa a quien está aislado.**

Para llevar a cabo esta idea, la declaratoria del Consejo del Sistema Nacional considera:

Que la apertura y el flujo de información pública permiten a la sociedad vigilar y evaluar permanentemente a los gobiernos, empoderándola para exigir mejores resultados a sus autoridades y el cabal cumplimiento de sus obligaciones legales; además de que los gobernados exigen una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos [...]

Declara su compromiso indeclinable de:

Diseñar e implementar programas nacionales de promoción y difusión de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales para dar a conocer, a todos los sectores de la sociedad, las ventajas y beneficios de su utilización.¹⁷ (Énfasis agregado).

Para motivar ese compromiso indeclinable se propone hacer uso de la información ya generada por las instituciones, gestionada por los enlaces de transparencia y solicitada por los diversos sujetos interesados (quienes tienen posibilidad de plantear la solicitud, saber leer y escribir, conocer su derecho a la información y tener acceso a internet).

La idea tiene seguramente dificultades para operarla, las cuales sin duda encontrarán salida mediante cooperación institucional con las instancias (SEP, SEDESOL, SEDATU, entre otras) en relación permanente o asidua con esas localidades no contabilizadas. Convoquémoslas a este ejercicio de transparencia.

NOTAS

- 1 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *En números, documentos de análisis y estadísticas*, vol. I (julio-septiembre, 2017), 9 6. Disponible en: http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/Transparencia_Mexico.pdf (fecha de consulta: septiembre de 2018).
- 2 Ana Elena Fierro y J. Ramón Gil-García. “Más allá del acceso a la información. El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público”. Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 252 (2011): 2-5, citado en INEGI, *En números, documentos de análisis y estadísticas*, vol. I (INEGI, 2017), p. 6.
- 3 González Pérez. “Discriminación vulnera principios democráticos” (declaración sostenida en la presentación de los principales resultados de la Encuesta Nacional de Discriminación (ENADIS), 2017, 6 de agosto de 2018).
- 4 INEGI. *En números, documentos de análisis y estadísticas*, vol. I. Editado por Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Aguascalientes, Aguascalientes, jul-sep de 2017.
- 5 INEGI. “Encuesta Intercensal 2015”. , Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/default.html> (Fecha de consulta: septiembre de 2018).
- 6 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239921/01-presentacion-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf> (Fecha de consulta: julio de 2018).
- 7 Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/261_220617.pdf (Fecha de consulta: septiembre de 2018).
- 8 Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas 2017. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/261_220617.pdf (Fecha de consulta: septiembre de 2018).
- 9 Plataforma Nacional de Transparencia. “Consulta pública de solicitudes”. Disponible en: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/moduloPublico/moduloPublico.action> (Fecha de consulta: agosto de 2018).
- 10 INEGI. *En números, documentos de análisis y estadísticas*, vol. I. Editado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, jul-sep de 2017.
- 11 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. *Indicadores Socio-demográficos de los Pueblos Indígenas de México. Estimaciones nacionales y por enti-*

NOTAS

- dad federativa 2015*. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239923/04-estimaciones-nacionales-por-entidad-federativa.pdf> (Fecha de consulta: septiembre de 2018).
- 12 Mauricio Merino Huerta, *Obstáculos para una política de igualdad de trato* (Ciudad de México: SEGOB-CONAPRED-UNESCO, 2015), pp. 16-17.
- 13 Ana Elena Fierro y J. Ramón Gil-García. “Más allá del acceso a la información. El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público”. Documentos de Trabajo del CIDE, núm. 252 (2011): 2-5, citado en INEGI, *En números, documentos de análisis y estadísticas*, vol. I (INEGI, 2017), p. 6.
- 14 NAFINSA. “Localidades sin acceso a internet”. Disponible en: http://www.nafintecapacita.com/suite/archivos_cursos/43/b3cbf241102373340a78e778d12ce506/sco/content/NAFIN023_HTML5/archivos_adjuntos/localidades_sin_acceso_internet.pdf (Fecha de consulta: junio 2018).
- 15 Martínez, Paris. “Casi 7 millones de mexicanos viven en pueblos aislados, sin servicios básicos: Conapo”. *Animal Político*, 27 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/03/mexicanos-pueblos-aislados-conapo/> (Fecha de consulta: septiembre de 2018).
- 16 Presidencia del Consejo del Sistema Nacional del Transparencia. “Informe Anual 2018”. Disponible en: <http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Informe2018.pdf> (Fecha de consulta: agosto de 2018).
- 17 (Consejo del SNT 2015).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. “Indicadores Sociodemográficos de los Pueblos Indígenas de México”. *Estimaciones nacionales y por entidad federativa*. 2015. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239923/04-estimaciones-nacionales-por-entidad-federativa.pdf> (último acceso: septiembre de 2018).

Consejo del SNT. “Declaratoria del Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”. 23 de junio de 2015. Disponible en: <http://snt.org.mx/images/Doctos/Declaratoria%20del%20Consejo%20del%20SNT.pdf> (último acceso: septiembre de 2018).

González Pérez, Luis Raúl. “Discriminación vulnera principios democráticos”. *Declaración en la presentación de resultados de la Encuesta Nacional de Discriminación*. Ciudad de México, 6 de agosto de 2018.

INEGI. “En números, documentos de análisis y estadísticas”, vol. I. Editado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Aguascalientes, Aguascalientes, jul-sep de 2017.

INEGI. *Encuesta Intercensal*. México, 2015.

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 22 de junio de 2017. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/261_220617.pdf

Martínez, Paris. *Animal Político*. 27 de marzo de 2017. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2017/03/mexicanos-pueblos-aislados-conapo/> (último acceso: 30 de septiembre de 2018).

Merino Huerta, Mauricio. *Obstáculos para una política pública de igualdad de trato*. México: SEGOB, CONAPRED, UNESCO, 2015.

NAFINSA. “Localidades sin acceso a internet”. s.f. Disponible en: http://www.nafintecapacita.com/suite/archivos_cursos/43/b3cbf241102373340a78e778d12ce506/sco/content/NAFIN023_HTML5/archivos_adjuntos/localidades_sin_acceso_internet.pdf (último acceso: septiembre de 2018).

Presidencia del Consejo del SNT. *Informe Anual actividades*, México: Sistema Nacional de Transparencia, 2018.

Sistema Nacional de Transparencia. *Sistema Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*, septiembre de 2015. Disponible en: <http://www.snt.org.mx/> (último acceso: septiembre de 2018).

**CATEGORÍA POSGRADO
SEGUNDO LUGAR**

La revolución de los datos abiertos y
el fortalecimiento de la democracia en América Latina

Dagoberto José Herrera Murillo

La revolución de los datos abiertos y el fortalecimiento de la democracia en América Latina

Dagoberto José Herrera Murillo

Resumen

Este ensayo inicia describiendo la milenaria asociación entre la información y el poder para justificar el rol fundamental del derecho de acceso a la información pública en la construcción de una verdadera sociedad democrática. Más adelante, en el corazón de la propuesta, se discute el valor puntual de poner los datos crudos originados por la administración directamente en las manos de los ciudadanos. También se hace un recuento de las aportaciones concretas que la liberación inteligente de datos puede jugar en el contexto particular de nuestra América Latina. Ya para el final se reserva un comentario acerca del arma secreta para lograr que la revolución de los datos abiertos verdaderamente trastoque la forma en la que entendemos y vivimos la democracia.

Introducción

El Códice Maya de México es el manuscrito más antiguo del que se tenga conocimiento en el continente americano, así como uno de los pocos documentos precolombinos que sobreviven hasta nuestros días.¹ Como otros códices de la época, este calendario venusino fue utilizado para la adivinación, la práctica ritual y la toma de decisiones. Prácticamente todos los aspectos relevantes de la vida maya como la selección del momento más propicio para la siembra, la guerra, el comercio, la construcción de obra pública o el matrimonio transitaban por la lectura del códice. Por lo anterior, no es de extrañar que la posesión y el manejo de estos preciados documentos por parte de la clase dominante, principalmente los sacerdotes-astrónomos, asegurara el control del conocimiento alcanzado y se convirtiera en una fuente indiscutible de poder.

El pasaje anterior ilustra un patrón que se ha repetido de forma recurrente durante la mayor parte de la historia humana. La información es un recurso escaso al alcance de unos

pocos privilegiados. La justificación de dicha escasez no radica solamente en el alto costo de producir, almacenar y difundir información; sino ante todo se ha debido al inmenso poder que acarrea. Es precisamente ese poder el que explica por qué el derecho de acceso a la información pública está estructuralmente ligado al ideal de democracia. Si se supone como punto de partida que el poder pertenece al pueblo y las instituciones son representantes populares, entonces necesariamente la información subyacente al poder en posesión de las instituciones también pertenece al pueblo.

A pesar de que la relación entre democracia y acceso a la información parece natural a simple vista, no ha sido sino hasta hace relativamente poco que diversos Estados han dado pasos significativos en el reconocimiento legal de este derecho. Salvo por Bolivia, Costa Rica (donde está apenas en proyecto), Cuba y Venezuela, todos los países latinoamericanos tienen leyes que respaldan el derecho de acceso a la información pública.² En 1985, Colombia fue la primera en la región y una de las pioneras mundiales en aprobar una ley de esta naturaleza. Incluso, algunas de las legislaciones latinoamericanas están consideradas entre las mejores del mundo en la materia. Destaca el caso de la ley mexicana que se posiciona como la segunda mejor del mundo.³ Sin embargo, hay que admitir que una buena jurisprudencia en torno al derecho a la información no garantiza por sí sola el cumplimiento y acceso efectivo; especialmente cuando no se cuenta con una larga trayectoria de transparencia y divulgación en la función pública.

El camino para la implementación efectiva del derecho a la información para nada es sencillo. No es suficiente con romper la inercia de las viejas formas de administración pública basadas en silos informativos, malas prácticas muchas veces enraizadas en la mentalidad de funcionarios e instituciones enteras; sino también hay un inmenso desafío a nivel administrativo, técnico y conceptual para dar cuerpo al derecho a la información. Aun cuando puedan existir las mejores intenciones de apertura, si el proceso no va acompañado del montaje de una infraestructura sólida para soportarlo, el resultado más que previsible será un impacto negativo en el desempeño operativo de las instituciones y la generación de expectativas ciudadanas que no quedarán satisfechas.

Preparar la infraestructura para satisfacer el derecho de acceso a la información pública requiere en primera instancia entender conceptualmente de dónde viene la información. Para ello puede resultar de mucha utilidad la llamada pirámide del conocimiento presentada en 1989 por Russell Ackoff.⁴ Se trata de un esquema de cuatro niveles que muestra la relación estructural entre los datos, la información, el conocimiento y la sabiduría. En la base están los datos, que son colecciones de valores numéricos o textuales que describen a sujetos y eventos. Los datos se enlazan y contextualizan para dar lugar a la información. Luego, la información se organiza para producir conocimiento. Y finalmente, cuando el conocimiento se aplica en el mundo real, entonces se alcanza la sabiduría en la cúspide de la pirámide. Por ahora, lo más importante a resaltar es que los datos son el bloque de construcción de la información. Si retomamos el ejemplo inicial del código, las sofisticadas descripciones astronómicas de los mayas son información. Pero estas no surgieron espontáneamente. Más bien, fueron el producto de observar y documentar meticulosamente la travesía de los astros

por el firmamento durante largos períodos de tiempo. Precisamente, esas observaciones puntuales son datos.

Percatarse de que sin datos no hay información, y mucho más aún de que sin buenos datos no hay buena información, es darse cuenta también de que el derecho de acceso a la información pública engloba necesariamente un derecho de acceso a los datos públicos. Diseñar política y procesos de apertura sin entender esta secuencialidad es perder tiempo, dinero y esfuerzo en un nado contracorriente. Asimismo, saber que la información nace de la contextualización de los datos implica forzosamente que las instituciones deben involucrar activamente a los ciudadanos y demás agentes del ecosistema democrático en su proceso de creación. Una vez ha quedado claro el papel estelar de los datos abiertos en la materialización del derecho a la información pública, este escrito pretende aportar a la reflexión sobre cómo esas piezas crudas y sin digerir, que son la materia prima del conocimiento, pueden ayudar a consolidar la democracia en nuestra América Latina.

El diagnóstico

El siglo XXI es testigo de un movimiento digital que ha modificado radicalmente la forma en la que vivimos. Y lo que hemos visto hasta ahora parece ser solamente un pequeñísimo adelanto comparado con todo lo que se avecina. El combustible de dicha revolución son los datos. Una materia prima sin la cual serían impensables los grandes avances de automatización, predicción e inteligencia artificial, que sin percatarnos se hacen cada vez más presentes en nuestra cotidianidad. El asunto no es para menos, en lo que llevamos de esta década se han creado más datos que en toda la historia previa de la civilización humana,⁵ y el contador seguirá creciendo a niveles exponenciales con el advenimiento del llamado internet de las cosas.

El sector gubernamental no escapa a la oleada de cambios. Numerosas administraciones públicas han incorporado activamente las tecnologías de información y comunicación en los procesos de gobierno, así como en la procuración de servicios públicos. Por ello, las instituciones han pasado a atesorar un gigantesco acervo de datos en todas las formas imaginables. En paralelo, un movimiento de alcance global trabaja por la apertura de estos datos en formatos accesibles y sin restricciones tecnológicas para su libre reutilización y distribución.⁶ Organismos como las Naciones Unidas o la Comisión Europea cuentan con portales de datos abiertos sobre temáticas de alcance mundial, nacional, regional y local. Los Estados individualmente también participan en los esfuerzos de apertura. En 2015, se lanzó la Carta Internacional de los Datos Abiertos.⁷ Se trata de un compendio de principios y mejores prácticas para la publicación de datos abiertos gubernamentales adoptado por múltiples países, estados y ciudades alrededor del mundo. Los beneficios posibles van desde facilitar la transparencia hasta impulsar la innovación tecnológica y el crecimiento económico.

En un escenario como el anterior, repleto de oportunidades, sería tentador saltar directamente a describir casos de uso que muestren el potencial que la apertura de datos puede tener en el fortalecimiento democrático. Pero es aconsejable aparcar momentáneamente el entusiasmo y comenzar por un diagnóstico del estado de la democracia regional, para así identificar aquellas áreas donde la acción debe de ser prioritaria. Desde hace poco más de

diez años, la unidad de inteligencia del semanario inglés *The Economist* prepara el Índice de Democracia.⁸ Según las puntuaciones que un país obtiene en una serie de indicadores, el índice lo clasifica en uno de los siguientes cuatro tipos de régimen: democracia completa, democracia defectuosa, régimen híbrido o régimen autoritario. Un vistazo a los resultados de América Latina⁹ en la edición de 2017 sugiere un panorama agridulce. Por un lado, la región mantiene los mejores resultados entre sus homólogas en vías de desarrollo. Pero persisten severos problemas de corrupción, crimen organizado, bajos niveles de participación política; y, probablemente lo más preocupante, la constante caída del apoyo popular a la democracia en algunos países. Solamente Uruguay logra alcanzar la categoría de democracia completa, y la mayoría de los países restantes se ubica dentro del rango de democracias deficientes.

En las siguientes secciones se hace un breve comentario para cada uno de los cinco pilares utilizados para construir el Índice de Democracia: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, cultura política, y participación política. La idea es exponer en cada caso el potencial de los datos abiertos para alcanzar mejoras palpables en el estado de la democracia regional, poniendo énfasis en casos de éxito que pueden ser replicados y amplificados. Se iniciará la discusión con el pilar de procesos electorales y pluralismo, donde la región muestra en promedio el mejor desempeño. Y luego se avanzará de forma descendente hasta llegar al pilar con las peores cifras, que es el de la participación política. Finalmente, se discute el ingrediente secreto para hacer que los beneficios de la apertura de datos no se queden en el papel o simplemente en una suerte de anécdota excepcional.

1) Procesos electorales y pluralismo

Durante buena parte del siglo XX, la interferencia militar y gubernamental enturbió la credibilidad de numerosos procesos electorales latinoamericanos. Hubo elecciones simuladas en las que los ciudadanos efectivamente fueron a votar, pero el resultado ya estaba literalmente escrito con antelación. La única información pública resultante de esos eventos eran unos oscuros totales con la votación obtenida por cada candidato. Hoy en día la región puede sentirse orgullosa del avance en este rubro. Con un marcador promedio de 7.98 sobre una escala de diez puntos en el Índice de Democracia, este pilar se encuentra bastante por encima del promedio mundial de 5.90.¹⁰ No por ello se puede obviar el hecho de que todavía se reportan casos de irregularidades en casillas, compra del voto, elecciones no competitivas y, en ocasiones, la participación del crimen organizado.

En esta fase sería importante distinguir el aporte de los datos abiertos en dos momentos: primero, cuando los datos versan directamente sobre la materia electoral, y segundo, cuando los datos abiertos se utilizan para enriquecer el debate público sobre las problemáticas y las propuestas de solución que están puestas sobre la mesa para que los ciudadanos seleccionen. La “Iniciativa de Datos Electorales Abiertos”¹¹ es un proyecto de apertura informativa que toma como punto de partida que las elecciones son procesos complejos donde se producen datos en todas las fases del ciclo de vida electoral: preparativos administrativos, registros, campañas, actividades propias del día de la elección y eventos postelectorales. En cada paso hay una huella informativa claramente identificable. A continuación, se describen algunos de los puntos sustanciales de esta propuesta de apertura.

En términos de transparencia, si hay algo que pueda blindar a una elección contra un posible fraude, eso es la poderosa conjunción que conforman tres grupos de datos: el padrón electoral, el listado de centros de votación y el detalle de los resultados. Si los ciudadanos cuentan con acceso al padrón eso les permite corroborar el estatus de su registro individual y circunscripción electoral, a fin de que sepan dónde deben acudir a votar. En lo concerniente a centros de votación es importante conocer aspectos como: ubicación, instrucciones para llegar, nombres y puestos de los funcionarios de casilla, y número de votantes registrados. Finalmente, el punto más sensible son los resultados que determinan el ganador de la elección. Salvo por las limitaciones que impone la secrecía del voto individual, es indispensable disponer del más fino y desagregado nivel de detalle sobre los sufragios emitidos. Lo anterior normalmente implica divulgar conteos provisionales y definitivos por centro de votación en función de candidatos, boletas válidas y número de participantes, solo por citar algunos ejemplos.

El financiamiento electoral tiende a ser otra fuente de preocupación. No es un secreto que los competidores políticos necesitan de recursos financieros, de origen público o privado, para soportar sus operaciones y actividades proselitistas. La limpieza con la que se obtienen y manejan esos recursos es vital para dar credibilidad a los actores electorales y evitar injerencias indeseables. Los datos abiertos que pueden generar mayor interés son los que se relacionan a los topes de gastos de campaña, detalle de las aportaciones públicas y privadas, listados de donantes con el desglose de sus contribuciones y todos los comprobantes de la ejecución de gastos.

La seguridad de los comicios y la intervención del crimen organizado también es un tema sensible, especialmente en zonas de conflicto. Las autoridades deben implementar medidas para garantizar la integridad de votantes, candidatos, miembros de casilla y observadores internacionales. En este caso es de utilidad tener a la mano datos que describan los incidentes de violencia electoral, la distribución de recursos de prevención y el historial de cómo se han manejado las quejas y denuncias asociadas.

Los ejemplos anteriores son solo algunos de los conjuntos de datos que pertenecen a los procesos descritos por la “Iniciativa de Datos Electorales Abiertos”. La misma iniciativa, además de publicar las guías de ayuda para la apertura, también se dedicó a la tarea de hacer un inventario de los datos electorales para dieciocho países en América Latina en función de las categorías de proceso,¹² La lectura de conjunto de los resultados sugiere que una clara mayoría de los países ofrece un acceso abierto a los datos sobre el padrón electoral, los centros de votación, las entidades que organizan las elecciones y los temas de educación electoral. A su vez, hay un cumplimiento mediano en lo que respecta a brindar los resultados electorales. Concretamente, nueve de los dieciocho países siguen prácticas abiertas para publicar resultados electorales provisionales y once lo hacen en el caso de los resultados definitivos. Y finalmente, solo una minoría ha dado pasos en la apertura de datos sobre el proceso de campañas (cinco países) y su financiamiento (siete países). Cerrar estas brechas puede ayudar a amarrar y consolidar los avances alcanzados. Por citar una situación, una vez que el ciudadano se acostumbra a ver que la autoridad electoral publica el detalle de

los resultados de una votación, difícilmente este va a aceptar que la administración deje de hacerlo en comicios posteriores. Es ya una tierra conquistada permanentemente.

2) Libertades civiles

El segundo pilar donde la región obtiene el mejor desempeño dentro del Índice de Democracia es aquel que tiene que ver con las libertades civiles, 7.21 puntos contra la media mundial de 5.80.¹³ Aquí vale la pena describir el rol que pueden jugar los datos para la protección de los derechos humanos básicos, el cumplimiento de la igualdad de los ciudadanos ante la ley y el combate a la discriminación. Con muchísimo acierto se ha llegado a definir el derecho de acceso a la información pública como un derecho instrumental para ejercer otros derechos fundamentales.¹⁴ Y es que los datos abiertos son un recurso más que puede ser utilizado para reforzar el monitoreo de las posibles violaciones a las libertades civiles y los derechos humanos.

Un ejemplo de alineación de las políticas de apertura de datos con las necesidades de poblaciones en situación de vulnerabilidad se puede encontrar en el programa de Justicia Abierta puesto en marcha en Costa Rica desde 2017. Parte de la iniciativa incluyó la liberación de conjuntos de datos para mejorar el acceso y la calidad de la prestación de los servicios judiciales.¹⁵ La particularidad a resaltar es que la decisión sobre cuáles datos liberar estuvo guiada por un análisis de demanda en el que participaron activamente organizaciones de la sociedad civil. El poder judicial concluyó que, además de publicar conjuntos de datos típicos como el presupuesto institucional o el detalle de las actividades criminales, existía la necesidad de generar información sobre el estado de la violencia contra la mujer en el país. A partir de ello se prepararon conjuntos de datos centrados en temas como feminicidios, violencia doméstica y pensiones alimentarias. La iniciativa no se limitó a liberar los datos, en paralelo se llevaron a cabo múltiples actividades de socialización en las que participaron ciudadanos, funcionarios, periodistas y miembros de organizaciones civiles directamente implicadas en las problemáticas de violencia de género. La mayoría de los participantes no tenía experiencia previa con el manejo de datos y los talleres se diseñaron para proveerles de herramientas básicas para dar visibilidad a las situaciones que de ellos se desprenden y poder incorporarlos a sus propios ámbitos de acción.

México ostenta la tercera peor puntuación de la región en el pilar de libertades civiles con un magro marcador de 6.18. Desde hace años el país vive una crisis de seguridad marcada por la violencia y la impunidad. Las desapariciones forzadas son una de las mayores expresiones del fenómeno porque en cada una de esas tragedias se incurre en violación múltiple de los derechos humanos fundamentales. La mayor fuente de información oficial sobre los desaparecidos en el país es el Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas (RNPED). Sin embargo, el mecanismo de búsqueda de la plataforma presenta notables limitaciones de acceso, todavía está lejos de incluir todos los nombres, no aporta detalles del desenlace de los casos resueltos y algunas personas que ya fueron halladas aparecen aún en la lista. Una iniciativa de la sociedad civil llamada Data Cívica identificó el faltante y diseñó el sitio *personasdesaparecidas.org.mx*.¹⁶ Mediante la triangulación de diversas fuentes de datos públicos, incluido el mismo RNPED, fue posible publicar en formato abierto los nombres y

rasgos para más de treinta mil desaparecidos. Incluso se trabaja en aportar también una fotografía para cada caso. Una herramienta como esta no solamente es útil para el fin primario de ayudar a las labores de búsqueda física, también aporta a la reparación moral en términos de justicia y verdad.

En este mismo apartado de libertades civiles, se hace indispensable dedicar una mención especial a la libertad de expresión. Algunos países como México, Brasil, Colombia y Honduras se encuentran entre los lugares más peligrosos para ejercer el periodismo en el mundo. En materia de riesgo periodístico, México está apenas justo detrás de zonas de guerra como Siria y Afganistán: desde el año 2000, más de un centenar de periodistas han sido asesinados en esa nación. El riesgo se acentúa entre quienes cubren abusos policiales, tráfico de drogas y casos de corrupción gubernamental.¹⁷

El periodismo de datos es una especialidad que consiste en analizar grandes volúmenes de datos en búsqueda de historias que comunicar a la audiencia en forma de aplicaciones interactivas y visualizaciones. Las implicaciones de esta nueva forma de periodismo no son menores. Las filtraciones de los *Papeles de Panamá* ofrecen un claro ejemplo de ese potencial. Millones de documentos de la firma panameña Mossack Fonseca revelan información sobre personalidades de todo el mundo asociadas a empresas en paraísos fiscales que podrían haber servido como mamparas para evadir impuestos.¹⁸ Detrás de la investigación está el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, que a su vez incluye a decenas de medios latinoamericanos. Procesar varios terabytes de datos requirió la conformación de equipos de investigación con acceso a las nuevas herramientas de procesamiento avanzadas. Tal es el caso de las bases de datos de grafos, que son útiles para explorar conexiones complejas entre los agentes de una red.

Otro ejemplo, esta vez con datos públicos, lo ofrece *NarcoData*. Se trata de una iniciativa del medio digital mexicano Animal Político. El proyecto utiliza datos de las últimas cuatro décadas para crear una radiografía del narcotráfico y el crimen organizado en el país.¹⁹ En una serie de entregas se muestra la evolución temporal y territorial de las agrupaciones criminales, alianzas, liderazgos, conflictos, políticas de seguridad y tipos de actividad delictiva. El trabajo periodístico detrás de *NarcoData* incluyó entrevistas, revisión de hemeroteca, investigación bibliográfica y consulta a expertos en temas de seguridad. Sin embargo, el ingrediente clave fueron las solicitudes de información pública enviadas a través de los portales de transparencia de las entidades encargadas de la seguridad en el país. Aun con impugnaciones, no fue posible responder todas las preguntas planteadas por la iniciativa debido a la negativa de las autoridades a responder determinadas solicitudes. Como ha quedado claro, los datos proporcionan herramientas para potenciar la libertad de expresión. La sociedad civil debe complementar la lucha que están haciendo los profesionales de la información, pidiendo explicaciones y consecuencias a las autoridades por los hechos denunciados.

3) Funcionamiento del gobierno

En el pilar de funcionamiento gubernamental, América Latina tiene una puntuación ligeramente superior al promedio global, 5.69 contra 4.91.²⁰ Según esa misma evaluación, los

sistemáticos y persistentes problemas de corrupción “hermanan” a las naciones latinoamericanas, y son el factor clave que impide marcar una mayor distancia con el resto del mundo. Los ejemplos están a la vista y el caso de Odebrecht es revelador. Con una enorme trama que incluye la entrega de cientos de millones de dólares en sobornos a altos funcionarios a cambio de jugosos contratos de obra pública, esta empresa de ingeniería extendió sus tentáculos a través de Brasil, Venezuela, República Dominicana, Panamá, Argentina, Ecuador, Perú, Guatemala, El Salvador, Colombia y México.²¹ Se trata de todo un microcosmos de corrupción que desnuda las prácticas deshonestas que imperan en la administración pública y política local. Prácticas que a su vez han minado la confianza ciudadana en los gobiernos, las instituciones y los partidos políticos.

Ante el imperativo de combatir la corrupción sistémica, adicionalmente a los procedimientos ordinarios de investigación judicial y criminal inherentes al Estado, una de las principales líneas de defensa tiene que ver con el monitoreo democrático. Según este principio, los ciudadanos deben estar bien informados, atentos y demandantes de la efectiva rendición de cuentas por parte de los servidores públicos.²² La idea fundamental es que los gobiernos obtienen su mandato directamente del pueblo y, por lo tanto, los ciudadanos adquieren el derecho y la obligación de continuamente pedir explicaciones sobre la manera en la que se ejerce ese mandato para evitar abusos y asegurar una gestión eficaz. Un ciudadano no tiene por qué estar al tanto de todos los detalles de la administración pública todo el tiempo, pero sí debe informarse lo mejor posible y estar alerta para poder identificar amenazas que afecten al interés público y a su interés personal.²³ Algunos actores intermedios se encargan de facilitar el proceso de control público. Un ejemplo particular es la prensa que, como ya vimos, sirve para poner el dedo en la llaga sobre posibles asuntos de la agenda pública que requieren de atención inminente.

La efectividad real del monitoreo democrático en el contexto del combate a la corrupción se manifiesta plenamente cuando la atención se centra en el control presupuestario y las contrataciones. Si alguien tiene interés de conocer la agenda política puede dar seguimiento al discurso oficial, pero si de verdad quiere conocer las prioridades reales de la administración hay que echar un vistazo al presupuesto. Cuando los ciudadanos pueden monitorear la forma en la que los funcionarios gastan el dinero y asignan recursos, entonces es posible verificar el cumplimiento de las regulaciones legales y el interés público.

Un caso muy llamativo se presentó en 2010 en Bahía Blanca en Argentina. El programador y activista Manuel Aristarán decidió investigar la forma en la que su municipio estaba manejando el presupuesto.²⁴ Para su sorpresa descubrió que desde hacía varios años el ayuntamiento publicaba en la página web información completa y precisa sobre las finanzas locales, algo inédito en el mundo para aquel entonces. El gran problema estaba en que el formato era difícil de manejar y comprender para el público general y para profesionales del periodismo. Por ejemplo, colocar las órdenes de compra como imágenes de documentos impresos escaneados resultaba una limitante mayor para quien deseara hacer un análisis fino y riguroso del gasto. Aquellos que visitaban la página debían saber específicamente qué buscar a riesgo de pasar horas recorriendo archivo por archivo.

Un error común en el que pueden caer las administraciones públicas es asumir que por el simple hecho de que la información esté publicada ya es accesible. Tim Berners-Lee, conocido como el padre de la web, ha propuesto el esquema de cinco estrellas de los datos abiertos para reconocer que no solamente se trata de publicar en cualquier formato, sino que hay otras consideraciones importantes relacionadas con la estructura, licenciamiento y contextualización del dato.²⁵

Ante el hallazgo de la falta real de acceso, Aristarán tomó la iniciativa de desarrollar una herramienta web llamada Gasto Público Bahiense, diseñada para facilitar la exploración de los datos de compras públicas a proveedores realizadas por esa municipalidad. Este sitio web se conectaba directamente a los sistemas de compras del gobierno local mediante lo que se conoce como *screen scraping*, que es un procedimiento de extracción automática de datos. Aquí vale la pena marcar la gran distinción que existe entre publicar productos informativos ya digeridos, como pueden ser reportes o estadísticas agregadas, y liberar datos granulares. La diferencia radica en que los datos granulares ofrecen al usuario la flexibilidad de analizar los asuntos del presupuesto desde todas las aristas imaginables.

En términos de transparencia y contabilidad, definitivamente no es lo mismo publicar las cuentas de gasto agregadas por partidas como material de oficina o mobiliario, que disponer de cada orden de compra con el detalle del artículo, monto, fecha, proveedor y responsable de la transacción. Con un mayor nivel de resolución, es el usuario final de la información pública quien decide a cuál nivel de agregación llegar, tanto si la persona quiere ver la evolución del gasto mes a mes, hasta si quiere listar aquellos proveedores que han recibido el mayor número de licitaciones o simplemente conocer detalles finos como el consumo de papel en las oficinas.

Continuando con el caso de Bahía Blanca, lo que comenzó como un simple experimento de vacaciones al cabo de unos cuantos días estaba reportando cientos de visitas diarias. Pero lo que resulta más llamativo del caso, es que cuando la página comenzó a ganar notoriedad la misma municipalidad introdujo restricciones de acceso que imposibilitaban la captura automática de datos y dejaron inservible el sitio. Estas restricciones alimentaron una controversia mayor en la que se verían envueltos el municipio, la prensa y organizaciones civiles. Al cabo de varios años el ayuntamiento terminó abriendo una dependencia para asuntos de transparencia y con ella vino un portal de datos abiertos que cumplía las funciones de Gasto Público Bahiense, todo esto con la colaboración de *hackers cívicos*.²⁶ La moraleja mayor de esta historia tiene que ver con el entendimiento de la relación entre datos e información. De nuevo, políticas de apertura de información que no entienden esa secuencialidad son sinónimo de desgaste y sobre costo.

4) Cultura política democrática

Con una puntuación de 5.24, este resulta ser el único pilar para el cual América Latina se encuentra por debajo del promedio mundial (5.62).²⁷ Dicha dimensión evalúa el apoyo que la población muestra hacia la democracia. Lo anterior abarca la preferencia por el régimen democrático en claro contraste con otras posibles alternativas de gobierno sesgadas por

criterios autoritarios, militares, tecnocráticos y religiosos. También incluye el convencimiento de que la democracia tiene efectos palpables en la calidad de vida, el mantenimiento del orden público, la estabilidad social y el crecimiento económico.

El Latinobarómetro es una medición que puede dar más luces sobre el estado de la cultura democrática.²⁸ La medición hecha en 2017 atestigua un año más de deterioro democrático en la región. Son múltiples los indicadores que dan cuenta de la tendencia a la baja: menor apoyo y satisfacción por la democracia, mayor percepción de que se gobierna en favor de unos pocos, y para rematar hay una desaprobación generalizada de los gobiernos nacionales. El mismo reporte se atreve a comparar el desgaste observado en los indicadores con el padecimiento de la diabetes. En palabras textuales menciona que la situación “no es lo suficientemente alarmante para encender las luces rojas, pero va lentamente carcomiendo, perdiendo algo ya alcanzado, sin que se tenga un remedio concreto para parar la merma y comenzar la recuperación”.²⁹

Se ha inflado la narrativa de que las instituciones están cooptadas por élites que, sin importar el color político, las utilizan para obtener prebendas para unos pocos a costa de la mayoría. Las políticas de transparencia son un antídoto ante este tipo de percepciones porque los ciudadanos pueden tener un conocimiento más íntimo de lo que ocurre dentro de las instituciones. ¡Pero cuidado! la información pública no puede hacer nada para abatir la cultura de la desconfianza cuando ella misma es objeto de suspicacias.

En declaraciones recientes a la prensa, Joel Salas Suárez, consejero del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), declaró que el Instituto cuenta con estudios que hallaron que en México alrededor de un 14 por ciento de la población afirma haber consultado información pública en internet.³⁰ De la misma consulta se desprendió que en general la oferta de información no está alineada a lo que la gente quiere encontrar; que son temas de salud, educación y seguridad. Pero el hallazgo más preocupante es que los ciudadanos reconocen que no confían en la información publicada por las secretarías de gobierno. Lamentablemente, este no es un caso aislado en el continente. En múltiples ocasiones se ha cuestionado la veracidad de las estadísticas oficiales relacionadas a indicadores críticos como la inflación, la pobreza, el desempleo o el crecimiento económico. La información pública se vuelve esclava de los caprichos pasajeros de las administraciones de turno.

El modelo de las 4 V —volumen, velocidad, variedad y veracidad— es una propuesta para facilitar el entendimiento del nuevo fenómeno que conocemos como *big data*.³¹ Uno de los aspectos más interesantes del modelo tiene que ver con la dimensión llamada veracidad. La veracidad evalúa la calidad, precisión y sobre todo la confianza que se puede atribuir a los datos. Según este modelo, de muy poco sirve que se tenga a disposición volúmenes gigantes de datos produciéndose continuamente, si no hay credibilidad en los mismos. Estas mismas consideraciones son perfectamente extrapolables al contexto de los datos públicos abiertos y la información pública. En este punto se debe admitir que la acción de arrojar datos o contestar a solicitudes de información pública no cambia la dinámica de interacción entre los ciudadanos y los gobiernos.

La inquietud clave es cómo dotar a la información pública de una mayor dosis de veracidad. Aquí vale la pena insistir de nueva cuenta en la importancia de publicar datos al más fino nivel de detalle posible. Lo anterior ofrece garantías de que la información generada a *posteriori* no ha sido alterada ni se ha desnaturalizado su sentido. Pero el punto neurálgico de cualquier esfuerzo de mejora está en la idea de que la información nace de la contextualización de los datos disponibles. Esto implica admitir que siempre hay presente una labor editorial. Eso significa, por ejemplo, seleccionar algunos contenidos sobre otros o dar mayor foco a determinados asuntos. El problema surge cuando las instituciones asumen en solitario el proceso editorial. Hay que abrir dicha cadena de producción de la información pública al escrutinio de diversos agentes para ganar legitimidad. Esto incluye a organizaciones internacionales, academia, prensa y desde luego a los ciudadanos.

5) Participación política

Según el Índice de Democracia, América Latina obtiene una puntuación de 5.19 en participación política.³² Lo que pone a este componente hasta el fondo de la lista de pilares democráticos. La faceta más conocida de la participación es la que tiene que ver directamente con la política. Lo anterior incluye la asistencia a procesos electorales y la afiliación a los partidos políticos. En una sección anterior ya se tuvo oportunidad de discutir el papel de los datos abiertos en las elecciones. Que los ciudadanos tengan información de primera mano sobre dónde les toca votar o si los centros de votación están habilitados para recibir a personas con alguna discapacidad o condición especial son el tipo de elementos que finalmente pueden contribuir a elevar la asistencia a las urnas. Pero también se debe mencionar que hay otras ventanas de oportunidad donde los ciudadanos pueden intervenir en las decisiones públicas de manera regular, sin tener forzosamente un vínculo personal directo con la administración o las organizaciones políticas. La participación ciudadana es esencial para la supervivencia del sistema democrático, no solamente porque enriquece la acción del gobierno, sino porque implica que el ciudadano asume su propia pertenencia e implicación en el sistema.

A través del tiempo, la relación entre los gobiernos democráticos y los ciudadanos ha evolucionado dramáticamente. En el pasado se consideraba más que suficiente que la administración mantuviera al pueblo al tanto de sus actividades. Posteriormente, se han ido introduciendo mecanismos consultivos para preguntar la opinión de la gente. Y en el último peldaño de esta escalada de cambios, se contempla que el ciudadano deje de ser un receptor pasivo de la acción gubernamental, y se convierta en partícipe de las soluciones a los grandes y pequeños problemas públicos. Bajo este nuevo esquema de interacción, el ciudadano se convierte en un socio estratégico del gobierno. Y como en todo arreglo asociativo ganador, una de las condiciones necesarias es que se compartan recursos que habiliten la colaboración. No es para nada sorpresa que los datos públicos sean lo primero que tiene que ser compartido.

La experiencia internacional ha identificado que una de las mejores prácticas es la creación de portales de datos abiertos centralizados, que les faciliten a los usuarios la búsqueda de los datos que necesitan.³³ A pesar de que la creación de estos portales es un signo indiscutible de transparencia, el hecho de que la administración publique datos abiertos en abundancia no

implica por sí mismo un factor que influya en la participación de los ciudadanos. Se requieren medidas activas para conectar las plataformas a los procesos de toma de decisiones.

El sistema que conforman las galardonadas plataformas *Open Data Euskadi* e *Irekia* (que significa abierto en euskera) del gobierno autónomo del País Vasco en España, es una muestra de una evolución del modelo de portales de datos abiertos que incorpora mecanismos de participación.³⁴ El concepto gira en torno a tres ejes: transparencia, participación y colaboración. Para suplir el eje de transparencia la administración suministra cientos de conjuntos de datos públicos sobre su actividad, decisiones y planes en formatos abiertos en el sitio de *Open Data Euskadi*. Mientras que el eje de participación es manejado a través de *Irekia*, donde los ciudadanos pueden opinar sobre la agenda legislativa discutida por el gobierno. Esa misma plataforma también canaliza el eje de colaboración, el cual todavía está en pleno desarrollo. Los ciudadanos envían propuestas que son revisadas y evaluadas por la administración a fin de colocar políticas nuevas o complementar las ya existentes. La administración pública vasca tiene claro que los ejes se comunican entre sí. Esto se traduce en invitaciones directas y entrenamiento para que los ciudadanos formen apropiadamente su opinión antes de ingresar una propuesta. Lo anterior naturalmente implica consultar los datos abiertos publicados.

En el pasado diversas dictaduras se justificaban a sí mismas bajo el argumento paternalista de que el grueso del pueblo no está preparado para tomar decisiones. Según este razonamiento, trasladar la determinación al vulgo se traduciría en rumbos subóptimos en el mejor de los casos o en el caos en el peor de los escenarios. Incluso hoy, esa misma lógica puede frenar la adopción de mecanismos de consulta ciudadana directa como los referéndums y plebiscitos. El acceso y uso inteligente de la información pública es el elemento clave para que el pueblo adquiera por fin la simbólica mayoría de edad.

La piedra angular

En las secciones anteriores ha quedado claro que los datos abiertos tienen el potencial de tocar todas y cada una de las fibras de la vida política y administrativa de la sociedad moderna. Entonces la gran incógnita es en qué momento ese potencial de los datos abiertos se comienza a manifestar de una manera tangible en el quehacer democrático, con la misma intensidad con la que está influyendo en otros ámbitos como la economía y la investigación científica. ¿Cómo transitar de la anécdota al uso sistemático?

El faltante de herramientas tecnológicas o estándares de liberación de datos definitivamente no es una excusa aceptable. Abundan las plataformas (abiertas o propietarias) y la documentación técnica de consulta para que administraciones con diversos niveles de experiencia y presupuesto puedan iniciar la apertura de datos. La voluntad política, al menos en el papel, tampoco parece ser el mayor impedimento dado que la región está haciendo los deberes en materia de la legislación para respaldar el derecho a la información. Todos los países de la región, salvo unas pocas excepciones, son parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).³⁵ Esto significa que esas naciones han adquirido compromisos concretos para impulsar la transparencia y la rendición de cuentas con el uso estratégico de las nuevas tecnologías.

En lo que respecta propiamente al trabajo de liberación de datos efectuado hasta la fecha, los resultados son alentadores. Desde 2013, la Fundación World Wide Web prepara el Barómetro de Datos Abiertos, un mecanismo desarrollado para evaluar la forma en la que los treinta gobiernos firmantes de la Carta Internacional de Datos Abiertos están publicando y usando esos datos para la rendición de cuentas, la innovación y el impacto social.³⁶ Algo que habla positivamente de nuestro interés local sobre el tema es que diez de esos países son latinoamericanos. En la última medición, México ocupa el quinto puesto del barómetro, adelantando a naciones como Japón, Nueva Zelanda, Estados Unidos y Alemania. Uruguay y Colombia no se quedan demasiado atrás.

La conclusión parcial es que la tecnología existe, la voluntad política está presente y hay una activa agenda regional en marcha para poner los datos en manos de los ciudadanos. Tal y como muestra el mismo Barómetro de Datos Abiertos, el punto débil de los esfuerzos globales en materia de liberación de datos no se encuentra en la preparación e implementación de la apertura, sino en la capacidad para usar y generar impactos a partir de los datos.

¿Qué conocemos sobre los usuarios de la información pública? Según la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales de 2016,³⁷ solamente un porcentaje relativamente menor de la población mexicana mayor a 18 años ha realizado alguna vez una solicitud formal, a saber 5.6 por ciento. Además, el INAI recolecta y comunica continuamente estadísticas sobre el perfil y los propósitos de quienes realizan las solicitudes de información pública.³⁸ De acuerdo con esos números, entre enero y noviembre de 2017 los perfiles predominantes son académicos, empresarios y representantes de medios de comunicación. De hecho, cerca de la tercera parte del total de 253 mil 670 solicitudes presentadas entre esas fechas pertenece a esos tres segmentos. Otro aspecto notorio es que los solicitantes que accedieron a brindar detalles sobre su escolaridad son mayoritariamente personas con estudios universitarios. Todo lo anterior revela que el interés en la información pública, en alguna medida, es un tema de nicho. En general, estos grupos interesados comparten dos características en común: la primera, es que potencialmente tienen capacidades para procesar la información, y la segunda, y más importante, es que son conscientes del inmenso valor que la información tiene cuando se sabe aprovechar.

La misma lógica de nicho es extrapolable al contexto de los datos abiertos. Se percibe un claro contraste entre el desaforado entusiasmo que el tema genera entre un grupo reducido de activistas, tecnólogos, organizaciones civiles, periodistas y emprendedores; versus el desconocimiento y la apatía de la población general hacia el asunto. El origen de la brecha tiene que ver directamente con un diferencial de conocimiento y consciencia. Hay que admitir que no todo el mundo está preparado para enfrentarse con una base de datos, ya sea grande o pequeña. De hecho, para algunos el toparse por primera vez con una hoja de cálculo puede resultar en una experiencia cuasi traumática.

El ejemplo histórico de la imprenta ofrece muchas similitudes con el contexto que hemos estado discutiendo hasta el momento. Para que esa invención democratizara sus frutos tuvo que acompañarse de una labor de alfabetización de la población en todos los estratos sociales. De igual forma, la apertura de datos requiere de un esfuerzo mayor para dotar a los

ciudadanos de las competencias para procesar datos e información. La adquisición de esas nuevas habilidades toma cada vez más fuerza en una era donde el internet, las redes sociales y los dispositivos móviles han hecho que nuestro consumo de datos crezca a un ritmo muchísimo mayor a la preparación que hemos recibido para procesarlo.

El Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos, conocido como PISA por sus siglas en inglés, mide cada tres años el conocimiento de estudiantes de secundaria en las áreas de lectura, ciencias y matemáticas. Los resultados de esta prueba típicamente sirven como un buen marco de referencia para comparar la calidad de los diversos sistemas educativos. En la última medición, hecha en 2015, participaron 72 países, diez de ellos de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Los miembros de la región nuevamente caen en la zona media y en la cola de la clasificación internacional.³⁹ Todo apunta a que el compañero perfecto de una democracia medianera es un sistema educativo mediocre.

Los mismos resultados de PISA indican que las matemáticas son el área con el peor desempeño entre las tres materias evaluadas en la región. Lo interesante es que esa debilidad tiene implicaciones sobre el tipo de ciudadanía que podemos ejercer. Hace unos 100 años H. G. Wells pronosticó que el pensamiento estadístico sería tan necesario para el ejercicio eficiente de la ciudadanía como la habilidad de leer y escribir. Los acontecimientos actuales parecen conceder la razón a ese visionario escritor inglés. Las habilidades cuantitativas son un componente primario de la capacidad para digerir datos e información, aunque no sea el único factor.

Actualmente está naciendo un concepto de alcance amplio llamado alfabetización de datos. El mismo se refiere a la habilidad de capturar, procesar, dar sentido y comunicar los datos para generar información. La diferencia entre el alfabetismo de datos y el simple alfabetismo estadístico es que el primero concede una mayor importancia al contexto y a la interpretación. Esta nueva forma de pensamiento puede comenzar a instruirse tan pronto como en los niveles de educación primaria.

El momento en el que la democracia puede beneficiarse de políticas y programas de alfabetismo de datos para los niños y los jóvenes se manifiesta cuando se incorpora directamente a las asignaturas de formación cívica, ciudadanía, historia y estudios sociales. Muchos sistemas educativos, incluidos los nuestros, han seguido la estrategia de dividir la enseñanza en materias para reducir la dificultad del proceso, pero a veces se han olvidado de crear vasos comunicantes entre las diversas áreas del conocimiento. El peligro de la excesiva fragmentación curricular es que puede frenar la capacidad para entender y actuar ante un mundo inherentemente complejo, ya sea como individuos o como sociedad.

Un grupo de investigadores de la Open University en el Reino Unido han estado desarrollando pruebas piloto para poner a alumnos de primaria y secundaria en contacto con conjuntos de datos sobre sus comunidades.⁴⁰ La idea es que los estudiantes lleven a cabo actividades de investigación genuina con asidero en la realidad, en lugar de aprender con técnicas abstractas y ejemplos artificiales. En el proceso los alumnos adquieren herramientas para extraer, lim-

piar, analizar y visualizar conjuntos de datos grandes y pequeños. Pero la tarea no se limita a mejorar las nociones de estadística y programación. El reto está en mezclar lo anterior con razonamiento crítico sobre las implicaciones y las aplicaciones del resultado de un análisis, capacidad de crear narrativas para comunicar fácilmente los hallazgos, discernimiento para juzgar la calidad y confiabilidad de las fuentes, e identificación de potenciales problemas de ética y privacidad.

Uno de los experimentos concretos involucró a estudiantes de entre nueve y diez años a quienes se les proporcionó datos sobre el consumo de energía en su escuela y hogares de su comunidad. Al tratarse de niños de corta edad el ejercicio se enfocó exclusivamente en la tarea de interpretar visualizaciones de datos. En las actividades introductorias, los profesores prepararon material para entender cómo se produce, consume y mide la energía. Luego, en sucesivas iteraciones se les fue mostrando gráficas detalladas sobre el patrón temporal de consumo energético de los hogares y de electrodomésticos como un refrigerador. Con un poco de ayuda, los alumnos fueron capaces de generar interpretaciones válidas. El resultado más interesante es que los niños pudieron construir narrativas directamente asociadas a cómo se consume la energía en sus propias casas. Por medio de gráficos fue evidente que acciones como apagar las luces ociosas o desconectar cargadores que no se usan pueden bajar el consumo. La consecuencia práctica fue el desarrollo de hábitos de consumo energéticos más responsables derivados directamente de ver la evidencia.

El escenario descrito anteriormente parece bastante alejado de nuestra realidad educativa, especialmente porque un modelo de esta naturaleza implicaría una reingeniería sustancial de los procesos educativos. Además, habría que dotar de entrenamiento y recursos tecnológicos a los docentes, quienes serían los primeros que tendrían que aprender a convivir con los datos. Sin embargo, la inversión bien podría valer la pena si lo que se desea es formar una nueva generación de ciudadanos que sean más capaces de participar en la solución de los problemas nacionales y comunales gracias al empoderamiento de un manejo nativo de los datos y la información.

Consideraciones finales

Un número cada vez mayor de sociedades en todo el mundo, y particularmente en nuestra región, están reconociendo la centralidad del derecho de acceso a la información pública para el funcionamiento de la democracia. Durante todo este ejercicio de reflexión el objetivo ha sido poner sobre la mesa una serie de aspectos de orden práctico y conceptual que pueden facilitar grandemente la puesta en marcha de este derecho fundamental.

El primer punto es que el derecho de acceso a la información pública comienza por la obtención de datos públicos de calidad, ello por una motivación de origen. Lo anterior debe tener implicaciones directas en el diseño de los sistemas y la maquinaria institucional que respaldan el acceso a la información. La segunda consideración, también de origen, es que la información pública, para ser realmente tal, debe surgir de un proceso editorial en que diversos agentes del ecosistema democrático, no solamente las instituciones o los funcionarios, participan en la contextualización del dato. Tercero, a pesar de las diferentes realidades, el

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

mantener viva la llama de la participación ciudadana parece ser el gran desafío común de la democracia latinoamericana, y al igual que en el caso de los otros pilares democráticos, los datos abiertos pueden jugar un rol esencial.

Finalmente, hay que decir que no alcanzarían las páginas para enumerar todo lo que se puede lograr mediante el uso inteligente de los datos públicos. Pero ello serviría prácticamente de nada o de muy poco si la liberación de los datos no viene acompañada de un esfuerzo mayor para dotar a la población de las competencias necesarias para extraer valor a partir de ellos. La revolución aquí esbozada solamente se hará sentir en nuestra realidad democrática cuando nuestros sistemas educativos cultiven en las próximas generaciones de ciudadanos el hábito de participar en la vida pública empoderados por la evidencia que dan los datos.

NOTAS

- 1 Secretaría de Cultura. Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). "INAH ratifica al Códice Maya de México, antes llamado Grolier, como el manuscrito auténtico más antiguo de América". INAH. 30 de agosto de 2018.
- 2 Orme, Bill. *Acceso a la información: Lecciones de la América Latina*. Montevideo: UNESCO, 2017. pp. 11-12. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002498/249837S.pdf> (Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2018).
- 3 Centre for Law and Democracy. "The RTI Rating". Centre for Law and Democracy. Disponible en: <https://www.rti-rating.org> (Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2018).
- 4 Ackoff, Russell L. "From Data to Wisdom". *Journal of Applied Systems Analysis*, núm. 16, 1989. pp. 3-9.
- 5 Marr, Bernard. "How Much Data Do We Create Every Day? The Mind-Blowing Stats Everyone Should Read". *Forbes*, 21 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2018/05/21/how-much-data-do-we-create-every-day-the-mind-blowing-stats-everyone-should-read/#71a679bd60ba> (Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2018).
- 6 Open Data Handbook. "¿Qué son los datos abiertos?". Open Knowledge International. Disponible en: <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data> (Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018).
- 7 Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). "Carta Internacional de Datos Abiertos". AGA. Disponible en: <https://opendatacharter.net/principles-es> (Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018).
- 8 *The Economist*. "Democracy Index 2017. Free Speech Under Attack". The Economist Intelligence Unit Limited, 2018. pp. 52-53. Disponible en: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).
- 9 El Índice de Democracia define a América Latina en función de los siguientes países: Uruguay, Costa Rica, Chile, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago, Argentina, Brasil, Surinam, Colombia, República Dominicana, Perú, Guyana, El Salvador, México, Paraguay, Ecuador, Guatemala, Honduras, Bolivia, Nicaragua, Haití, Venezuela y Cuba (ordenado de mayor a menor puntaje en el Índice de Democracia 2017).
10. *The Economist*, pp. 23-25.
11. National Democratic Institute, USAID, Google. "Iniciativa de Datos Electorales Abiertos". National Democratic Institute, USAID, Google. Disponible en: <https://www.openelection-data.net/es> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

NOTAS

12. National Democratic Institute, USAID, Google. “Inventario de datos de América Latina”. National Democratic Institute, USAID, Google. Disponible en: <https://www.openelection-data.net/es/inventory> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).
13. *The Economist*, 23-25.
14. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. *El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos*. Organización de los Estados Americanos, OEA, 2013. p. 10.
15. Dirección de Tecnología de Información. Poder Judicial. *Datos Abiertos del Poder Judicial de Costa Rica*. Poder Judicial. Disponible en: <https://www.poder-judicial.go.cr/justiciaabierta/index.php/datos-abiertos> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).
16. Data Cívica. “Personas desaparecidas”. Data Cívica. Disponible en: <http://personasdesaparecidas.org.mx> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).
17. *The Economist*, 52-53.
18. Linares, Albinson. “Los medios en América Latina y España difunden revelaciones de los Panama Papers”. *The New York Times en Español*, Secc. América Latina. 4 de abril 2016. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2016/04/04/los-medios-en-america-latina-y-espana-difunden-revelaciones-de-los-panama-papers> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).
19. *Animal Político*. “NarcoData”. Animal Político. Disponible en: <https://narcoata.animalpolitico.com> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).
20. *The Economist*, pp. 23-25.
21. *El País*. “Qué es el ‘caso Odebrecht’ y cómo afecta a cada país de América Latina”. *El País*, Secc. Internacional, 17 abril 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/04/13/actualidad/1492099171_779545.html (Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2018).
22. Ruijter, Ema, Stephan Grimmelikhuijsen & Albert Meijer. “Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use”. *Government Information Quarterly*, núm. 34, 2017. pp. 45–52.
23. Schudson, Michael. “Good citizens and bad history: Today’s political ideas in historical perspective”. *The Communication Review*, núm. 4, 2000. pp. 1–19.
24. Aristarán, Manuel. “Cambiando el mundo de a una línea de código por vez”. *TEDx Río de la Plata*. Disponible en: <http://www.tedxriodelaplata.org/videos/cambiando-mundo-una-l%C3%ADnea-c%C3%B3digo-por-vez> (Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2018).
25. Berners-Lee, Tim. “5 ☆ datos abiertos”. Michael Hausenblas Disponible en: <https://5stardata.info/es/> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

NOTAS

26. Aristarán, Manuel. "SPENDVIEW: A platform for democratizing access to government budget and expenditure data" (Tesis de maestría, Instituto Tecnológico de Massachusetts, 2016), pp. 60-62.
27. *The Economist*, pp. 23-25.
28. Corporación Latinobarómetro. *Latinobarómetro 2017*. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro, 2018, pp. 4-19.
29. Corporación Latinobarómetro, p. 12.
30. Cruz, Pamela. "Menos de seis por ciento de los mexicanos han solicitado acceso a la información". *Agencia de Noticias del Estado Mexicano*, Sec. México, 17 septiembre 2018 Disponible en: <http://www.notimex.gob.mx/ntxnotaLibre/595644/menos-de-seis-por-ciento-de-los-mexicanos-han-solicitado-acceso-a-la-informaci%C3%B3n> (Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2018).
31. White, Martin. "Digital workplaces: vision and reality. *Business Information Review*, núm. 29 (4), 2012. pp. 205-214.
32. *The Economist*, pp. 23-25.
33. Open Data Institute. *Recommendations for Open Data Portals: from setup to sustainability*. European Union, 2017, p. 38.
34. Irekia. "Qué es Irekia". Gobierno Vasco. Disponible en: <https://www.irekia.euskadi.eus/es/site/page/about> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).
35. Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). "Participantes". AGA. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/participants> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).
36. World Wide Web Foundation. "El Barómetro Open Data" World Wide Web Foundation. Disponible en: https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).
37. Comunicación Social, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016*. INEGI. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_11_01.pdf (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).
38. Proceso. "Académicos y empresarios, los que más han presentado solicitudes de información: INAI". *Proceso*, Secc. Nacional, 28 diciembre 2017. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/516565/academicos-y-empresarios-los-que-mas-han-presentado-solicitudes-de-informacion-inai> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).
39. Bos, María Soledad, Alison Elías, Emiliana Vegas & Pablo Zoido. "PISA América Latina y el Caribe ¿Cómo le fue a la región? Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://>

NOTAS

publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7991/America-Latina-en-PISA-2015-Como-le-fue-a-la-region.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

40. Wolff, Annika, Jose J. Caveró Montaner & Gerd Kortuem. "Urban Data in the primary classroom: bringing data literacy to the UK curriculum". *The Journal of Community Informatics*, núm. 12, 2016. pp. 57–82.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ackoff, Russell L. “From Data to Wisdom”. *Journal of Applied Systems Analysis*, núm. 16, 1989.

Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). “Carta Internacional de Datos Abiertos”. AGA. Disponible en: <https://opendatacharter.net/principles-es> (Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018).

Alianza para el Gobierno Abierto. “Participantes”. Alianza para el Gobierno Abierto. <https://www.opengovpartnership.org/participants> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Animal Político. “NarcoData”. *Animal Político*. Disponible en: <https://narcoata.animalpolitico.com> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Aristarán, Manuel. “Cambiando el mundo de a una línea de código por vez”. *TEDx Río de la Plata*. Disponible en: <http://www.tedxriodelaplata.org/videos/cambiando-mundo-una-l%C3%ADnea-c%C3%B3digo-por-vez> (Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2018).

_____. “SPENDVIEW: A platform for democratizing access to government budget and expenditure data”. Tesis de maestría, Instituto Tecnológico de Massachusetts, 2016. Disponible en: <https://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/106058/964835790-MIT.pdf?sequence=1> (Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2018).

Berners-Lee, Tim. “5 ✨ datos abiertos”. Michael Hausenblas. Disponible en: <https://5startdata.info> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Bos, María Soledad, Alison Elías, Emiliana Vegas & Pablo Zoido. “PISA América Latina y el Caribe ¿Cómo le fue a la región?”. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7991/America-Latina-en-PISA-2015-Como-le-fue-a-la-region.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Centre for Law and Democracy. “The RTI Rating”. Centre for Law and Democracy. Disponible en: <https://www.rti-rating.org> (Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2018).

Comunicación Social, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016*. INEGI. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2_016_11_01.pdf (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Corporación Latinobarómetro. *Latinobarómetro 2017*. Buenos Aires: Corporación Latinobarómetro, 2018. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cruz, Pamela. “Menos de seis por ciento de los mexicanos han solicitado acceso a la información”. *Agencia de Noticias del Estado Mexicano*, Sec. México, 29 septiembre 2018. Disponible en: <http://www.notimex.gob.mx/ntxnotaLibre/595644/menos-de-seis-por-ciento-de-los-mexicanos-han-solicitado-acceso-a-la-informaci%C3%B3n> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Data Cívica. “Personas desaparecidas”. Data Cívica. <http://personasdesaparecidas.org.mx> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Departamento para la Gestión Pública Efectiva. *El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos*. Organización de los Estados Americanos, OEA, 2013. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Dirección de Tecnología de Información. Poder Judicial. Datos Abiertos del Poder Judicial de Costa Rica. Poder Judicial. Disponible en: <https://www.poder-judicial.go.cr/justiciaabierta/index.php/datos-abiertos> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

El País. “Qué es el ‘caso Odebrecht’ y cómo afecta a cada país de América Latina”. *El País*, Secc. Internacional, 17 abril 2017. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2017/04/13/actualidad/1492099171_779545.html (Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2018).

Irekia. “Qué es Irekia”. Gobierno Vasco. Disponible en: <https://www.irekia.euskadi.eus/es/site/page/about> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Linares, Albinson. “Los medios en América Latina y España difunden revelaciones de los Panama Papers”. *The New York Times en Español*, Secc. América Latina, 4 de abril 2016. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2016/04/04/los-medios-en-america-latina-y-espana-difunden-revelaciones-de-los-panama-papers> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Marr, Bernard. “How Much Data Do We Create Every Day? The Mind-Blowing Stats Everyone Should Read”. *Forbes*, 21 de mayo de 2018. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2018/05/21/how-much-data-do-we-create-every-day-the-mind-blowing-stats-everyone-should-read/#71a679bd60ba> (Fecha de consulta: 9 de septiembre de 2018).

National Democratic Institute, USAID, Google. “Inventario de datos de América Latina”. National Democratic Institute. Disponible en: <https://www.openelectiondata.net/es/inventory> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

_____. “La Iniciativa de Datos Electorales Abiertos”. National Democratic Institute. Disponible en: <https://www.openelectiondata.net/es> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Open Data Handbook. “¿Qué son los datos abiertos?”. Open Knowledge International. Disponible en: <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data> (Fecha de consulta: 10 de septiembre de 2018).

Open Data Institute. *Recommendations for Open Data Portals: from setup to sustainability.* European Union, 2017. Disponible en: https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_s3wp4_sustainability_recommendations.pdf (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Orme, Bill. *Acceso a la información: Lecciones de la América Latina.* Montevideo: UNESCO, 2017. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002498/249837S.pdf> (Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2018).

Proceso. “Académicos y empresarios, los que más han presentado solicitudes de información: INAI”. *Proceso*, Secc. Nacional, 28 diciembre 2017. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/516565/academicos-y-empresarios-los-que-mas-han-presentado-solicitudes-de-informacion-inai> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Ruijter, Ema, Stephan Grimmelikhuijsen & Albert Meijer. “Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use”. *Government Information Quarterly*, núm. 34, 2017.

Schudson, Michael. “Good citizens and bad history: Today’s political ideas in historical perspective”. *The Communication Review*, núm. 4, 2000.

Secretaría de Cultura. Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). “INAH ratifica al Códice Maya de México, antes llamado Grolier, como el manuscrito auténtico más antiguo de América”. INAH. 30 de agosto de 2018. Disponible en <http://www.inah.gob.mx/attachments/article/7497/Boleti%CC%81n%20299.pdf> (Fecha de consulta: 15 de setiembre de 2018).

The Economist. “Democracy Index 2017: Free Speech Under Attack”. The Economist Intelligence Unit Limited, 2018. Disponible en: https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

White, Martin. “Digital workplaces: vision and reality”. *Business Information Review*, núm. 29 (4), 2012. pp. 205-214.

Wolff, Annika, Jose J. Cavero Montaner & Gerd Kortuem. “Urban Data in the primary classroom: bringing data literacy to the UK curriculum”. *The Journal of Community Informatics*, núm. 12, 2016.

World Wide Web Foundation. “El Barómetro Open Data”, World Wide Web Foundation. Disponible en: https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=O-DB (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

CATEGORÍA POSGRADO

TERCER LUGAR

La necesidad de la transformación del modelo de comunicación gubernamental mexicano con el uso de las tecnologías para la transparencia, el acceso a la información y la inclusión ciudadana para la participación social

Juan Manuel Ramírez Vázquez

La necesidad de la transformación del modelo de comunicación gubernamental mexicano con el uso de las tecnologías para la transparencia, el acceso a la información y la inclusión ciudadana para la participación social

Juan Manuel Ramírez Vázquez

Resumen

Este ensayo hace una reflexión sobre las necesidades y los cambios que pueden hacer más eficientes tanto al modelo de comunicación en México como a los mecanismos de transparencia y acceso a la información (específicamente el gobierno electrónico), mediante las posibles sinergias entre estas herramientas.

En la primera parte se definen los conceptos y las relaciones entre estos dos elementos para comprender cómo pueden servir, a partir del consenso social y la inclusión ciudadana en las políticas públicas para dichos cambios.

En la segunda parte se explican algunos factores del contexto socioeconómico, político y cultural de la ciudadanía que influyen para que el modelo de comunicación gubernamental y el gobierno electrónico —a partir de la agenda de gobierno abierto— sean efectivos.

En la parte conclusiva, se desarrollan las principales barreras en la comunicación gubernamental y el *e-government*, y las ideas para transformarlos en procesos integradores, abiertos y transparentes.

Introducción

Pautas que conllevaron a la transformación institucional: la comunicación gubernamental y el gobierno electrónico como mecanismos democráticos

La aparición de la web 2.0 sirvió como herramienta que permitió a los ciudadanos tener una mayor libertad de expresión y consenso para la acción social. Los movimientos de la Primavera Árabe, los indignados en España, el *Occupy Wall Street* en Estados Unidos, *#YoSoy132* en Méxi-

co, y otros fenómenos alrededor del mundo, despertaron el potencial de estas tecnologías para distintas transformaciones sociales y políticas.

Asimismo, el flujo multidireccional de la información es otro factor intrínseco al origen de estas tecnologías, lo que ocasionó que muchos individuos cuestionaran a los medios de comunicación tradicionales por la información “a medias” que circulaba desde las empresas mediáticas, cuando a través de internet se daban a conocer escándalos, como los de corrupción o la violencia del Estado, a través de múltiples canales entre cientos, miles y millones de usuarios en todos los rincones del planeta.

Por ello, los gobiernos no podrían quedarse inmóviles ante estas nuevas dinámicas de comunicación entre distintos grupos sociales. Por ejemplo, el establecimiento de la Alianza para Gobierno Abierto en 2009, instó a jefes de Estado a crear nuevos mecanismos de información y comunicación que permitieran transparentar toda la acción gubernamental, y aún más, integrar a los ciudadanos en la construcción de políticas públicas y otros procesos participativos. De ahí que hay dos elementos que en este ensayo, considero, pueden contribuir a esta apertura institucional de transparentar las acciones gubernamentales y de integrar al ciudadano dentro de ellas: la comunicación gubernamental y sus adecuaciones para conseguir el consenso social, y el gobierno electrónico; dos herramientas que aparentemente no tienen mucho en común, pero —como se verá a lo largo de este texto— tienen mucha reciprocidad entre ambos para generar, en primer lugar, una comunicación más libre y transparente, y en segundo lugar, una participación social más activa.

Sobre la comunicación gubernamental y el gobierno electrónico. ¿Qué hay en común? ¿Y por qué uno contribuye al otro?

La comunicación de los gobiernos es “el diseño de las estrategias persuasivas que, a lo largo de la historia, han utilizado las autoridades, para convencer [...] de su capacidad para conducir la gestión pública”,¹ mediante planes de acción que implican áreas burocráticas e institucionales de comunicación (ya sean oficinas, consultorías o gabinetes) para atender a todos aquellos públicos que están involucrados con la administración pública.

¿Y por qué pensar en la comunicación gubernamental? Porque es un proceso democrático que se ha ido construyendo —desde la perspectiva de la comunicación política— a partir de la relación y el intercambio de información entre tres partes fundamentales: el Estado, los ciudadanos y los medios de comunicación, lo que a su vez ha tenido una serie de diversos componentes como el control político, la mercadotecnia (electoral, política y gubernamental), la apertura a la información, así como la inclusión de los ciudadanos en las políticas públicas; elementos que derivaron en la construcción de varios modelos de comunicación gubernamental.

En primer lugar, la comunicación gubernamental como “comunicación de Estado” compete al conjunto de acciones ejercidas por y desde el Poder Ejecutivo como plena acción y ejecución de poder;² dirigida tanto a la estructura de la administración pública como a los otros poderes del Estado, y, de manera especial, a las naciones con las que el país ha establecido mecanismos de colaboración propios de una diplomacia pública. Es una mera comunicación protocolaria y

persuasiva, con el objetivo de refrendar la legitimidad y demostrar la capacidad de poder que el Estado sostiene.

Un segundo modelo es la “comunicación gubernamental estratégica”, reforzada principalmente por la mercadotecnia política y una consecuente estructura que funciona a partir de rutinas de comunicación,³ que a su vez se refieren al conjunto de estrategias y técnicas con un objetivo persuasivo, abierto a una serie de públicos, principalmente la ciudadanía, para la construcción de la reputación de los gobernantes y las instituciones.

Un tercer modelo de comunicación gubernamental es aquel en el que la “comunicación como mecanismo de control social” sirve para manejar las relaciones de poder⁴ dirigidas desde el Estado, tanto hacia los ciudadanos como a los medios de comunicación, a través de mecanismos de propaganda con el propósito de refrendar la hegemonía del gobierno. La comunicación está centralizada desde las oficinas de prensa que controlan el flujo de la información, la cual no es imparcial y puede estar sesgada por los intereses político-ideológicos del gobierno, lo que a su vez repercute en los derechos universales de la libertad de expresión y del acceso a la información, además de que su objetivo es más de influencia que de persuasión (no es lo mismo convencer a los receptores de un mensaje que imponerles el mensaje mismo)⁵ para la consecución de las políticas públicas y las decisiones de gobierno.⁶

En los tres modelos de comunicación gubernamental antes descritos, el papel del ciudadano como actor social, la relevancia de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el libre acceso a la información, no han sido trascendentes para poder conseguir cambios sustanciales en el sistema político. Sin embargo, hay un cuarto modelo de comunicación, que podemos denominar “democrático”, el cual justifica la necesidad y obligación del Estado de informar a sus gobernados sobre la acción gubernamental. En este enfoque de comunicación, la agenda de gobierno busca incluir al ciudadano en las decisiones políticas ejercidas en las instituciones públicas y que el ciudadano pueda asumir el interés de involucrarse en ellas con base en la pertinencia y relevancia de la información coproducida por las demandas de los ciudadanos y las respuestas de las instituciones.

Asimismo, este modelo de comunicación social —que busca generar efectos cívicos sociales en los ciudadanos— tiene un flujo de información multidireccional, a comparación de los tres anteriores que se limitaban a una comunicación descendente y unidireccional por lo que la retroalimentación (principalmente reforzada por la aparición de las redes sociales) hace más estrecha la cercanía hacia los ciudadanos, les brinda la confianza hacia las instituciones gracias a la apertura institucional y da lugar a un continuo proceso comunicativo e intercambio de información.

Pasemos al siguiente objeto de esta reflexión: pensar el gobierno electrónico. El *e-government* se define como la implementación de las tecnologías en las estructuras gubernamentales con tres propósitos centrales: un mayor acceso a la información, la prestación de servicios,⁷ así como la interacción con los ciudadanos de una manera en particular mediante portales electrónicos de gobierno, los cuales son “una puerta de entrada integrada hacia el sitio web del gobierno y proporciona tanto a los ciudadanos y otros grupos externos como al personal

interno del gobierno un único punto de contacto para el acceso en línea a información y recursos del Estado”.⁸

El gobierno electrónico tiene tres dimensiones a cubrir mediante las cuales los ciudadanos cuentan con la posibilidad de tener una comunicación y vinculación más ágil con las instituciones públicas: 1) la administración electrónica y la mejora de los servicios, 2) la transparencia y el acceso a la información, y 3) de manera especial un proceso muy importante que se convierte en la razón de ser de estas plataformas tecnológicas: la gobernanza y su relación con la democracia.

La Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información en 2005 definió la gobernanza electrónica como “el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en las funciones que les competen respectivamente, de principios, normas, reglas y procedimientos de adopción de decisiones y programas comunes que configuran la evolución y la utilización de internet”.⁹

Es así que el gobierno electrónico representa una configuración virtual del espacio público en el que las instituciones públicas ofertan sus trámites y servicios, pero al mismo tiempo se convierten en espacio de discusión para los ciudadanos y se garantiza que por internet exista un acceso libre y continuo a la información gubernamental; así como un consenso en los asuntos públicos.

Desde el paradigma gobierno abierto, se busca que la gestión pública se vuelva un proceso transparente e integrador, que contribuya a la relación gobierno-ciudadano a través de la transparencia y la rendición de cuentas,¹⁰ por lo que los portales electrónicos de gobierno se convirtieron en una herramienta primordial para conseguir este propósito de la gobernanza electrónica.

Así, los gobiernos pensaron en modelos de *e-government* que estuvieran centrados en el usuario y su experiencia, por lo que sus portales electrónicos permitirían una mayor facilidad para la consulta de información. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha hecho constantes exhortaciones a los gobiernos, a partir de distintos proyectos de investigación, para que la ejecución de cualquier agenda digital incluyera un amplio conocimiento sobre el contexto social, de modo que se permitiera una accesibilidad universal tanto a la información pública como a los servicios institucionales, y que esto trascendiera a la participación política de los ciudadanos.

Con base en lo anterior, el gobierno electrónico ha pasado por varias etapas de evolución: el modelo de integración vertical en el que cada dependencia gubernamental cuenta con su propio sitio; el modelo interoperable en el que existe un intercambio de información entre dependencias, tanto de usuarios como de procedimientos y organización administrativa; y el modelo universal multicanal e integrado (o ventanilla única), en el que todos los servicios de las instituciones están concentrados en un solo portal electrónico, incluyendo los servicios de comunicación ciudadana (que también involucra herramientas como las redes sociales y los operadores de chat) y de acceso a la información.

Asimismo, históricamente los portales electrónicos han madurado en cuanto a una transición que va desde los sitios de información estática, hasta convertirse en portales electrónicos que implican transacciones en línea y una mayor atención a las demandas del ciudadano desde internet a través de distintas plataformas que permiten una interacción más directa entre instituciones públicas; e incluso han llegado a la creación de herramientas que pueden repercutir en la toma de decisiones institucionales y la participación política directa, tal como sucede con las consultas ciudadanas y proyectos a través de internet con el uso de aplicaciones como E-Poll y CyberVote.¹¹

Desafortunadamente, el *e-government* conlleva un control que puede ser administrativo o político. Cuando ocurre el control político la efectividad del gobierno electrónico queda limitada porque no existe una agenda digital a largo plazo lo cual afecta a la digitalización total de los servicios de la administración pública, se impide el desarrollo de aplicaciones tecnológicas como el voto electrónico y no hay apertura institucional para el acceso a la información gubernamental. La OCDE¹² propone que los gobiernos abran una dependencia específica, autónoma y tecnológicamente capacitada para crear un portal universal de servicios; o que distintas organizaciones civiles también sirvan de apoyo para monitorear la eficiencia tecnológica. Pero ocurre que en la mayoría de los países los portales electrónicos de gobierno quedan a cargo de un ministerio de finanzas, o directamente controlado por las oficinas del Interior (es aquí donde existe el control directo).

Entonces ¿qué convergencias encontramos aquí entre la comunicación gubernamental y el gobierno digital?¹³ En primer lugar, tanto el modelo de comunicación gubernamental democrático como el gobierno electrónico están pensados en el ciudadano, de modo que las estrategias de acción, interacción y comunicación a través de los soportes tecnológicos tienen el propósito de atender sus necesidades.

En segundo lugar, la aplicación de las tecnologías permite un flujo múltiple de comunicación, lo que a su vez implica ajustes en las estructuras institucionales de la administración, para que las instituciones públicas y los ciudadanos estén en el mismo nivel de interacción y el intercambio comunicativo y de información pueda ser más ágil.

Al igual que la comunicación gubernamental democrática, el gobierno electrónico ofrece la posibilidad de flujos de comunicación e interacción multidireccionales, por lo que también genera diálogo entre gobierno y ciudadano, pero también puede propiciar una interacción entre los usuarios, creando espacios de comunicación entre ellos para la consecución de objetivos comunes en el ámbito social.

En tercer lugar, internet es una herramienta que permite una fácil búsqueda de información, lo cual repercute en mejoras burocráticas en términos de consulta, acceso y difusión de la información, propiciando una cultura de la transparencia en las instituciones; y aunado a la idea anterior, existe una reciprocidad en cuanto a colaboración y la continuidad de la retroalimentación que implica una comunicación entre ciudadanía y gobierno.

Asimismo, tanto la comunicación gubernamental y el gobierno electrónico tienen la posibilidad de involucrar a los ciudadanos en ámbitos de participación social: campañas sociales, cocrea-

ción de servicios públicos, consultas públicas de información, presupuestos participativos, consultas ciudadanas, entre otros recursos que pueden contribuir a la inclusión civil en las políticas y decisiones públicas, lo cual repercute en una respuesta por parte de la administración pública. Siguiendo la línea del gobierno abierto, la comunicación gubernamental también contribuye a la apertura institucional, por lo que existe la oportunidad de que la comunicación no quede limitada únicamente a la promoción de la imagen de la institución o de los políticos, sino que aquella información que sea de interés público y susceptible a la vigilancia pública esté siempre disponible para evitar casos de corrupción y crisis de credibilidad, por lo que la comunicación gubernamental tendría que ser capaz de responder con procedimientos concretos a la situación real y detallada de dichos asuntos.

Los ciudadanos y su entorno social, piezas clave para el funcionamiento de la comunicación gubernamental y del gobierno electrónico

Tanto la eficacia de los objetivos de la comunicación gubernamental, como los del gobierno electrónico dependerán de la aceptación social y el involucramiento ciudadano; asimismo, el individuo en su papel cívico es la razón de la apertura de las instituciones públicas, por lo que la comunicación y la tecnología son importantes herramientas que repercuten en la intervención civil en los aspectos públicos.

Para comprender la dimensión ciudadana de los individuos es necesario tomar en cuenta la interacción social a partir del hecho de que las tecnologías de la información —y de manera especial las redes sociales— generan nuevos lazos y nuevas formas de organización a través de comunidades virtuales. De igual manera es imprescindible reflexionar cómo cambian los procesos de ciudadanía a través de estas herramientas; y cómo también en el entorno sociopolítico, tecnológico y cultural hay factores —como la brecha digital y la apatía social— que repercuten gravemente en este ideal de la ciudadanía digital, y consecuentemente, en el uso y la apropiación de la comunicación gubernamental y del gobierno electrónico.

Estos elementos son una pauta importante para comprender que los modelos unidireccionales de comunicación no son eficaces, precisamente por la cooperación multiflujos existente en el ámbito de los ciudadanos y la capacidad de actuación y exigencia de dicha interacción frente al gobierno, pero también que existen elementos en el entorno que complican el uso de las tecnologías gubernamentales en las prácticas cotidianas del individuo,¹⁴ lo que a su vez repercute consecuentemente, en una apatía civil y un detrimento de la cultura cívica.

Sobre estas limitantes, el primer aspecto que hay que observar es la brecha digital, la cual consiste en una desigualdad para el acceso a las tecnologías de la información, las cuales van desde aspectos tecnológicos, como la disponibilidad de la tecnología, la conexión a internet, la calidad de los servicios electrónicos; también desde los aspectos políticos que van desde la censura en internet, la incapacidad jurídica, económica y política del Estado para implementar la tecnología dentro de sus estructuras gubernamentales y para sus ciudadanos, los conflictos de intereses en la provisión de los servicios, la poca regularización legal, y los aspectos culturales,

que tienen que ver con el grado de alfabetización digital, la asequibilidad, los usos y costumbres que implica la tecnología, la capacidad o incapacidad de interacción entre grupos sociales, etc.

Asimismo, también la inclusión de las tecnologías de información propician redes o nodos de colaboración¹⁵ y creación de comunidades ciudadanas virtuales¹⁶ que repercuten directamente en distintos procesos culturales colectivos y a su vez en nuevas formas de organización sobre lo político con base en intereses comunes, siendo internet un espacio de usos múltiples: desde ser un espacio de libre expresión de las ideas que van desde sugerencias hasta inconformidades e insultos hacia las instituciones, un espacio para el humor —muy particularmente en el caso de los memes—; o incluso para algo más trascendental al ser un espacio de convocatoria para resolver problemas en el espacio público, para la manifestación y la participación colectiva en distintas actividades compartidas, que incluso pueden contrarrestar el poder del Estado frente a la inconformidad colectiva organizada.

Sin embargo, la realidad es la siguiente. En el caso de México, el 14° Estudio sobre los *Hábitos de los Usuarios de Internet 2018*, organizado por la Asociación de Internet MX, demuestra que la brecha digital en el aspecto tecnológico sigue siendo uno de los problemas más serios. A pesar de distintos esfuerzos, aproximadamente, solo el 67 por ciento de los mexicanos (79 millones de ciudadanos aproximadamente), tiene acceso a internet, la calidad del servicio —principalmente en cuanto a velocidad y disponibilidad de internet por región geográfica— es deficiente, además de que los costos de internet siguen siendo relativamente elevados, y la capacidad económica de adquirir dispositivos funcionales y compatibles aún es una barrera que refleja la desigualdad en este país.

Asimismo, cuestiones como la participación política, o la interacción con el gobierno y las instituciones por medio de internet, se mantienen en cifras menores. Con base en este estudio, aproximadamente 30 por ciento de los usuarios han tenido un acercamiento con el gobierno a través de sus portales electrónicos y las redes sociales. A pesar de estas cifras, ha habido un incremento en cuanto a búsqueda de información y trámites, pues en los primeros estudios de la Asociación Mexicana de Internet la interacción con el gobierno no alcanzaba ni el 20 por ciento. Asimismo, la actividad principal en internet es el uso de las redes sociales, pues aproximadamente 89 por ciento de los cibernautas cuentan con una red social, lo cual también implica una amplia posibilidad de información, interacción y organización para atender situaciones colectivas.

No obstante, ante el uso de las redes sociales también existen varios distractores que desestabilizan la actividad política. Las *fake news* tienen la capacidad de distraer y confundir a la opinión pública, los *bots* también influyen en la generación de información difusa, como ocurrió con el caso de la Casa Blanca, uno de los casos de corrupción que más estremeció a la ciudadanía. Las reacciones civiles fueron dándose inmediatamente en las redes sociales, pero los *bots* sirvieron para que el tema de conversación se fuera apagando con el transcurso de los días.

Aún más, la viralidad de los rumores en distintos grupos sociales es contraproducente al ideal de organización social a través de las tecnologías y se convierte en un peligro para la estabilidad del colectivo ciudadano, tal como ocurrió con los linchamientos acontecidos en Puebla cuando por la desinformación, la prestación al caos y la injusticia de las instituciones derivaron en la pérdida de vidas inocentes.¹⁷

Pero sin duda, el factor más preocupante es la falta de confianza en las instituciones y en los ciudadanos mismos. Los problemas sociales como la violencia, la corrupción, la impunidad, la pobreza y el desempleo repercutieron considerablemente en la ciudadanía y su acercamiento hacia las instituciones públicas. De acuerdo con el informe de la OCDE “Perspectivas económicas 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo”, la confianza en el gobierno federal cayó al 28 por ciento; es un error considerar dichas cifras únicamente como métrica de popularidad presidencial, porque esto implica un asunto más grave: refleja la debilidad estructural del Estado mexicano para saber responder a la ciudadanía, contribuyendo así a generar hartazgo social. También la corrupción es otro factor de enojo civil, pues 80 por ciento de los ciudadanos piensa que la corrupción es un problema que se ha arraigado bastante tanto en las estructuras gubernamentales como en la sociedad en general, lo que también implica una peligrosa reducción de las capacidades de desarrollo en el país al contribuir, tanto instituciones como ciudadanos, al juego de “aquel que no transa no avanza”.

Otro cuestionamiento importante por parte de los ciudadanos es sobre el papel del sistema de medios de comunicación en México y su credibilidad en el sistema político. Durante mucho tiempo, los medios de comunicación pasaron tanto por un proceso de control estatal, como por un proceso de empoderamiento económico y político que repercutió en muchas de las decisiones del Estado. Ambos aspectos afectaron a la ciudadanía, pues, como se mencionó anteriormente, el modelo de control social a partir de la información fue un mecanismo tanto de manipulación, como de censura y represión. Asimismo, nos tocó vivir durante bastante tiempo un duopolio mediático cuya producción informativa estaba a disposición del Estado, hasta que se llegó al punto en el que el Estado perdió el control sobre ellos; un caso muy memorable de esto último fue la Ley Televisa de 2006, cuando los medios de comunicación, en particular Televisa y TV Azteca, exigieron que los tiempos oficiales del Estado pasaran a los medios. Estas relaciones clientelares con los medios de comunicación también reflejaron la capacidad de las empresas mediáticas para construir o destruir imágenes de popularidad, tal como sucedió con Andrés Manuel López Obrador durante la elección presidencial de 2006, tachándolo de amenaza,¹⁸ y también con Enrique Peña Nieto cuando fue candidato presidencial en 2012, caso que dio lugar al Movimiento #YoSoy132 en el que muchos jóvenes a través de redes sociales se unieron para protestar en contra de la cobertura mediática de este candidato, así como para exigir mayor información y calidad de los medios de comunicación en México.¹⁹

Aún más, los medios de comunicación no tienen el interés de contribuir a la cultura del acceso a la información. Los noticieros y programas informativos son más de generación de opinión, que de impulso a la búsqueda de información pública. Los medios convergentes (como el caso de los periódicos en línea) han sido relevantes para dar a conocer casos de impunidad y corrupción, precisamente porque los grandes medios de comunicación no han tomado en cuenta, dentro de sus agendas y líneas editoriales, el aspecto ciudadano que implica el acceso a la información gubernamental.

¿En dónde nos encontramos y adónde podríamos llegar?

Todo el contexto anterior nos lleva a varias reflexiones que se describen a continuación. En primer lugar, es complicado delimitar en qué modelo de comunicación está el gobierno

mexicano en la actualidad, principalmente cuando puede ubicarse entre un modelo estratégico y uno de control social. La exclusión de los ciudadanos en la comunicación permite observar que el flujo comunicativo sigue siendo unidireccional descendente, es decir, desde la estructura institucional hacia los ciudadanos sin la posibilidad de generar retroalimentación.

De manera particular en el sexenio 2012-2018, la comunicación estuvo enfocada básicamente en las reformas estructurales como eje comunicativo rector, recurriendo a grandes cantidades de presupuesto para la emisión de publicidad gubernamental en distintos medios,²⁰ otro problema que también deriva en conflictos de intereses con los medios de comunicación preferidos del gobierno a partir de la comunicación publicitaria y la inflación de los precios de los espacios en ellos, pero que además también representa un riesgo de control total sobre los demás medios y los periodistas al estar inscritos en un directorio.

Con todas estas ideas surgen varias áreas de oportunidad. Una de ellas es cambiar el modelo de comunicación, de modo que se vuelva más abierto y que, tanto el acceso a la información, como una comunicación multidireccional y de escucha directa al ciudadano, se conviertan en las herramientas fundamentales para conseguir el consenso social. La comunicación siempre dependerá de un proceso de emisión y recepción, si falta uno de ellos, surge entonces un modelo de imposición política y de frustración social, cuando el Estado busca implementar la información y el ciudadano se queda con las ganas de ser escuchado.

Por otra parte, la comunicación gubernamental tendrá que estar más vinculada con el ciudadano, de modo que exista una apropiación de la comunicación por su parte. Por ejemplo, aunque es un proceso más local que nacional, Barcelona y la comunidad autónoma de Cataluña en España han establecido un modelo de comunicación en el que el ciudadano asume a las instituciones públicas como suyas, lo cual refrenda un sentido de identidad, y orilla a estos gobiernos locales a mantener tanto un proceso de información que sea trascendental en la vida cotidiana y social de los ciudadanos, pero que también provea una retroalimentación constante, principalmente gracias a la tecnología. Estos procesos de comunicación han generado una interesante cohesión social, la cual refuerza el sentido de identidad nacional catalana.

El modelo de comunicación tendrá que asumir entonces un sentido social, mediante un constante llamado a la acción, más allá del uso de estrategias persuasivas. Dicho llamado es muy funcional cuando la ciudadanía asume la relevancia de lo que las instituciones públicas comunican y que implica algún ajuste en el ámbito social. Es en esta idea que cabe aclarar que no es lo mismo un modelo de comunicación social que un modelo de comunicación gubernamental. El verdadero modelo de comunicación social es aquel que se apega a lo que definimos en los párrafos iniciales de este texto como un modelo democrático. Es un error llamar comúnmente “comunicación social” a los modelos estratégico y de control social, ya que no repercuten en nada en la participación ciudadana ni tampoco en otros factores de cambio para el bien de la democracia en este país al estar tan enfocados en la persuasión y en el orden.

Es también con el uso de las tecnologías que el modelo de comunicación gubernamental puede generar una comunicación más segmentada, pero con un eje central, que en muchas veces consolida lo que algunos autores determinan “mito de gobierno”. Esto además nos lleva a pensar

que el gobierno no ha prestado la atención suficiente para hacer que el ciudadano, distribuido en distintos segmentos, conozca a profundidad todas las herramientas tecnológicas y otros canales de comunicación con las instituciones por las cuales puede haber mayor interacción y acceso a la información gubernamental.

La estrategia de comunicación en este sexenio descuidó la difusión y el acercamiento de los ciudadanos hacia los portales de gobierno, así como una explicación de dichas plataformas —que para muchos resultan muy complejas—, a pesar de que tanto el Plan Nacional de Desarrollo, y de manera particular la Estrategia Digital Nacional, contaban con objetivos que incluían la integración ciudadana a las nuevas tecnologías, los cuales no se pudieron alcanzar en su totalidad, tanto por una mala organización administrativa, como por vacíos legales y una desequilibrada proporción de presupuestos para este fin, concentrándose más en pago de funcionarios que en el mantenimiento de la infraestructura.²¹

A su vez, los portales electrónicos de gobierno están pensados únicamente en sus aspectos administrativos, básicamente enfocados en la prestación de los servicios, por lo que la consulta y disponibilidad de la información pasó a un segundo plano. Los casos de corrupción en este sexenio repercutieron mucho en la credibilidad sobre la transparencia gubernamental, por lo que la desconfianza ciudadana se ve reflejada en las pocas consultas de información hechas al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), pues para 2016 solo 7.5 por ciento de los ciudadanos había hecho alguna solicitud de información al gobierno federal.²²

Por otra parte, el hecho de contar con dos portales electrónicos de gobierno (gob.mx e inai.org.mx) dificulta la capacidad administrativa del gobierno mexicano para establecer un solo portal electrónico integrado que sea más eficiente y de fácil acceso y uso para la ciudadanía. La administración pública no está lista para incluir en sus estructuras de gestión una dependencia exclusiva para ese fin, como sucede con otros países, lo cual implica un control tanto político como económico de estos canales de acceso a la información.

Entonces el modelo de comunicación gubernamental también tendrá que ser un modelo integrado y coordinado, donde la transparencia también sea uno de sus elementos clave, en el que las tecnologías faciliten el acceso, pero que también exista una información constante sobre los temas que son susceptibles en la opinión pública. El modelo de comunicación ya no será únicamente de reputación, tiene que ir más allá de ello, pues como se vio en las reflexiones anteriores, la crisis reputacional es inherente a la debilidad estatal, por lo que el consenso tendrá que seguir siendo el mecanismo tanto de cohesión social, por el llamado a la acción, como de la transparencia gubernamental con la difusión de la información de las instituciones públicas.

El acercamiento con la ciudadanía a través de la comunicación implica cambios en las políticas públicas. Es por lo mismo que los gobiernos ya no pueden ser indiferentes, puesto que las carencias que en muchas ocasiones los ciudadanos quieren expresar no han podido ser resueltas. Cuando el modelo de comunicación sea un modelo abierto y dé lugar a esta retroalimentación generará entonces una transformación en la estructura administrativa, de modo que el gobierno encuentre la capacidad de establecer los mecanismos suficientes para que exista una mayor participación ciudadana.

Desde el ámbito social, la crisis de la credibilidad de las instituciones repercutió en la vinculación con la sociedad, por lo que tanto la comunicación gubernamental como el gobierno electrónico se vuelven inútiles.

Este punto me lleva a retomar la situación del sistema de medios de comunicación. A pesar de la reforma en telecomunicaciones, necesaria en algunos rubros como la modernización tecnológica, pero deficiente en otros aspectos como la competencia por el espectro radioeléctrico, aún hay temas graves que atender. Seguimos con un sistema que nos impide tener una mayor variedad de canales y servicios comunicativos, cayendo en un sistema monopólico, pero también reforzando la apatía ciudadana en los ámbitos políticos por la desinformación que generan sus agendas.

Los medios de comunicación siempre tendrán sus intereses sin importar el partido político que esté en el poder. Por lo mismo, el modelo de comunicación gubernamental tendrá que ser imparcial y neutral con la difusión de su información por lo que sus dinámicas y prácticas tendrán que evitar a toda costa un juego de intereses con ellos, pues esto perjudica también en la confianza ciudadana.

Para ello, la comunicación gubernamental deberá explicar de forma minuciosa cada detalle de los asuntos que latentemente pueden poner en duda la confianza ciudadana, por lo que su proceder debe ser idéntico como sucede con las consultas de información pública. Es por lo mismo que la opinión pública no puede quedar informada a medias, pues los medios de comunicación podrán contribuir a la desinformación cuando la actuación de la comunicación gubernamental ha sido más de distracción y persuasión que de información total.

A la par de los modelos integrados tanto de comunicación como de gobierno digital, tampoco se puede caer en una centralización institucional. Henrique González Casanova (1970)²³ proponía que el modelo de comunicación gubernamental tendría que ser flexible para todas las dependencias del gobierno, con plena autonomía pero también con cierta coordinación porque la comunicación gubernamental abarca tantos ámbitos de las instituciones públicas por lo que si hay modelos centralizados hay un riesgo de generar desinformación, ocasionar un desgaste institucional y también hay muchas posibilidades de opacidad en la información, de censura dentro de las instituciones, hacia los medios, y en consecuencia también hacia los ciudadanos.

Conclusiones

Todas estas reflexiones nos pueden servir para pensar en el modelo de comunicación gubernamental que necesitamos. Las tecnologías de la información se convierten en un elemento que tendrá que ser intrínseco para fortalecer el consenso social que implica la relación gobierno ciudadano.

El gobierno electrónico puede entenderse tanto como una digitalización de la institución, y al mismo tiempo como un nuevo mecanismo que implique una comunicación más directa entre las instituciones y los usuarios, la generación de resultados en conjunto por el bien común y una inclusión del ciudadano en las decisiones políticas.

La información pública será el elemento que ayude a la comunicación gubernamental y al gobierno electrónico a recuperar la confianza ciudadana y a promover un intercambio más activo con los ciudadanos. La transparencia es la única opción para que el modelo de comunicación gubernamental, en conjunto con las tecnologías, pueda lograr una mayor reivindicación de la legalidad del Estado. La comunicación gubernamental no se puede quedar en mera reputación, sino que debe recuperar la confianza de la ciudadanía. No basta con que el modelo de comunicación recurra a prácticas discursivas y persuasivas, como aquella en la que la primera dama ofrece disculpas públicas por la polémica ocasionada por una casa que, ante los ojos de la sociedad, no era suya.

La comunicación gubernamental, en conjunto con el gobierno electrónico, debe generar un cambio en el sentido de la información. Los gobiernos ya no pueden hacerse de oídos sordos, por lo que la comunicación debe tener un flujo multidireccional, estar en constante escucha a partir de distintos mecanismos, para saber las necesidades de los ciudadanos. Los portales electrónicos de gobierno pueden servir como el canal necesario para la consecución de este cambio, lo cual también incluye una mayor agilización en los procedimientos de consulta de información y la provisión de esta.

Sigue pendiente, y es necesario, establecer una agenda digital concreta a largo plazo para que podamos contar en el futuro con mejores herramientas que permitan no solo un mayor acceso a la información, sino que también generen muchas oportunidades de colaboración entre gobierno y ciudadanía; de manera especial el caso de herramientas propias gubernamentales como las consultas ciudadanas en línea o el voto electrónico.

Todas estas propuestas se enfrentan a un desafío: la recuperación de la confianza ciudadana y la revitalización de la cultura cívica. Mientras las instituciones públicas no contribuyan a ello todo esfuerzo tanto tecnológico como comunicativo será en vano.

NOTAS

- 1 Yolanda Meyemberg. *La comunicación presidencial en México: 1988-2012*. México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2015. p. 25.
- 2 María José Canel y Karen Sanders. "Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del Estado de la Cuestión". *Comunicación y Sociedad*, vol. 23, núm. 61, 2010. p. 12.
- 3 Mario Riorda. "Gobierno bien, pero comunico mal: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 40, febrero 2008. p. 25-52.
- 4 Karl W. Deutsch. *Los nervios del gobierno*. Modelos de comunicación y control políticos, México: Paidós, 1985. pp. 105-155.
- 5 Imponer la agenda bajo los propios intereses del Estado como regulador del poder.
- 6 Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda. *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*, Argentina: Crujía, 2006, p. 146.
- 7 Leticia Contreras Orozco. "El cambio institucional y el gobierno electrónico". En *Perspectivas del Gobierno Electrónico Local en México*. Ed. Leobardo Ruiz Alanís, Juan Miguel Morales y Gómez y Leticia Contreras Orozco, Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2015. pp. 59-79.
- 8 Luis Felipe Luna Reyes, José Ramón Gil García y Rodrigo Sandoval Almazán. *Avances y retos del Gobierno Digital en México*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 2015. p. 29.
- 9 Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. *Documentos finales*, Ginebra, Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2005. p. 4.
- 10 Oscar Oszlak. *Gobierno Abierto. Hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Colección de cuadernos sobre gobierno electrónico, no. 5, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, 2013, pp. 4-7.
- 11 Fernando Barrientos del Monte. "El 'no' al voto electrónico". En *Tecnología, participación ciudadana en la construcción democrática*. Ed. Ravneet Singh, Salvador Romero Ballivián, Pablo Gutiérrez, Ezra Chiloba, Fernando Barrientos del Monte, Marco Antonio Vargas, Aldair de Almeida Anhaia, José Tomás Figueroa Padilla, Raúl Zambrano, David Sasaki y Jorge Soto, México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2011. pp. 105-106.
- 12 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *E-Gobierno para un mejor gobierno*. (traducción Teodoro Sacristán). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública y OCDE, 2008. pp. 40-49.
- 13 Una acepción general y válida para denominar así al gobierno electrónico.
- 14 James E. Katz y Ronald E. Rice. *Consecuencias sociales del uso de internet*, Barcelona: Editorial UOC, 2002. p. 137.

NOTAS

- 15 Manuel Castells. *Comunicación y poder*, España: Alianza Editorial, 2009. pp. 33-81.
- 16 Henry Jenkins. *Converge Culture*. La cultura de la convergencia en los medios de comunicación, España: Paidós, 2008. p. 15.
- 17 *Excélsior*. “Las ‘fake news’ que provocaron los linchamientos en México”. 31 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/las-fake-news-que-provocaron-los-linchamientos-en-mexico/1262100> (Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).
- 18 Fernando Rudy Hiller. “En busca del voto del miedo: la construcción mediática de López Obrador como un peligro para México durante la campaña presidencial de 2006”. *Foro Internacional*, vol. 51. núm. 4, octubre-diciembre 2011. pp. 723-727.
- 19 Manuel Alejandro Guerrero Martínez. *Conexión pública. Prácticas cívicas y uso de medios en cinco países*, México: Universidad Iberoamericana, 2017. pp. 81-109.
- 20 De acuerdo con reportes del Centro de Análisis FUNDAR, el presupuesto asignado para comunicación y publicidad gubernamental rebasó los 11 mil millones de pesos durante 2017. Centro de Análisis FUNDAR. “Cada año se gasta más en publicidad y no sabemos por qué”. Disponible en: <http://fundar.org.mx/cada-ano-se-gasta-mas-en-publicidad-oficial-y-no-sabemos-por-que/?ID=12> (Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).
- 21 Rodrigo Sandoval Almazán. “Desarrollo digital. Avances y tareas pendientes. En 1er. Foro de Agenda Digital. Retos 2018-2024”. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y u- GOB. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Q-dzKLjxTFY> (Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).
- 22 *Ibid.*
- 23 Henrique González Casanova. “La comunicación gubernamental”. En *Revista Mexicana de Ciencia Política*, vol. 64. núm. 61, 1970. pp.356-365

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asociación de Internet MX. “14 Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet 2018”. México, Asociación de Internet. Disponible en: <https://www.asociaciondeinternet.mx/es/component/remository/func-startdown/81/lang.es-es/?Itemid=> (Fecha de consulta: 15 de septiembre de 2018).

Barrientos del Monte, Fernando. “El ‘no’ al voto electrónico”. En *Tecnología, participación ciudadana en la construcción democrática*. Ed. Ravneet Singh, Salvador Romero Ballivián, Pablo Gutiérrez, Ezra Chiloba, Fernando Barrientos del Monte, Marco Antonio Vargas, Aldair de Almeida Anhaia, José Tomás Figueroa Padilla, Raúl Zambrano, David Sasaki y Jorge Soto. México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2011.

Canel, María José y Karen Sanders. “Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del Estado de la Cuestión”. *Comunicación y Sociedad*, vol. 23. núm. 61, 2010.

Castells, Manuel. *Comunicación y poder*. España: Alianza Editorial, 2009.

Centro de Análisis FUNDAR. “Cada año se gasta más en publicidad y no sabemos por qué”. Disponible en: <http://fundar.org.mx/cada-ano-se-gasta-mas-en-publicidad-oficial-y-no-sabemos-por-que/?ID=12> (Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

Contreras Orozco, Leticia. “El cambio institucional y el gobierno electrónico”. En *Perspectivas del Gobierno Electrónico Local en México*. Ed. Leobardo Ruiz Alanís, Juan Miguel Morales y Gómez y Leticia Contreras Orozco. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México e Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2015.

Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. *Documentos finales*. Ginebra: Unión Internacional de Telecomunicaciones, 2005.

Deutsch, Karl W. Los nervios del gobierno. *Modelos de comunicación y control políticos*. México: Paidós, 1985.

Elizalde, Luciano, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda. *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*. Argentina: Crujía, 2006. *Excelsior*. “Las ‘fake news’ que provocaron los linchamientos en México, 31 de agosto de 2018. Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/las-fake-news-que-provocaron-los-linchamientos-en-mexico/1262100> (Fecha de consulta: 30 de septiembre de 2018).

González Casanova, Henríque. “La comunicación gubernamental”. En *Revista Mexicana de Ciencia Política*, vol. 64, núm. 61, 1970.

Guerrero Martínez, Manuel Alejandro. *Conexión pública*. Prácticas cívicas y uso de medios en cinco países. México: Universidad Iberoamericana, 2017.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Jenkins, Henry. Converge Culture. *La cultura de la convergencia en los medios de comunicación.* España: Paidós, 2008.

Katz, James E. y Ronald E. Rice. *Consecuencias sociales del uso de internet.* Barcelona: Editorial UOC, 2002.

Luna Reyes, Luis Felipe, José Ramón Gil García y Rodrigo Sandoval Almazán. *Avances y retos del Gobierno Digital en México.* México: Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México, 2015.

Meyemberg, Yolanda. *La comunicación presidencial en México: 1988-2012.* México: Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2015.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *E-Gobierno para un mejor gobierno (traducción Teodoro Sacristán).* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública y OCDE, 2008.

_____. "Perspectivas económicas 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo." Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43513/1/LEO2018_es.pdf. (Fecha de consulta: 29 de septiembre de 2018).

Oszlak, Oscar. *Gobierno Abierto. Hacia un nuevo paradigma de gestión pública.* Colección de cuadernos sobre gobierno electrónico. núm. 5. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, 2013.

Riorda, Mario. "Hacia un modelo de comunicación", en *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental.* Ed. Luciano Elizalde, Damián Fernández Pedemonte y Mario Riorda. Argentina: Crujía, 2006.

_____. "Gobierno bien, pero comunico mal: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 40, febrero 2008.

Rudy Hiller, Fernando. "En busca del voto del miedo: la construcción mediática de López Obrador como un peligro para México durante la campaña presidencial de 2006". *Foro Internacional*, vol. 51. núm. 4, octubre-diciembre 2011.

Sandoval Almazán, Rodrigo. "Desarrollo digital. Avances y tareas pendientes. En 1er. Foro de Agenda Digital. Retos 2018-2024". Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República y u-GOB. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Q-dzKLjxTFY> (Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2018).

**Segundo Concurso Latinoamericano de Ensayo Universitario:
*El acceso a la información pública
como herramienta para el fortalecimiento de la democracia,***
se terminó la formación digital
el 18 de febrero de 2020 en la Ciudad de México.

La edición estuvo a cargo de la
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.